

TÜRKİYE'DE KAMU BANKALARININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Cansel OSKAY*
Yeşim KUBAR**

Özet

Ülkemizde bankacılık sistemi içinde önemli bir yeri olan kamu bankalarının özelleştirilme gerekliliği özellikle son zamanlarda gündemde olan konularından biri olmuştur. Topladıkları mevduat ve kullandırdıkları kredi açısından bankacılık sektörü içerisinde önemli bir yere sahip olan kamu bankaları, kuruluş amaçlarını yerine getirirken gerek hukuksal gerekse yönetsel bir takım sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu nedenlerle kamu bankalarının özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. Bu çalışma ile Türkiye'de kamu bankalarının özelleştirilme gerekliliği açıklanarak, özelleştirmelerinin bankacılık sistemi ve ekonomi üzerine olan etkileri değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye Ekonomisi, Bankacılık Sektörü, Kamu Bankaları, Özelleştirme, Finansal Kriz

THE PRIVATIZATION OF THE PUBLIC BANKS IN TURKEY

Abstract

In our country the necessity of the public banks' privatization which has a important place in the banking system has been a current issue especially recently. The public banks which has a important place in the banking sector in terms of their collecting deposits and loaning credit have been faced with some both administrative and legal problems while executing their founding aims. For these reasons the public banks' privatization has become a current issue. With this study, by expounding the necessity of the public banks' privatization in Turkey, their privatization's effects on the banking system and economy are going to be stated.

Key Words: Turkish Economics, Banking Sector, Public Banks, Privatisation, Financial Crise

* Yrd.Doç.Dr. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü

** Arş. Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İ.İ.B.F., İktisat Bölümü

1.Giriř

Ekonomik kalkınmada önemli bir yeri olan finansal sistemin içinde, bankaların büyük bir ağırlığı vardır. Türkiye’de bankacılık faaliyetlerinin gelişimine bakıldığında, Osmanlı Döneminde bu faaliyetler yabancılar tarafından yapılmıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında ulusal sermaye yetersizliğine ve özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalmasına bağlı olarak, kamusal bankaların kurulması özel yasalarla gerçekleştirilmiştir. Ekonomik gelişme ve finansal değişiklikler nedeniyle, kamu bankaları kuruluş amaçlarını yerine getirirken gerek hukuksal gerekse yönetsel sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Ancak bu bankalar kar amaçlı olmamasına rağmen farklı hizmetler vermeleri sonucunda, görev zararları oluşmuş ayrıca, bankacılık sektöründe özellikle haksız rekabet gibi bazı sorunlara yol açmıştır. Bunun yanı sıra, kamu bankalarının kuruluş amaçları dışında faaliyetlerde bulunmaları, iktidar partilerinin kamu bankalarını siyasi ve popülist bir güç olarak kullanmaları, kamu bankalarındaki aşırı istihdam, sürekli zarar etmeleri, finansal sistemi zedeleyen ve bankacılık sistemine yarardan çok zarar veren kuruluşlar haline gelmeleri özelleştirilme kararının alınmasında etkili olmuştur. Dolayısıyla Türkiye’de bankacılık sektöründe önemli bir ağırlığı olan kamu bankalarının, kısmen veya tamamen özelleştirilme politikaları uygulanmaya başlanmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de kamu bankacılığında bahsedilerek, kamu bankalarının özelleştirilme nedenleri, yöntemleri ve etkileri değerlendirilecektir.

2.Türkiye’de Kamu Bankacılığı

2.1.Türkiye’de Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri

Ülkemizde kamu bankalarının kuruluş nedenlerini siyasal, ekonomik ve sosyal olmak üzere gruplandırabiliriz.

2.1.1. Siyasal Nedenler

1923 yılında toplanan İzmir iktisat kongresi, bankacılığın ekonomik hayattaki önemini ortaya koyulmasının yanı sıra, gelecek yıllardaki, gelişmelere yön veren nitelikte olmuştur Kongrede, kredi kurumlarının oluşturulması ve kredi piyasalarının geliştirilmesinin en önemli ekonomik koşullardan birisi olduğu ve Türkiye’nin ekonomik kalkınmasında bankacılığın gelişmesinin önemli olduğu belirtilerek, ulusal bankacılık sisteminin gelişmemesi halinde, Türk ekonomisinin yabancı sermaye karşısında ezileceği, bankaların kurulmasında

devletin katkısının gerekliliği üzerinde durulmuştur (Akgüç,1992: 9-20).

Osmanlı Döneminde ve Cumhuriyetin kuruluş döneminde, bankacılık sektörü incelendiğinde, özellikle yabancı bankaların sektörde yer aldığı görülmektedir. Yabancı Bankaların faaliyetleri değerlendirildiğinde, özellikle kendi ülke vatandaşlarına hizmet ettiği, ülke borçlarını yönettiği görülmektedir. Meşrutiyetten sonra gelişen milli iktisat görüşü, savaşın yarattığı sorunlardan yararlanarak devlet eli ile yerli ve milli burjuvazinin yetiştirilmesi gerektiğini, bunun kalkınma ve modernleşme için zorunlu olduğu ileri sürülmüştür(Baratov, 1990:18). Bu dönemde tarımda çalışan nüfusa ve sanayi de gelişme yaratacak müteşebbis kesimine kredi ve finans desteği verecek milli bankalar bulunmamaktadır. Mevcut olan milli bankalar düşük sermayeye sahip ve yerel banka niteliğindedir. Bu durum ülkemizin ekonomik kalkınmasının gerçekleştirilmesinde bankacılığın önemli olduğunu ve milli bankacılığın gelişmesi için devletin yardımının gerekli olduğunu ortaya koymuştur

2.1.2. Ekonomik Nedenler

Ülkemizde sermaye birikiminin yetersizliği ve kalkınma çabaları sonucu, devlet birçok işletme kurmuştur. Ülkemizde KİT kuruluşlarının çoğu devletin sanayide öncülük etme, model yaratma amacının bir sonucu olarak kurulmuştur(Atasoy,1993:.27-28). Ülkemizde 1920’li yıllarda kalkınma amacını ve devletin ekonomik amaçlarını gerçekleştirecek bankacılık sisteminin mevcut olmaması, devletin bu alanda faaliyette bulunmasını gerektirmiştir.

Ülkemizde kamu bankalarının kuruluş nedeni temelde, özel kesimin sermaye ve bilgi birikimi bakımından yetersiz kalmasıdır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında büyüme ve kalkınmayı başlatacak özel teşebbüs gücünün yetersiz olması özel sektör eli ile kurulmuş bankaların sermaye yapısının yetersizliği, devletin kamu bankalarını oluşturmak sureti ile sektörde faaliyet göstermesini zorunlu kılmıştır.

Birçok ülkede KİT’lerin kurulmasının bir nedeni de, dışsal ekonomilerdir. Devlet, dış fayda karşısında genellikle ekonomide girişimci olarak faaliyet göstermektedir. Ülkemizde de dışsallığın söz konusu olduğu birçok alanda KİT’ler kurulmuştur. Özellikle gelir dağılımına olumlu katkıda bulunabilmek, sanayinin gelişmesi için gerekli yatırımların yapılabilmesini sağlamak, mevcut fabrikaların işletilmesi için kamu bankalarına ihtiyaç duyulmuştur. Bu kuruluşların ülkemizde ilk örneklerden birisi Sümerbank’tır.

2.1.3. Sosyal Nedenler

Devletin belirli amaçların geliştirilmesinde öncülük eden ihtisas kredilerinin büyük bir kısmı kamu bankaları tarafından verilmektedir. Bu tür krediler belli bir gelir veya meslek grubunu ve bölgeyi kapsamakta uzun vadeli ve düşük faizli olarak verilmektedir. Bu durum ancak kar amacının düşünülmediği bir yaklaşım da mümkün olmaktadır. Bu nedenle tarım, gayrimenkul, denizcilik, turizm kredilerinin tamamına yakını kamu bankaları tarafından verilmektedir. Böylece kamu bankaları gelir dağılımında olumlu etki yaratmaktadır.

Ülkemizde bölgeler arası ekonomik, kültürel sosyal dengesizlikler bulunmaktadır. Bu nedenle, bölgeler arası koordinasyonun sağlanması gerekmektedir. Bu ise, özel bankaların olaya karlılık açısından bakması, belli bölgelerde ve illerde yoğunlaşmaları nedeniyle sağlanamamaktadır. Fakat kamu bankalarının kar amacı gütmemesi, bölgeler arası yakınlaşmaların ve koordinasyonun sağlanması, geri kalmış bölgelerde ticari ilişkilerin gerçekleştirilmesinde ticari ilişkilerin artırılmasına olanak sağlamaktadır.

Türkiye 1920-1930'lu dönemlerde savaşlar yaşamış, 1929 büyük buhranından etkilenmiş, sermayesi yetersiz, özel teşebbüsten yoksun, alt yapısı yetersiz, girişimci ve deneyim eksikliği gibi ekonomik bir yapıya sahiptir. Bu şartlar altında devlet, özel sektör eksikliğini gidermek ve var olan sermaye ile işletmecilik yapılabilecek bir ortamın hazırlanması için ekonomik hayata müdahale etmiştir. Bu dönemde Sanayi ve Maadin Bankası, Sümerbank ve Etibank birer yatırım ve finansman kurumu olarak aktif rol almışlardır.

2.2. Türkiye'de Faaliyet Gösteren Kamu Bankaları

Ülkemiz bankacılık sektöründe mevduat ve yatırım ve kalkınma bankaları olarak bir çok kamu bankası faaliyette bulunmuştur. Bu bankalardan birçoğu kapatılarak, bir başka bankaya devredilerek ve/veya bir başka banka ile birleştirilerek günümüzde faaliyette bulunmamaktadırlar. Bütün kamu bankalarını kuruluş tarihlerine göre kuruluş amaçlarını ve faaliyet durumlarını kısaca açıklayacak olursak;

TC Ziraat Bankası A.Ş. (1888): Tarımsal kredi sağlamak dışında 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 gibi.) amacıyla kurulmuştur. 23 Mart 1916 tarihinde Ziraat Bankası Kanunu çıkarılmış ve kanunla kurulmuş bir devlet bankası statüsüne kavuşmuştur (www.kayseri.gov.tr 12/03/2008) Halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Türkiye Sınai ve Maadin Bankası (1925): Bankaya devredilmiş sanayi müesseselerini kurulacak şirketlere devredinceye kadar idare etmek, iştirak suretiyle sınai teşebbüsler kurmak ve işletmek amacıyla kalkınma bankası niteliğinde kurulmuştur. 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. Sümerbank 11/01/2002 tarihinde Oyakbank’a devredilerek kapatılmıştır.

T. Emlak Bankası A.Ş. (1927): Ülkeyi imar etmek, inşaat sektörüne kredi sağlamak, diğer her türlü bankacılık işlemlerini yapmak amacıyla kurulmuştur. 1926’da Emlak ve Eytam Bankası olarak kurulmuş, 1964’te Türkiye Emlak Kredi Bankası T.A.O. adını almıştır. 1988’de Anadolu Bankası T.A.Ş. ile birleşerek Türkiye Emlak Bankası A.Ş. unvanını almış, 2001 yılında TC Ziraat Bankası A.Ş.’ye devredilerek kapatılmıştır.

Sümerbank A.Ş. (1933): Devlet sermayesi ile kurulmuş fabrikaları işlemek, özel sanayi kuruluşlarındaki devlet iştirak hisselerini idare etmek, yeni fabrikalar kurmak, sanayi için eleman yetiştirmek, sanayi kuruluşlarına kredi sağlamak, her türlü bankacılık işlemlerini yapmak amacıyla kurulmuştur. 1993’te Sümerbank Holding A.Ş.’ni bankacılık birimi bu şirketten ayrılarak “Sümerbank A.O.” unvanını almıştır. “Sümerbank A.O.” 1995 tarihinde özelleştirilerek “Sümerbank A.Ş.” Unvanını almıştır. 1999 tarihinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na (TMSF) devredilmiş, 11/01/2002 tarihinde Oyakbank 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 amacıyla kalkınma ve yatırım bankası statüsünde kurulmuştur. 1945 yılında adı İller Bankası olarak değiştirilmiştir. Halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Etibank (1935): Ülkenin toprak altı servetlerini işleterek değerlendirmek, devletin madencilik ve elektrifikasyon alanındaki teşebbüslerini kurmak, işlemek, finanse etmek ve her türlü bankacılık hizmetleri yapmak amacıyla kurulmuştur. 1997’de özelleştirilmiş, 2000 yılında resmi gazetede yayınlanan 86 sayılı kararla TMSF’ ye devredilmiştir. 2001 yılında bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izni kaldırılarak tasfiye edilmiştir. 05/04/2002 tarihinden itibaren bankanın tüm aktif ve pasifleriyle Bayındır bank A.Ş. bünyesinde devren birleştirilmesine karar verilmiştir (www.oib.gov.tr ,08/02/2008).

Türkiye Halk Bankası A.Ş. (1938): Ülkenin küçük sanayi ve ticaret kredisi ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulmuştur. Banka,

1938-1950 yılları arasında finansman sağladığı Halk Sandıkları kanalı ile kredi hizmetlerini yürütmüştür. 1950 yılından sonra Halk bank'a doğrudan şube açma ve kredi kullandırma yetkisi tanınmıştır. Temel kredi politikasını öncelikle hedef kitlesinin kredilendirilmesi ve kredi kullanma koşullarının iyileştirilmesi üzerine kurulan, Halk bank, faaliyetlerini yıllar itibariyle geliştirerek, bankacılık sektöründe önemli bir konuma ulaşmıştır. 1992 yılında Türkiye Öğretmenler Bankası (Töbank), 1993 yılında Sümerbank ve 1998 yılında ise Etibank, Halk Bank'a devredilmiştir. 2000 yılına gelindiğinde, kamu bankalarının çağdaş bankacılık ve uluslararası rekabetin gereklerine göre çalışmalarını ve özelleştirmeye hazırlanmalarını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaları süreci başlamıştır. 2001 tarihinde Halk Bank'ta organizasyon yapısı, çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre tamamen değiştirilmiştir. 2004 yılının ikinci yarısında Pamukbank, Halk Bank'a devredilmiştir. Yeni yapıda, müşteri segmentasyonu kapsamında, özellikle KOBİ' ler ile orta ve orta üstü gelir sahibi bireysel müşterilere ayrıcalıklı ürün ve hizmetler sunmak, müşteri odaklı, kaliteli hizmet anlayışını geliştirmek önem kazanmıştır(www.halkbank.com.tr, 02/02/2008). Bugün Halk bank yurt çapına yaygın şubeleri, büroları, özel işlem merkezleri ve yurt dışı temsilcilikleri ile hizmet vermeye devam etmekte, 2008 yılı içerisinde özelleştirilmesinin tamamlanması planlanmaktadır

Denizcilik Bankası (1952): Devletin deniz ulaştırma alanındaki teşebbüslerini tesis etmek, gemi inşaa, tamir ve satın alan veya deniz işletmeciliği yapan gerçek ve tüzel kişilere kredi açmak amacıyla kurulmuştur. 1992'de T. Emlak Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir. T. Emlak Bankası A.Ş. ise, 2001 yılında Ziraat bankasına devredilerek kapatılmıştır.

Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O. (1954) : Taşınır ve taşınmaz mal ve değerleri karşılığında kredi açmak, ortaklıklar kurmak veya kurulmuş olanlara iştirak etmek, gayrimenkul alıp satmak, her türlü bankacılık işlem ve hizmetleri yapmak amacıyla kurulmuştur. İşlem faaliyetlerine devam etmektedir. 2008 yılı içerisinde özelleştirilmesinin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır.

Türkiye Öğretmenler Bankası T.A.Ş. (1959): Memur ve öğretmenlere konut inşaatı için taşınmaz mal ipoteği karşılığında kredi açmak, Bankaya ait gayrimenkulleri kiraya vermek, yapı, onarma, taahhüt ve proje işleriyle iştigal etmek, Sigorta ortaklıkları kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak, yapı malzemesi ve ders aletleri endüstrisi ve ticareti yapmak ve bu maksatla ortaklıklar kurmak ve kurulmuş olanlara ortak olmak her türlü bankacılık işlemini yapmak amacıyla kurulmuştur (www.mevzuat.adalet.gov.tr,/08/02/2008). 1992 yılında Türkiye Halk Bankası A.Ş.'ye devredilmiştir.

TC. Turizm Bankası (1960): Turistik tesisler kurmak, işletmek, kiralamak veya kiraya vermek, turizmle ilgili çeşitli girişimlerde bulunarak endüstrinin gelişmesine katkıda bulunmak ve endüstriye kısa, uzun ve orta vadeli kredi sağlamak amacıyla kalkınma bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur. 1989’da Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. ile birleştirilmiştir.

Devlet Yatırım Bankası (1964): İktisadi devlet teşekküllerinin kalkınma olanaklarına uygun yatırımlar için gerekli kredileri sağlamak, bu maksatla garantiler vermek amacıyla kalkınma bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur. 1987 yılında Türkiye İhracat Kredi Bankasına (Eximbank) dönüştürülmüştür.

Devlet Sanayi ve Yatırım Bankası (Türkiye Kalkınma Bankası 1975): Yurtiçi ve yurtdışında çalışmış ve çalışacakların birikimleri kalkınma planlarının temel ilkelerine uygun teşebbüslere, özellikle sınai yatırımlara yönelmek amacıyla kalkınma ve yatırım bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur. 1988’de Türkiye Kalkınma Bankası’na dönüştürülmüştür.

Türk Eximbank (1987): Dış ticaretin finansmanı, ihracatın geliştirilmesi, ihracatçılar ve yurtdışında faaliyet gösteren müteahhitler ve yatırımcılara uluslararası piyasalarda rekabet gücü ve güvence sağlanması amacıyla kalkınma ve yatırım bankacılığı yapmak üzere kurulmuştur. 1987 yılında Devlet Yatırım Bankası’nın şekil ve nitelik değiştirmesiyle oluşturulmuştur. Halen faaliyetlerine devam etmektedir.

Tablo:1 Kamu Mevduat ve Ticaret Bankaları (1990-2008)

Yıllar	Banka Sayısı	Şube Sayısı	Personel Sayısı
1990	8	2.975	80.825
1994	6	2.909	74.462
1999	4	2.865	72.007
2001	3	2.725	56.108
2007	3	2.203	41.056
2008*	3	2.246	41.393

Kaynak: www.tbb.org.tr

*Mart ayı itibariyle

Türkiye ekonomisinde 1980 öncesinde kamu kesiminin büyük olduğu ve yoğun devlet müdahalesinin uygulandığı karma-güdümlü bir ekonominin bankacılık sektöründe de hakim olduğu gözlenmektedir. Bu dönemde devlet bankacılık sektörünü TCMB ve büyük kamu bankaları aracılığı ile kontrolü altında tutarak kaynak ve rant dağılımını kontrol etmek istemiştir. Türkiye’de bankacılık sektörü rekabetten uzak, oligopolcü bir yapıya sahip olmuştur. 1980’li yıllarda finansal serbestleşme ile bankacılık mevzuatında yapılan

değişikliklerle sisteme girişler kolaylaştırılmış, birçok özel sermayeli bankalar faaliyet göstermeye başlamışlardır. 1990 yılında kamu kesiminin 8 adet mevduat ve ticaret bankası olmasına rağmen 2000’li yıllarda bankacılık kesiminde yapılan düzenlemelerle, kamu sermayeli mevduat ve ticaret bankalarının birleşmeler yoluyla tasfiye edilmesi sonunda, kamu kesiminin banka sayısında azalma olmuştur. 2001–2008 dönemi itibarıyla 3 adet kamu mevduat ve ticaret bankaları faaliyetlerine devam etmektedirler.

Tablo:2 Kamu Mevduat ve Ticaret Bankalarının Aktif Toplamında Payları (%)

1983	1993	1998	2000	2001	2005	2006	2007
50.7	42.5	38.0	34.3	32.3	31.0	30.0	31.2

Kaynak: www.tbb.org

2000 yılı öncesinde kamu bankaları sayı olarak özel sermayeli bankalardan az da olsa, bankacılık sisteminde varlıkların % 35 ‘ini kontrol ederek önemli bir ağırlığa sahip olmuştur. Kamu bankalarında 2001 krizinden sonra yeniden yapılandırma programıyla birlikte yapılan birleştirmeler ve özelleştirmeler sonucu sektör içindeki ağırlıkları belirgin ölçüde azaltılmış, % 30’lara gerilemiştir. Kamu bankalarının şube sayısı, personel sayısı ve toplam aktiflerinde yaşanan azalışa rağmen bankacılık sektöründe halen önemli bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür. Kamu bankalarının kurumsal ve işlevsel yeniden yapılandırılmaları ve bankacılık sektöründe rekabetçi ortamın sağlanması için özelleştirilmeleri gerekmektedir(Kilci, www.oib.gov.tr , 23/03/2008).

3. Türkiye’de Kamu Bankalarının Özelleştirmesi

2001 yılında uygulamaya geçirilen Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile birlikte mali kesim yeniden yapılandırılırken kamu bankalarının özelleştirilmesi ile ilgili bazı kararlar alınmıştır. Bu kararlar: kamu bankalarından Emlak Bankasının kapatılarak Ziraat Bankasına devredilmesi; Vakıflar Bankasının piyasanın imkân verdiği en kısa sürede özelleştirilmesi; Ziraat Bankası ve Halk Bankasının yeniden yapılandırılmaları KİT statüsünden çıkarılarak Anonim Şirket haline getirilmeleri özel hukuk kanununa ve Bankalar Kanununa tabi olmaları şube ve personel sayılarının azaltılması, BDDK düzenlemelerine tümüyle uyum sağlayacak duruma getirilmeleri ve 25 Kasım 2003 tarihine kadar, olmazsa bu tarihten itibaren 18 ay içinde özelleştirilmeleridir(Şahin, 2007:258). 2002 yılında Sümerbank’ın Oyak Bank A.Ş.’e ve Etibank’ın Bayındır Bank A.Ş.’e devredilmesi ile kamu bankalarının özelleştirilmesine ilişkin ilk adımlar atılmıştır.

Ancak alınan bu kararların hepsi uygulamaya konulamamış, en geç 2005 yılı içinde özelleştirilmelerinden bahsedilen Vakıflar Bankası, Halk Bankası, Ziraat Bankası 2008 yılına gelindiğinde hala tamamen özelleştirilememiştir. Hazine, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı(ÖİB) ve banka yönetimleri, kamu bankalarının özelleştirilmesini kimin yapacağı ve satış yönteminin nasıl olacağı konularında karar verememiş olması, sürenin bu kadar uzamasına neden olmuştur. Yasa, özelleştirmenin ÖİB tarafından yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Görüşmelerde yasal zorunluluğa aykırılık oluşturmayacak ve bankaların piyasadaki gelişmelere hızlı reaksiyon verebilmesini sağlayacak formül aranmıştır. Aksi halde, bankaların özelleştirme kapsamına alınarak, katı kurallar içinde kalmasının, hızlı müşteri kaybına yol açacağı vurgulanmıştır. Özelleştirmeyi hangi kuruluşun yapacağına karar verilmesinde yatırım bankasının seçilmesi, satış yöntemine ise bankaların değerlendirmesini de yapacak olan yatırım bankasının karar vermesi benimsenmiştir(Sinlenmez, www.aksam.com.tr, 09.08.2005).

3.1. Kamu Bankalarının Özelleştirilme Nedenleri

Kamu bankalarının özelleştirilmesinin nedenlerini genel olarak şu şekilde sıralayabiliriz;

-Devletin Asil Fonksiyonlarını Etkin Olarak Yerine Getirilmesini Sağlamak: Özel kesim tarafından yüklenilemeyen savunma, sağlık, eğitim ve alt yapı hizmetlerini yerine getirmesini sağlamak (İmren, 1996: 16).

-Teknolojik Gelişmeyi İzleyebilmek: Kamu bankalarında günün gereksinimlerinin yerine getirilmesinde(ATM, otomasyon vb.) finansman sıkıntısı çekmesi nedeniyle özelleştirmeye teknolojik yenilikleri yakından izlemek(Çulpan vd., 1994:45).

-Siyasi Baskıyı Azaltmak: Siyasi baskılar ve kayırmalar sonucu kredi tahsisinde ve istihdam konularında kamu bankalarının verimlilik ilkelerinden uzaklaşmaları

-Liberal Ekonomiye Genişletmek: Liberal düşünceye göre, kamu kesiminin daraltılması KİT ekonomisinin sınırlandırılması, yüksek maliyetlerle çalışan devletin topluma bindirdiği mali yükleri azaltabileceği ve kamu borçlanması dizginlenebileceği(Oyan, 1994:45).

Özel Mülkiyeti Yaygınlaştırmak: Özel mülkiyetin yaygınlaştırılması ile emek geliri dışında işletmelerden de gelir sağlayan insanlardan oluşan toplumun daha özgür düşüneceği, görüş bildireceği ve ulusal güç olan işletmelere daha çok yapıcı bir yaklaşım içinde olacağını düşünülmesi(Özmen, 1987:22).

-Özel Bankaların Etkinliğini Artırmak: Bankacılık sektörünün büyük bir kısmının devletin kontrolü altında olduğunda özel bankaların belirli bankacılık faaliyetleri dışında yapabilecekleri fazla bir şey olmayacağını düşünülmesi

-Sermaye Piyasasını Geliştirmek: Sermaye piyasasının geliştirilmesi özelleştirmenin çabuk ve geniş çaplı yapılabilmesi için bir araç olması

-Verimlilik ve Etkinliği Sağlamak: Kamu sektöründe aşırı istihdam ve gizli işsizlik işgücünün verimini düşürdüğü kadar rekabet açısından da elverişsiz bir konum yaratmaktadır. Özelleştirmenin bunu değiştireceği varsayımı

-Kamu Fonlarının Etkin Kullanımını Sağlamak: Kamu bankalarının fonların irrasyonel bir şekilde kullanılması özel sektörün dışlanmasına neden olmaktadır(Crowding Out Etkisi). Bu durumun etkinsizlik ve verimsizlik yaratması(Tusiad, 1986:5).

3.2. Kamu Bankalarının Özelleştirilme Yöntemleri

Kamu bankalarının satışında en iyi yöntemin ne olacağı konusunda farklı görüşler oluşmuştur. Bazı uzmanlara göre blok satış uygulaması en uygun yöntemken bazı uzmanlara göre de karma bir yöntemin uygulanması daha uygundur. Önce blok satışla bir kısmının satılması fiyatın oluşumunda yardımcı olurken, daha sonra yapılacak halka arz ise fiyatın yükselmesini, böylece de kamunun sağlayacağı gelirin artacağı görüşünü belirtirken, bir diğer görüşe göre ise, IMF ve Dünya Bankası'nın asıl istediği buradaki yönetim değişikliği ve böylece kamu bankalarının kaynaklarının daha etkin kullanımı olmasından dolayı, seçilecek yöntemin çok da önemli olmadığıdır. Bu durumda, kamu bankalarının alternatif satış yöntemlerini; blok satış, halka arz ve karma sistem olarak belirtebiliriz.

3.2.1. Blok Satış Yöntemi

Blok satış yöntemiyle yapılacak bir satışta, yatırım bankasının değerlendirmesinin ardından başlayacak ihale sürecinde, söz konusu bankalarla ilgilenen şirketler, bankanın yapısını ve mali performansını değerlendirdikten sonra belirlenecek fiyat üzerinden teklif verebilirler. İhale açık ya da kapalı zarf usulü olabileceği gibi, zarflar açıldıktan sonra en yüksek teklifi veren iki firma açık arttırmaya davet edilebilir. Böylece oluşacak fiyat üzerinden satış kararı alınabilir.

3.2.2.Halka Arz Yöntemi

Halka arz yönteminde ise değerlendirmenin ardından şirketler bir aracı kurum liderliğinde kurulan konsorsiyum tarafından satışa çıkarılır. Şirketle ilgili bilginin halka anlatılması ve şirket yapısının yatırımcılara tanıtılmasının ardından düzenlenebilecek bir talep toplama döneminde oluşacak fiyattan hisseler satılabilir. Ya da tahtadan halka arz olarak tanımlanan yöntemde, belirlenen hisse fiyatı üzerinden yatırımcılara satış yapılabilir.

3.2.3.Karma Sistem Yöntemi

Karma sistemin kullanıldığı bir özelleştirme sisteminde ise satılacak şirketin belli bir kısmı blok satış yöntemiyle satılırken, geri kalan kısmı için ise halka arz yöntemi kullanılabilir. Belirlenecek özelleştirme takvimine göre blok satış ve halka arz aynı anda yapılabileceği gibi söz konusu satış yöntemleri için farklı tarihler belirlenebilir. Bu yöntemin seçilmesi durumunda hangi satışın daha önce yapılacağına ise genellikle yatırım bankası karar verir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu, kamu bankaları satış stratejisini belirleyerek, kamu bankalarının üç adımda özelleştirilmesini planlamıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan özelleştirme stratejisi çalışmasında, öncelikli olarak Halk Bankası ve Vakıfbank’ın özelleştirilmesi öngörülmüştür. Buna göre iki bankanın özelleştirilmesinde birbiriyle bağlantılı bir strateji izlenmesi düşünülmüştür. Uygulanacak sistemde değer ilişkisi dikkate alınması benimsenmiştir. Bir bankanın özelleştirilmesinin diğer bankanın değerini olumsuz etkilememesi amacıyla uygulanacak sisteme göre, hem halka arz hem blok satış alternatiflerinde, alıcıların bir banka yerine diğerini tercih etmesine neden olacak bir strateji ve zamanlamadan kaçınılacaktır. Bir banka için özelleştirme stratejisi kesinleşip kamuoyu ile paylaşıldığı da, diğer bankanın özelleştirme sürecine ilişkin plan da kamuoyuna sunulacak. İki banka için aynı zamanlama ve aynı strateji söz konusu olmayacaktır. Bu süreçte öncelikle gündeme Halk Bankasının gelmesi düşünülmüştür. Halk Bankası ÖİB tarafından özelleştirilirken koordinasyon içinde yürütülecek Vakıfbank özelleştirilmesi, bu kurumun özel yasası bulunması nedeniyle kendisi tarafından gerçekleştirilecektir. Ziraat Bankasının özelleştirilmesi ise sonraki aşamada gündeme gelmesi planlanmıştır(www.anatrend.com/forum, 24.10.2007).

3.3. Özelleştirilme Kapsamındaki Kamu Bankaları

3.3.1.Halk Bankası

Halk bankın 2006 yılında da uzun süre blok satış yapılacağı belirtilen ancak son anda bir karar değişikliği ile halka arz planını benimsenen Halk bank'ın %25 oranındaki hissesi 2007 yılı Mayıs ayında halka arz edilmiştir. Hisselerin kamuda kalan %75 'lik kısmıyla ilgili özelleştirmede nasıl bir yol izleneceği konusu uzun bir süre tartışılmıştır. Bu konuda Özelleştirme Yüksek Kurulunun benimsediği karara göre halk bank'ın kalan %75 hissesinin blok satışına karar verilmiştir. Blok satılması için gereken hazırlıklar ÖİB tarafından yürütülecek ve satışı 2008 yılı içerisinde tamamlanması planlanmaktadır. Halka arzdan 1 milyar 837 milyon dolar gelir elde edilirken, bankanın değeri 7 milyar 353 milyon dolar olmuştur. Halk Bankasının günümüzdeki piyasa değeri 10 milyar 630 milyon dolar seviyelerinde bulunmaktadır.

3.3.2.Vakıfbank

Kamu bankaları yol haritasında Vakıfbank'ın 2008 yılı içinde özel banka statüsüne kavuşması hedef belirlenmiştir. Buna göre 2005 yılı kasım ayında %25'lik hissesi halka arz edilen Vakıfbank'ın 2008 yılı içinde %25'lik hissesi daha halka açılacaktır. Böylece Vakıfbank'ın, % 50 sinden fazlasına özel şahıslar sahip olacaktır(SAĞLAM, www.referansgazetesi.com, 02.11.2007). Çünkü Vakıfbank'ın 2.5 milyon YTL sermayesinin dağılımına bakıldığında; gerçek ve tüzel kişilerin elindeki genel toplam %0.0756, halka açık hisse oranı %25.1837, Vakıfbank çalışanları sandığının payı%16.1021 olarak gözükmektedir. Dolayısıyla %25'lik kısmının satışıyla beraber Vakıflar Genel Müdürlüğü ve vakıfların elindeki hisse senedi oranı %33'lere geriliyor. Böylece de Vakıfbank kamu bankası olmaktan çıkıp özel sektör bankası haline gelmiş olacaktır. Vakıfbank'ın sermayesinin %25,18 'inin 2005 yılı kasım ayında halka arzından 1 milyar 270 milyon dolar sağlanmıştır. Bankanın halka arzda 5 milyar 40 milyon dolar olarak belirlenen piyasa değeri günümüzde 9.6 milyar dolar seviyesine yükselmiştir(www.anatrend.com/forum, 24.10.2007).

3.3.3.Ziraat Bankası

Bankacılık sektöründe özelleştirmede hükümet, Ziraat Bankasındaki hâkimiyetinden vazgeçmeme kararı almıştır. Ziraat Bankasının özelleştirilmesi, Halk Bankasını ve Vakıflar Bankasının özelleştirilmesinden sonra 3. adımda gerçekleşeceği öngörülmüştür. Ziraat Bankasında öncelikle, kurumsal yeniden yapılanmaya gidilecek, mali olmayan birimler elden çıkarılacak, iştiraklerde ayıklama yapılacak, bunun ardından gerçekleştirilen kısımda özel sektöre açılan kısım sınırlı tutulacaktır. Ziraat bankası, önce %15 gibi

oranlarda halka açılması söz konusu olacaktır. Ancak halka arz edilecek oranlar bankanın %51 oranındaki kamu hissesinin kamuda kalması kaydıyla, Ziraat bankasının halka arz işlemlerinin en son yapılacak işlemler olduğu da belirtilmiştir. Böylece özelleştirmelerin ardından Ziraat Bankası devletin elinde kalacak tek banka olarak faaliyet göstermeye devam edecek(GÜLTEN, www.gazetevatan.com/haberdetay ,22.11.2007). Bankadaki kamu ağırlığı uzun bir süre daha korunacak, Ziraat Bankası için özelleştirme sürecinin, yasayla kamu bankalarının özelleştirilmesi için belirlenen 2010 tarihinden sonraya sarkması öngörülmüştür(www.anatrend.com/forum, 24.10.2007).

Özelleştirme kapsamına alınan Halk Bankası, Vakıfbank ve Ziraat Bankasının özelleştirilmesi, Türkiye de faaliyet gösteren Fortis ve HSBC ,General Electric- Garanti Bankası Ortaklığı, İş Bankası, Dubai Investment Bank ve Kuveyt Finans, Akbank,Yapı ve Kredi Bankası gibi yerli ve yabancı bankaların yanı sıra, Avrupa ve ABD’den Türkiye’ye ilk defa girmek isteyen bankalar tarafından da yakından izlenmektedir(www.hurriyet.com.tr, 07.05.2008). Özelleştirilme kapsamındaki bu bankaların özellikle Halk Bankasının blok satışı, kamuya çok önemli bir kaynak imkanı sağlayacaktır.

3.4. Kamu Bankaları Özelleştirilmesinin Etkileri

Özelleştirme, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı amaçları gerçekleştirmek üzere uygulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde, genellikle bütçe açıklarını gidermek ve dış borçları finanse etmek için uygulanırken, gelişmiş ülkelerde özelleştirme, piyasa ekonomisinin daha iyi işleminin koşulu olan rekabet ortamını yaratabilmek amacı ile uygulanmaktadır. Ekonomik verimliliği arttırmak ve devletin ekonomideki müdahalesini azaltmak amacı, özelleştirmeyi tetikleyen önemli unsurlardandır. Devlet sahipliği, genellikle kalkınma amaçlarına ulaşmada etkili olmamıştır. Verimlilik, sübvansiyon ihtiyaçlarını ortadan kaldırabilir ve mali kaynakları diğer öncelikli harcamalara veya borç azaltılmasına yönlendirilebilecektir. Verimsiz kamu bankalarındaki, kredi ve görev zararlarının sübvansiyon edilmesinden oluşan mali yük, özelleştirme sayesinde azaltılması sağlanabilecektir. Daha verimli bir bankacılık sistemi tüm ekonomide aracılık maliyetlerini azaltarak da olumlu yönde etkileyecektir. Bankaların değişen ve gelişen piyasa koşulları içerisinde, varlıklarını sürdürebilmeleri ve pazar paylarını büyütebilmeleri ancak esnek ve dinamik bir yapıya sahip olmaları, sektördeki değişime gecikmeden uyarlanabilmeleri, etkin bir yönetim ve pazarlama politikası uygulamaları ile mümkün olacaktır(Yılmaz, 1997:113-115).

Kamu bankalarının özelleştirilmeleriyle birlikte, politik otoritenin baskı aracı olarak ucuz kredinin temin edilebildiği, istihdamın yaratılabildiği yerler olarak görülmesi engellenecektir. Bankacılık sektöründe kredi verilebilmesi için gerekli olan ölçütler 5K ilkeleridir. Bunlar; karakter, kapasite, kapital, karşılık yani teminat ve ekonomik koşullardır (Berk, 2005:234).Kamu bankalarının özelleştirilmesiyle haksız rekabet ortadan kalkacak, 5K ilkesinin tüm sektörde eşit koşullarda uygulanmasına ortam hazırlanmış olacaktır. Böyle bir uygulamada devlete düşen görev, sadece etkin bir denetim mekanizması kurmaktır. Bankacılık sektöründe, kamu bankalarının payının azaltılması, kaynakların serbest piyasa koşullarında daha rasyonel dağılması ve kullanılması açısından yararlı görülmektedir. Aksi halde özellikle, mevduat ve kredi faizlerini belirlemede özel bankalar, kamu bankalarının gerisinde kalmaktadırlar(Çondur, 2000:183-184). Özel bankalar, kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilen ayrıcalıklı finansman imkanı yaratma unsurlarına yönelik gizli talimatlara daha dayanıklı olduklarından, özelleştirme bunu engelleme yönündeki amaca ulaşmada özellikle başarılı olabilecektir. Bu nedenle, banka özelleştirmeleri, kamu kuruluşlarının kredilerini kamu bankalarından kolaylıkla temin etme imkânına güvenmek yerine, ticari unsurlar kapsamında alma zorunluluğuna götürmekte ve bu durum da verimliliği arttırmaktadır. Finansal sistem aktivitelerinin özel sektör tarafından idare edildiğinde, sistemin daha büyük gelirler yarattığını ve ekonomik büyümeye daha fazla katkıda bulunduğu gözlenmektedir. Sahipliğin kamudan özel sektöre devri piyasalarda işletmeleri daha verimli ve daha karlı bir hale getiren rekabeti arttırmaktadır. Bankacılık sektörü yakından incelendiğinde bankaların karlı aktiviteler yürütebildiği, kaynakları tedavüle sokabildiği, işlemleri kolaylaştırabildiği ve riskleri yönetebildiği görülmektedir. Bankacılık ve finans sektörüne büyük orandaki kamu müdahalesi, ekonomik büyümeyi kamunun verimsiz ve başarısız yönetimi nedeniyle engellemektedir(Orman, info.worldbank.org ,/19/03/2008).

Özelleştirme ile sermaye piyasalarının geliştirilmesi ve mülkiyetin tabana yayılması mümkün olabilecektir. Özellikle hisse senedi satışı yoluyla yapılan özelleştirmelerde ülkenin hisse senedi pazarı daha akıcı hale gelecek ve hisse senedi sahiplerinin sayısındaki artış ile pazar daha verimli ve etkin işleyecektir. Bu durum kamu sermayeli birçok kurumun halka açılmasını, sermaye piyasası deneyimlerinin hızla büyümesini sağlayacaktır.

4. Sonuç

Son yıllarda tartışılan konulardan biri, ülkemizde bankacılık sektörü içerisinde önemli bir yeri olan kamu bankalarının

özelleştirilmesidir. Gelişen ve değişen ekonomik yapılar ve zaman içinde ihtiyaçların farklılaşması kamu bankalarının kuruluş amaçlarının dışında faaliyetlerde bulunmasına yol açmıştır. Ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi gibi amaçları yerine getiremeyen kamu bankaları, siyasi baskılar sonucu politik rant sağlamaya yönelik olarak verilen krediler, iktidardaki parti destekçilerine istihdam, verdikleri kredilerin tahsilatında politik baskılar sonucu kredilerin geri dönüşünde başarısızlık, yetersiz bilgi teknolojileri ve yeterince denetlenmemesi, kamu bankaların zaman içinde zayıf performans göstermelerine, zarar eden kurumlar olarak finansal sistem üzerinde, bozucu etkiler yaratmalarına neden olmuştur.

Bu nedenle, genel ekonomik yapıyı ve sistemin etkin bir şekilde işlemlerini olumsuz yönde etkilemeye başlayan kamu bankalarına yönelik bazı tedbirler alınmaya başlanmıştır. Bu tedbirler yeniden yapılandırma, özelleştirme ve tasfiye etmek olarak gerçekleştirilmiştir. Dünya genelinde kamu bankalarının yeniden yapılandırma uygulamaları, kamu bankalarının performansları üzerinde olumlu etkiler yaratmış fakat alınan sonuçlar bu etkinin kalıcı bir etki olmadığını, özelleştirme ile sonuçlanmayan yeniden yapılandırmaların kalıcı sonuçlar getirmediğini ortaya koymuştur.

Kamu bankalarının özelleştirilmesi sonucu performanslarının artması ve kalıcı olabilmesi için, özelleştirme yöntemlerinin doğru seçilmesi, finansal alt yapı yeterliliğinin sağlanması, risk yönetiminin ve denetimin gerçekleştirilmesi gereklidir. Bunlar sağlanmadan yapılan özelleştirmeler yarardan çok zarara neden olmaktadır. Özelleştirme yapılırken ülke ekonomisinin ihtiyaçları, ekonomik yapı, özelleştirmeden beklentiler ve özelleştirme ile neyin amaçlandığı doğru tespit edilmelidir. Diğer önemli bir husus, kamu bankaları tarafından gerçekleştirilen görevlerin, özelleştirme sonrasında nasıl yerine getirileceğinin önceden en ince ayrıntılarına kadar belirlenmesi gerekliliğidir.

Türkiye’de kamu bankalarının ihtisas kredilerinde paylarının özel ve yabancı bankalara göre çok fazla olması, ülkenin çok büyük bir bölümünde faaliyet göstermesi, özel ve yabancı bankaların hizmet götüremediği il ve ilçelere hizmet sunması, bazı bölgelerde Merkez Bankası görevlerini kamu bankalarının üstlenmesi, ülkemizde kamu bankalarının tam olarak fonksiyonlarını tamamlamadıklarının hala ihtiyaç duyulduğunun bir kanıtıdır. Bu nedenlerle, ülkemizde kamu bankalarının sektör içerisindeki payı dünya geneline göre oldukça yüksek bir orandadır. Sonuç olarak; Türkiye’de kamu bankalarının tamamen özelleştirilmesi yukarıda bahsedilen görev ve hizmetlerin yürütülmesini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle kamu bankalarının tamamen özelleştirilmesi yerine, sektör içindeki payının

dünya standartlarına yani %20'ler seviyesine düşürülmesi daha doğru olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKGÜÇ, Öztin. **Türkiye’de Bankacılık**, Gerçek yayınevi, 3. baskı, İstanbul,1992.
- ATASOY, Veysel. **Türkiye’de Kitler ve Özelleştirme Sorunu**, Nurol Matbaacılık, Ankara, 1993.
- BARATOV, Korkut.**Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990,
- BERK, Niyazi. **Finansal Yönetim**, 8.Baskı, İstanbul,Türkmen Kitapevi, 2005.
- ÇONDUR, Funda. **Kamu Bankaları Ve Özelleştirmeleri**, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi, Aydın, 2000.
- ÇULPAN, Refik ve TOPÇU, Ayhan ve SARISU, Şule. **Kamu bankalarının Özelleştirilmesi**, Uzman Gözüyle Bankacılık, Yıl:2, Sayı: 8,1994
- KİLCİ, Metin. **Hiçbir Zaman Sat Kurtul Mantığı İzlemiyoruz**, http://www.oib.gov.tr/baskanlik/baskan/kilci_active_academy.htm
- ORMAN, Muhammed. Privatization, State Ownership, and the Performance of Egyptian Banks, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/156393/stateowned2004/pdf/omran.doc>,
- OYAN, Oğuz. **Özelleştirme Tartışmaları, ‘Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler’**, Bağlan Yayınları İstanbul, 1994.
- ÖZMEN, Selahattin. **Türkiye’de ve Dünyada KİT’lerin Özelleştirilmesi**, Mert-er Matbaası, İstanbul, 1987.
- SİNLEZMEZ, Mehmet. www.aksam.com.tr, 09.08.2005
- ŞAHİN, Hüseyin. **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitapevi, Yenilenmiş 9.baskı, Bursa, 2007
- TBB. **40.Yıl Kitabı**, http://www.tbb.org.tr/turkce/YENI_40yil.htm
- TUSİAD. **Özelleştirme, KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları**, TUSİAD Yayınları, İstanbul, 1986.
- YILMAZ, Günnur. **Özelleştirme Yöntemleri ve Türkiye de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesinde Sümerbank ve Etibank Uygulamaları**, Yüksek lisans Tezi, Ankara, 1997, www.anatrend.com/forum, 24.10.2007 <http://www.oib.gov.tr>, 08.02.2008

Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi

<http://www.gazetevatan.com.tr> ,12.11.2007

<http://www.halkbank.com.tr>, 02.02.2008

<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr>, 08.02.2008

<http://www.referansgazetesi.com> ,02.11.2007

<http://www.kayseri.gov.tr>,12.03.2008

www.hurriyet.com.tr, 07.05.2008