

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNİN PERSONEL REJİMİNE ETKİLERİ

İbrahim BÜKE

Danışman

Doç.Dr. Oğuz SANCAKDAR

İzmir -2006

EKLER

EK A Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİNİN PERSONEL REJİMİNE ETKİLERİ” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

25 / 06 / 2006

İBRAHİM BÜKE

İmza

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : İBRAHİM BÜKE

Anabilim Dalı : KAMU HUKUKU

Programı : Tezli YL

Tez/Proje Konusu : KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNİN PERSONEL REJİMİNE YANSIMALARI

Sınav Tarihi ve Saati:

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OY BİRLİĞİ ile O
DÜZELTME O* OY ÇOKLUĞU O
RED edilmesine O** ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

** Bu halde adayın kaydı silinir.

*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

	Evet
Tez/Proje, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/> O
Tez/Proje, mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/> O
Tez/Proje, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/> O
Tezin/Projenin, basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/> O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red
.....	<input type="checkbox"/> Başarılı	<input type="checkbox"/> Düzeltme	<input type="checkbox"/> Red

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ/PROJE VERİ FORMU**

Tez/Proje No: **Konu Kodu:** **Üniv. Kodu**

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez/Proje Yazarının
Soyadı: BÜKE

Adı: İBRAHİM

Tezin/Projenin Türkçe Adı: KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMA
SÜRECİNİN PERSONEL REJİMİNE ETKİLERİ

Tezin/Projenin Yabancı Dildeki Adı: THE EFFECT OF RESTRUCTURING PUBLIC BANKS
ON PERSONNEL REGİME

Tezin/Projenin Yapıldığı
Üniversitesi:DOKUZ EYLÜL

Enstitü:SOSYAL BİLİMLER Yıl:2006

Diğer Kuruluşlar:

Tezin/Projenin Türü:

Yüksek Lisans:

Doktora:

Dili:Türkçe

Sayfa Sayısı:116+XIII

Tıpta Uzmanlık:

Referans Sayısı:68

Sanatta Yeterlilik:

Tez/Proje Danışmanlarının

Ünvanı: DOÇ. DR.

Adı.OĞUZ

Soyadı: SANCAKDAR

Ünvanı:

Adı.

Soyadı

Türkçe Anahtar Kelimeler:

1-Kamu Bankaları

2-Bankalarda Yeniden Yapılandırma

3-Özelleştirme

4-Personel Rejimi

5-Perfonmans Değerlemesi

İngilizce Anahtar Kelimeler:

1-Public Banks

2-Restructuring in Banking Sector

3-Privatilation

4-Personnel Regime

5-Performance Evaluation

Tarih:20/06/2006

İmza:

Tezimin Erişim Sayfasında yayınlanmasını istiyorum.

Evet

Hayır

Ö Z E T

Dünyada başlıca ekonomik ve teknolojik değişimler organizasyonel değişimleri gerekli kılmaktadır. Yoğun rekabetin geçerli olması, bilgi ve malzeme teknolojisindeki gelişmeler, telekominikasyon alanındaki yenilikler, organizasyonların yapı, sistem ve süreçlerini yeniden yapılandırmalarını kaçınılmaz hale getirmiştir, Bu çerçevede gelişen yeni akımlar doğrultusunda kamu bankalarının da çağa uygun olarak yeniden yapılandırılmaları hatta bazı yazarlara göre artık özelleştirilmeleri gerektiği düşüncesi ifade edilmektedir.

Dünyada gelişen ve değişen çalışma koşullarına kamu bankalarının uyum sağlayabilmesi için çalışanlarına gerekli yatırımı yapmaları gerekmektedir. Kuşkusuz bu yatırımlar sadece çalışanların hizmet içi eğitim alması, çalışma koşullarının iyileştirilmesini veya ücretlerin artırılmasını içermemekte, söz konusu kurumlarda görev alanların kurum kültürünü edinmeleri ve çalıştıkları kurumlara güvenmeleri de önem taşımaktadır.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılarak özelleştirilmesine hazırlık amacıyla yapılan bu çalışmaların sonuçları ileride uluslar arası finans kuruluşlarınca yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi doğrultusunda ülkemize baskı yapılan diğer kamu kurum ve kuruluşları ile söz konusu kuruluşlarda çalışmakta olan tüm kamu görevlileri için örnek teşkil edebilir.

Çalışmamızda zaman içerisinde kamu bankalarının özelleştirilmesine hazırlık amacıyla yeniden yapılandırılmaları için 2000 yılında yasallaştırılan 4603 sayılı yasada yapılan yasal değişimlerin kamu bankası çalışanlarının özlük haklarını nasıl değiştirdiği , verilen yargı kararlarının idareyi ve daha sonra yasamayı nasıl etkilediği, çıkarılan her yasal düzenlemeyle yapılan veya yapılmak istenen idari işlemler ve gelinen son aşama hakkında bilgi vermeye çalışacağız.

ABSTRACT

The basic economic and technologic changes in the world, maket he organizational regulations required. The intensive competition, changes in information and material technolgies, the innovations in telecommunication brought the necessary regulations in structure system and process of organizations. In this frame, the need of restructuring and privatization were discussed by some authorities.

Fort the adoptation of public banks to changing banks and varying working conditions in the world, they need to make necessary investment for their staff. Surely, this investments should include not only in service education, the improvement of working conditions and wages but also to make them trusting organization and gain organization culture.

The results of the studies which were made to prehare the public banks to privatization by restructuring them, may be used by the international finance foundations fort he other public organizations and their staf.

In our study, we will discuss the regulations made on 4603 laww which was made lawful in 2000, for privatization of publicbanks. By this laww, howw employee rights in public banks affected, the judgement decisions how affected management and legilation and we will try to Express the final stage by legal regulations.

KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNİN PERSONEL REJİMİNE ETKİLERİ

YEMİN METNİ	I
TUTANAK	II
Y.Ö.K DÖKÜMANTASYON MERKEZİ TEZ VERİ FORMU	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
İÇİNDEKİLER	VI
KISALTMALAR	XI
GİRİŞ	XII

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHİ GELİŞİM SÜRECİNDE BANKACILIK VE BANKA ÖZELLEŞTİRMELERİ

I) BANKACILIĞIN TANIMI:.....	1
A) TANIM VE UNSURLARI.....	1
B)İŞLEVLERİ	3
1-Merkez Bankası.....	3
2- Kamu Bankaları.....	4
3-Yatırım Bankaları.....	5
4-iller Bankası.....	6
II) BANKACILIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	7
A) DÜNYADA BANKACILIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	7
B)-TÜRKİYE DE BANKACILIK SEKTÖRÜNÜN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	9
1-Cumhuriyet Öncesi Dönem:.....	9
a-Tanzimat'tan Önce Türk Bankacılık Sektörü:.....	9
b-Tanzimat Sonrası Türk Bankacılık Sektörü:.....	10
2-Cumhuriyet Dönemi Türk Bankacılık Sektörü:.....	12

a-Ulusal Bankalar Dönemi: (1923 – 1932).....	12
b-Özel Amaçlı Devlet Bankalarının Kurulduğu Dönem:.....	13
c- Özel Bankaların Geliştiği Dönem:.....	14
d-Planlı Dönem: (1960 – 1980).....	15
e- Serbestleşme Ve Dışa Açılma Dönemi: 1980 Sonrası.....	17
f- 2000 Yılı Sonrası Bankacılık Sektöründeki Değişimler:.....	19
III) KAMU BANKACILIĞI VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	20
A-DÜNYADA KAMU BANKACILIĞI UYGULAMALARI ve ÖZELLEŞTİRMELER ...	20
1-İngiltere Örneği:.....	21
2-Amerika Örneği:.....	21
3-Fransa Örneği:.....	22
4--Almanya Örneği:.....	23
5-Diğer Gelişmiş Ülkelerde Durum.....	25
6-Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Bankacılığı Uygulamaları ve Özelleştirmeler.....	27B-
TÜRKİYE'DE KAMU BANKACILIĞI UYGULAMALARI ve ÖZELLEŞTİRMELER.	29
1-Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri:.....	29
2-Kamu Bankalarının Genel Özellikleri:.....	31
3- Kamu Bankalarının Özelleştirilme Nedenleri:.....	32
4-Özelleştirme Sonrasında Karşılaşılabilecek Sorunlar:.....	34
5-Türkiye'de Kamu Bankaları Özelleştirme Uygulamaları:.....	35
a-Sümerbank'ın Özelleştirilmesi:.....	36
b- Etibank Özelleştirilmesi:.....	37
c- Diğer Kamu Bankalarına İlişkin Özelleştirme Çalışmaları:.....	39
6- Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırma Programı İle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	41
a-25 Kasım 2000'de Yürürlüğe Giren 4603 Sayılı Kanun:.....	41

b-2000/1698 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:(13.12.2000).....	42
c-2001/2202 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı: (3.4.2001)	42
d-2001/2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı: (18.4.2001).....	43
e-4684 Sayılı Kanun: (20.06.2001).....	43
f) 4783 Sayılı Kanun (30,01,2002).....	44
g)4971 Sayılı Kanun (01.08.2003)	44
h) 5230 Sayılı Kanun (16.07.2004).....	44

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIKTAKİ GELİŞMELERİN YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNDEKİ KAMU BANKALARINA YANSIMALARI

I-ORGANİZASYON YAPISINDAKİ DEĞİŞİMLERİN KAMU BANKALARINA YANSIMALARI.....	45
A-KÜRESELLEŞME VE TEKNOLOJİK GELİŞMELERİN DÜNYADAKİ BANKACILIK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ.....	45
B-KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİNDE TEŞKİLAT YAPISINDA GÖRÜLEN DEĞİŞİMLER.....	49
1-Yeniden Yapılanma Öncesinde Kamu Bankalarında Organizasyon Alanındaki Problemler.....	49
2-Yeniden Yapılandırma Sürecinde Kamu Bankalarında Görülen Organizasyonel Değişiklikler	50
II-PERSONEL REJİMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİMLERİN KAMU BANKALARINA YANSIMALARI	51
A- PERSONEL REJİMİNDE YAŞANAN GELİŞİMLER BANKACILIK SEKTÖRÜNE ETKİLERİ.....	51

1-İnsan Kaynakları Yönetiminin Yeni Yönetim ve Teknik Modellerine Yaklaşımı:.....	51
a-Toplam Kalite Yönetimi.....	52
b-Değişim Mühendisliği.....	52
c-Öğrenen Organizasyonlar.....	53
2-Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş	53
3-İnsan Kaynakları Yönetiminin Fonksiyonları.....	54

B-KAMU BANKALARININ YENİDEN YAPILANDIRILMA SÜRECİNDE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE GÖRÜLEN DEĞİŞİMLER:.....56

1-Yeniden Yapılanma Öncesinde Kamu Bankalarının İnsan Kaynakları Alanındaki Problemleri.....	56
2-Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırma Anlayışı İçinde Gerçekleştirilenler.....	57

III- YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNİN KAMU BANKASI ÇALIŞANLARININ ÖZLÜK HAKLARINDAKİ GETİRDİĞİ DEĞİŞİMLER.....57

A-TABİ OLUNACAK PERSONEL REJİMİNE VE MALİ HAKLARA İLİŞKİN DEĞİŞİMLER.....57

1-Kamu Bankalarının Hukuki Statüsü:.....	57
2-Kamu Bankası Çalışanlarının Yeniden Yapılandırma Öncesi Hukuki Statüsü.....	60
3-Yeniden Yapılandırma Sonrası Kamu Bankalarında Çalışan Personelin Hukuki Statüsü.....	63
a- Özel Hukuk Hükümlerine Göre İstihdam Edilemeyenler.....	63
b- Özel Hukuk Hükümlerine Göre İstihdam Edilenler.....	76
aa- İşçi Statüsündeki çalışanlar.....	77
aaa-İhbar Tazminatı.....	77

bbb-Sendikal Tazminat.....	78
ccc-İşe İade Davası.....	79
ddd- Kıdem Tazminatı.....	80
eee-Diğer Kamusal Yükümlülükler.....	82
bb- Kapsam Dışı Personel Statüsünde Çalışanlar.....	83
4-Özelleştirme Sonrası Kamu Bankası Çalışanların Hukuki Statüsünde Meydana Gelebilecek Olası Durumlar.....	87
a-İşçi Statüsünde Çalışanlar.....	88
b-Kapsam Dışı Personel Statüsünde Çalışanlar.....	92
B-MALİ HAKLARA İLİŞKİN DEĞİŞİMLER.....	97
C-TABİ OLUNACAK SOSYAL GÜVENLİK REJİMİ VE EMEKLİLİĞE İLİŞKİN DEĞİŞİMLER.....	99
D- TABİ OLUNACAK SORUMLULUK HUKUKU AÇISINDAN YAŞANAN DEĞİŞİMLER.....	103
SONUÇ.....	107
KAYNAKÇA.....	112

KISALTMALAR

AY.....	: Anayasa
AYM.....	: Anayasa Mahkemesi
DMK.....	: Devlet Memurları Kanunu
DPB.....	: Devlet Personel Başkanlığı
E.....	: Esas
Em.San.....	: Emekli Sandığı
GOS.....	: Gelir Ortaklığı Senedi
İFP.....	: İstihdam Fazlası Personel
İMKB.....	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İş.K.....	: İş Kanunu
İDT.....	: İktisadi Devlet Teşekkülü
İŞKUR.....	: Türkiye İş ve İşçi Bulma Kurumu
IMF.....	: Uluslar arası Para Fonu
K.....	: Karar
KHK.....	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK.....	: Kamu iktisadi Kurumu
KİT.....	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ.....	: Küçük ve Orta Ölçekli işletme
KOF.....	: Kamu Ortaklığı Fonu
KOİ.....	: Kamu Ortaklığı idaresi
KOYK.....	: Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu
md.....	: madde
ÖİB.....	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK.....	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
RG.....	: Resmi Gazete
SSK.....	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM.....	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEK.....	: Türkiye Elektrik Kurumu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB.....	: Türkiye Bankalar Birliği
TMSF.....	: Tasarruf Mevduatı Sigortası Fonu
TOKİ.....	: Toplu Konut idaresi
YPK.....	: Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Türk İdare Hukukunda kamu bankalarının yeniden yapılandırma sürecini ve bu süreçte yaşanan yasal değişimleri ve bunların sonuçlarını irdeleyen herhangi bir eser bulunmaması beni bu çalışmayı yapmaya yönlendirdi. Daha önce yazılmış bir eser bulunmaması özellikle kaynak bulma konusunda büyük bir problem oluştursa da zaman içerisinde verilen idari yargı kararları doğrultusunda değişen yasal mevzuata uygun olarak bu tezi hazırladım.

Ülkemizi yönetenler 2000 yılında yaşanan ağır ekonomik bulanım sonrasında uluslararası büyük ve etkili finans kurumlarına kamuya ait değerlerin hızla satılması konusunda taahhütte bulunmuşlardı. Gerçi 1980 yılından itibaren ülkemizde özelleştirme faaliyetleri başlamış fakat hiçbir zaman kamuya ait büyük kuruluşlar satılmamışlardı. 2000 yılında itibaren yaşanan süreçte Türk ekonomisine yön veren dev kamu kuruluşlarının satışı amacıyla öncelikle yasal zemin oluşturulmuştur. Bu süreçte kamu bankalarının özelleştirilmeye hazırlanması ise yeniden yapılandırılmaları için çıkarılan 4603 sayılı yasayla birlikte başlamaktadır.

Çalışmamızın birinci bölümünde öncelikle ülkemizde ve dünyadaki bankacılığın tarihçesi ve türleri hakkında bilgi verilmiştir. Daha sonra ise dünyadaki kamu bankacılığı durumu ve dünyadaki kamu bankacılığında yaşanan özelleştirme deneyimlerinin yöntemleri hakkında bilgi verilmiş olup, son olarak ta ülkemizdeki kamu bankacılığının kuruluş öyküsü, geldiği nokta, özelleştirilme hususunda yapılan yasal değişiklikler hakkında bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde ise öncelikle dünyada yaşanan değişimlerin başta bankacılık sektörüne daha sonra ise kamu bankalarının yeniden yapılandırma sürecine etkileri araştırılmıştır.

Son olarak ta 4603 sayılı yasanın çıkartılması ve daha sonrasında bu yasaya eklenen yasaların kronolojik sırasıyla kamu bankası çalışanlarının özlük haklarındaki yapmış oldukları değişimler irdelenmiştir. Devlet memuru veya sözleşmeli personel statüsünden çıkarak Emekli Sandığına bağlı işçi statüsüne geçiş aşamaları ve bu süreçte özel hukuk hükümlerine geçirilemeyen veya geçmeyen personelin istihdam fazlası ilan edilip diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakilleri ve daha sonra bu personelden dava açıp geri dönenlerin durumları veya dava açmayıp gittikleri kurumlarda özlük hakları bakımından uğradıkları kayıplara ilişkin dava açanların durumları incelenmiştir.

Perfonmansa dayalı bir ücretlendirme sisteminin ilk kez bir kamu kuruluşunda uygulanacağı için Türk İdare Hukukuna yansıyacak atama ve özlük haklarına ilişkin açılacak davalarında bu çalışmanın içerisinde yer alacağını düşünmekteydik. Fakat beklentimizin aksine kamu bankalarının yapılandırma sürecinin başlamasının üzerinden yaklaşık 6 yıl geçmesine rağmen söz konusu bankalar ne atama yönetmeliğinde ne de ücretlendirme yönetmeliklerinde perfonmans sistemini baz alan değişiklikler yapmamışlardır.

Zaten zaman içerisinde yapılan yasal değişimlerce kamu bankası çalışanları idari hukuk öznesi olmaktan çıkarılmışlardır. Şu an için kapsam dışı personel özelleştirme aşamasında bir idari hukuk öznesi olasılığı bulunmakta olup, TBMM bekleyen Kamu Borçlanma Yasa Tasarısı yasallaşması halinde ise söz konusu personelinde nakil hakkının elinden alınacağı için idari hukuk öznesi olmayacaktır.

1. BÖLÜM

TARİHİ GELİŞİM SÜRECİNDE BANKACILIK VE KAMU BANKACILIĞINDA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

I- BANKACILIĞIN TANIMI :

A) TANIM VE UNSURLARI:

Kamu bankacılığının dünyada ve ülkemizdeki geldiği son noktaları ve bu gelişmelerin idari hukuku açısından getirdiği değişiklikleri incelemeden önce kamu bankalarının da içinde yer aldığı bankacılığı ve bankacılık sektörünü tanımlamak gerekir.

Kuşkusuz burada bankacılığa ilişkin tanımlamaların bankacılık sektörünün hızla değişen piyasa koşullarına ayak uydurmak için yapmış olduğu yenilikler nedeniyle geçerliliğini koruyamadığı belirtmek isterim. Bu durum zamanla kanun koyucuya bile yansımış ve bundan önceki bankacılık kanununda 3182 sayılı “Türk Bankalar Kanunu” nda ve şu anki yürürlükte bulunan 4389 sayılı “Bankalar Kanunu” nda banka ve bankacılığın tanımlarına yer vermekten kaçınmıştır¹.

Başta belirttiğimiz gibi doktrin pek çok farklı bankacılık tanımı bulunmaktadır. Anglo-Sakson yazarlar, bankaları çeke tabi mevduat kabul eden birer ticari işletmeler olarak tanımlamaktadır. Kimi yazarlar ise banka işletmelerini para kazanmak için para satan kurumlar olarak kabul etmektedirler². Diğer bir grup ise banka işletmelerini, para ve kredi ticareti yapan kuruluşlar olarak belirtmektedirler³.

Avrupa Birliği Banka Hukuklarının Koordinasyonu tüzüğüne verdiği banka tanımı ise: ‘ Banka faaliyeti, halkın mevduat ya da başkaca geri ödenmesi gerekli paraların kabul etme ve kendi hesabına krediler açmadan oluşan bir işletmedir⁴.

¹ K.BATU Tunay, Türkiye’de Kamu Bankacılığı ve Sektör üzerindeki Etkileri, Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları : 7, Ankara 1997, sh.6

² TUNAY,6.

³ DURUER Salih , Türkiye’de Ticaret Bankalarının Sermaye Yapı ve Yeterliliği Üzerine bir İnceleme, Yapı Kredi Bankası Bankacılık Araştırma Dizisi No:8 ,İstanbul 1988,sh.15.

⁴ Yüksel Ali Sait, Banka Yönetimi El Kitabı, Alfa Yayınevi, İstanbul 2002, sh.1.

Banka işletmeleri sermaye, para ve kredi üzerine her çeşit işlemleri yapan ve düzenleyen, özel ve tüzel kişilerin devletin ve işletmelerin bu alandaki her türlü ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalışan bir iktisadi kuruluştur. Banka işletmeleri para ve parayı temsil eden bütün tediye araçları ile uğraşan kurumlardır⁵.

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

Finansal hizmet ve piyasaların son derece de geliştiği günümüz dünyasında , yaygın olan finansman şekli dolaylı finansmandır. Dolaylı finansmana aracılık eden kişi ve kurumlara 'mali araçlar' adı verilmektedir. Bunların başlıcaları bankalar, sigorta şirketleri, sosyal güvenlik kurumları gibi gelir toplayan kurumlardır⁶.

Bankalar konulan sermaye açısından diğer işletmelere göre çok büyük farklılıklar arz eder. Özellikle mudilerinden toplamış olduğu ve çoğu zamanda kısa vadeli ve küçük fonlarını uzun vadeli ve büyük kredilere plase etmesi ve durumdan kaynaklanan vade uyumsuzluklarını gidermek amacıyla bankalar ortalama bir işletmeye göre çok daha fazla likidite oranı yüksek ve sermaye açısından da güçlü olmak zorundadırlar⁷. Zira Bankalar itibar kuruluşlarıdır ve piyasada bankalara duyulan güven bir an olsun sarsılırsa piyasa ekonomisi bundan çok büyük zarar görür. Bankanın, gerektiğinde dileyen mudisinin parasını her an ödeyebilmesi itibarının temelidir. Kuşkusuz hiçbir banka tüm mudilerinin parasını bir anda ödeyebilecek güçte değildir. Ama yakalanan kriz koşullarından bankaların kendini koruyabilmesi için sağlam bir sermaye yapısına ve elindeki fonları iyi plase edebilen işinin ehli bir risk yönetimine ihtiyacı vardır.

Bankalar mudilerin ellerindeki atıl fonların ihtiyaç sahibi gerçek ve tüzel kişilere aktarmanın yanı sıra ülke içindeki ticari ve sosyal hayatın vazgeçilmez bir uzantısı olan müşterileri arasındaki havale, senet ve çek tahsili işlemleri yaparlar ve değerli

⁵ ÇANKAYA Fikret ,Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi,Türkiye Bankalar Birliği Yayınları,İstanbul 2001 sh.7

⁶ EĞİLMEZ A.Mahfi,Hazine, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997, sh.150.

⁷ DURUER,9.

malların korunması amacıyla kiralık kasa hizmeti verirler⁸. Bankalar vermiş oldukları krediler karşılığında faiz alırken sunmuş oldukları hizmetlerin karşılığında da bazen matbu bazen de çeşitli oranlarda komisyon alırlar.

Ülkemizde de bankacılığa diğer ticari sektörlerle göre daha çok önem verilmiş ve ticaret kanundan ayrı olarak yasal bir düzenlemeye gidilmiştir. Son çıkartılan 4389 sayılı bankalar kanunun da pek çok kez değişikliğe uğramış (4491, 4672, 4743, ve 5020 sayılı kanunlarla) ve getirilen her yenilik yeni tartışmaları doğurmuştur. Bankacılık yasasında bu kadar çok değişiklik yapılmasının ardında sektörün bir türlü oturamamış olmasının yanı sıra ülkemiz dışında faaliyet gösteren çeşitli kreditor (IMF ve Dünya Bankası) kuruluşların etkisi büyüktür.

B) İŞLEVLERİ:

1- Merkez Bankası

Devlet adına para üreten, para ve kambiyo politikalarını belirleyen ve yürüten bankalardır. Bu bankalar, “emisyon bankası” ya da “bankaların bankası ”olarak da adlandırılır⁹. Daha çok merkez bankası adıyla anılmalarının nedeni, para ve bankacılık işlerinde diğer bankaların merkezini oluşturmalarından, onları bir merkezden yönlendirmelerinden ileri gelir. Merkez bankalarının sahip olduğu bu yetkiler, devletin hükümlerine haklarındadır. Bu nedenle, merkez bankalarının, mülkiyet yapısı ne olursa olsun, yetkileri hangi ölçülerde bulunursa bulunsun, görev konularında son irade, devleti yönetenlerdedir

Bugün merkez bankalarının belli başlı görev ve işlevleri şöyle sıralanabilir: Devlet adına banknot çıkarmak (emisyon), devletin hazinedarlığını yapmak, banka sisteminin rezervlerini tutmak, reeskont ve avans işlemleri yapmak suretiyle kredi açmak, banka sisteminin rezervlerini, reeskont ve avans suretiyle açtıkları kredileri artırıp azaltmak, hisse senedi ve tahvil alıp satmak, yani açık piyasa işlemleri yapmak suretiyle banka sisteminin ve ekonominin likiditesini kontrol etmek ve ayarlamak, banka kredilerini nicelik ve nitelik yönünden kontrol etmek, kambiyo

⁸ GEYLAN Ramazan , Ticari Banka Yönetimi ve Türk Ticari Bankalarının Temel Yönetim Sorunları, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:86, Eskişehir 1985 , sh.4.

⁹ “Merkez Bankaları” / maksimumbilgi web sitesi, 05.05.2006 (<http://www.maksimumbilgi.com.tr/bankacilik/merkez> bankaları)

sınırlaması getirilmişse, ülkenin döviz rezervlerini tutmak ve yabancı ülkelere döviz üzerinden işlemleri yürütmek, kontrol etmek, devletin ekonomik ve mali konularda danışmanlığını yapmak, bankalar arasında takas ve mahsup işlemlerini takas odaları aracılığıyla yürütmek, banka sistemini denetlemektir.

Merkez bankaları, genellikle düşük sermaye ile çalışan kuruluşlardır. Bunlar, idare binası, şube binaları ve demirbaşlar gibi sınırlı varlıkları için sermayeye gerek duyarlar. Merkez bankası görevleri sermayeyi gerektirmez. Esasen bu bankaların kârları da ticari bir faaliyet sonucu elde edilmeyen, ekonominin düzenlenmesiyle ilgili kararlardan doğan kârlardır. Bu nedenle devletler merkez bankalarında ne kadar pay sahibi olurlarla olsunlar, kârın bir kısmını mutlaka alırlar. Nitekim Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda, sermayenin tamamı Hazineye ait olmadığı halde, ortaklara en fazla %12 oranında kâr dağıtılmakta, kalanı Hazine'ye verilmektedir¹⁰.

Ülkemizde Osmanlı İmparatorluğu zamanında Merkez Bankası kurulamamış olup, para basma yetkisi yabancı sermaye ile kurulmuş olan Bank-ı Osmani daha sonra ise Bank-ı Osmani-i Şahane ve daha sonra ise Osmanlı Bankası olarak adlandırılan bankaya devir edilmiştir¹¹. 1930 yılında Merkez Bankası kuruluşuna kadar Osmanlı Bankası para basma yetkisini elinde tutmuştur. Merkez Bankası 1970 yılında reorganizasyona tabi tutularak faaliyetlerine yeniden düzenlenmiştir¹².

3346 sayılı yasa T.C. Merkez Bankası'nın kamu iktisadi teşebbüsü sayılmayacağı belirtilmiş ve bu bankanın denetiminin Anayasa'nın 162. maddesinde söz konusu olan milli bütçenin incelenmesi yoluyla yapılacağını öngörmüştür¹³.

2-Kamu Bankaları

Kamu" deyiminin sınırları kesin olarak belli değildir. Bu nedenle, günlük hayatta kullanılan kamu bankası deyiminin yasal çerçevesini çizmek zordur. Ancak, kamu

¹⁰ TC Merkez Bankası web sitesi, 07.05.2006 ([http:// www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr) / tarihçe)

¹¹ KAZGAN Haydar, Osmanlı dan Cumhuriyete Türk Bankacılık Tarihi, TBB Yayınları, İstanbul 1997, sh.33

¹² ÇANKAYA, 16.

¹³ AKTAN Çoşkun Can, Özelleştirme, TAKAV Matbaası, Ankara 1993, sh.159

sözcüğü ile eski dilde “amme”nin kastedildiği noktasından hareket edilirse, bu ifade ile belli kişi ya da grupların hakimiyetinde bulunmayan ve kamu sektörü içerisinde yer alan bankaların kastolunduğu anlaşılır.

Mevzuatta devlet bankasının da bir tanımı bulunmamakla birlikte, genel ve katma bütçeli kuruluşlar devlet olarak nitelendirildiğinden, sermaye ve idaresi bunlara ait olan bankalar devlet bankası sayılmaktadır. Kamu bankası deyimini devlet bankası deyiminden daha genişletir.

Çünkü, bu ifade, devlet bankaları ile birlikte sermaye ve yönetimine, yerel yönetimlerin, kamu yararına çalışan kurum, kuruluş ve derneklerin sahip olduğu bankaları da kapsamaktadır.

3-Yatırım Bankaları

Sanayinin finansmanında önemli rol oynayan yatırım bankaları sanayi kuruluşlarının uzun vadeli kredi ihtiyacını karşılamaktadır. Sermaye piyasasının açık piyasa işlemleri grubunda faaliyette bulunmak suretiyle, şirket ve kurumlar ile hükümet kuruluşlarının hisse senetlerini, bono, tahvil ve diğer sermaye senetlerini fazla paraları için yatırım alanı arayan halka dağıtır ve böylece uzun vadeli fonlar temin ederler¹⁴.

Öte yandan, daha önce piyasaya çıkarılmış menkul kıymetlerin yatırım yapmak isteyenler arasında dağılmasını sağlayan kurumlar olmak sıfatıyla da, borsa acentaları ve menkul kıymet borsalarıyla aynı gruba girerler.

Genellikle mevduat kabul etmeyen yatırım bankaları, öz sermayesi dışında ek kaynak derleyecekleri zaman, çoğunlukla menkul kıymet çıkarırlar. Devletçe ya da ticaret bankalarınca veya ortaklaşa derlenen fonların yanı sıra, uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan krediler de önemli kaynaklarından birini oluşturur. Bütün sınırlı olanaklara rağmen, yatırım bankaları kâr sağlayabilmekte ve kısa sürede temettü dağıtacak duruma gelebilmektedir.

¹⁴ “Yatırım Bankaları” maksimumbilgi web sitesi, 05.05.2006 (<http://www.maksimumbilgi.com.tr/bankacilik/yatirim> bankaları)

Yatırım bankaları, hemen hemen bütün ülkelerde benzer işlevler yapsalar dahi, her ülkenin yatırım bankacılığı mekanizması sermaye piyasasının koşullarına, sosyal ve hukuksal gelişimine, uzun vadeli kredi arayanların ihtiyaçlarının çeşidine göre farklı şekiller arz etmektedir.

4- İller Bankası

Kurtuluş Savaşından sonra başlatılan kalkınma hamlesi çerçevesinde, şehir ve kasabalarımızın yeniden imar ve inşası konusunda önemli görev ve sorumluluklar üstlenen İller Bankasının temeli, Mustafa Kemal Atatürk'ün talimatlarıyla, Belediyelerin imar faaliyetlerini finans etmek üzere, 11 Haziran 1933 tarihinde 2301 sayılı Kanunla, 15 Milyon sermaye ile "Belediyeler Bankası" adıyla kurulmuştur.

Bankanın Kuruluş Kanunu uyarınca yalnız Belediyelere yönelik faaliyetlerde bulunması, kuruluş sermayesinin, hızlı nüfus artışı ve şehirleşmeye paralel olarak artan kredi ihtiyacını karşılayamaması ayrıca, mali kaynağa ve teknik yardıma muhtaç İl Özel İdareleri ile köylerin bu yardım dışında bırakılması ve faaliyet sahasının daha genişletilmesi gibi hususlar göz önünde bulundurularak ,Belediyeler Bankasının değişik bir bünyeye sahip kılınması düşünülmüş ve bu düşünceyle kurulan Belediyeler Bankasının," Mahalli İdareler İmar Bankasına dönüştürülmesi için 29.07.1944 tarihinde T.B.M.M. ne sunulan kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında Bankanın adı " İller Bankası" olarak..değiştirilmiştir.

İl Özel İdareleri , Belediyeler ve Köyleri de içine alan İller Bankası 'nın kurulması, 13.06.1945 tarihinde kabul edilen ve 23.06.1945 tarihinde de Resmi Gazete de yayınlanan 4759 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle Belediyeler Bankasının görevlerini üstlenerek resmen kurulmuştur¹⁵.

¹⁵ TC İller Bankası web sitesi, 05.05.2006 ([http:// www.ilbank.gov.tr](http://www.ilbank.gov.tr) / tarihçe)

II) BANKACILIĞIN TARİHSEL GELİŞİMİ

A) Dünyada Bankacılığın Tarihsel Gelişimi

Modern anlamda bankaların 19. yüzyılda ortaya çıkmalarına karşılık bankacılık işlemlerinin tarihi eski çağlara uzanmaktadır. Bir şeyin ödünç veya emanet alınıp verilmesi olayı banka hizmetlerinin başlangıcı kabul edilirse, bankacılığın M.Ö. 2000'li yıllarda başladığını söylemek mümkündür. Sümer ve Babil medeniyetlerinde kredi ve mevduat işleri yapan, tarım kredisi veren kişi ve kuruluşların bulunduğu ileri sürülmektedir¹⁶. Buna en güzel örnek Babil Mabeol Bankalarıdır. Daha sonra Eski Mısır, Yunan ve Roma medeniyetlerinde genellikle din adamlarının ve bazı kuruluşların bankacılık faaliyetlerine giriştikleri görülmüştür¹⁷.

Paranın bir değişim aracı olarak kullanılmaya başlanması ticaretin gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Para ise o gün olduğu gibi bugün de ihtiyaçlarımızı karşılayan mal ve hizmetlerin alım ve satımını kolaylaştıran ve herkes tarafından kabul edilen ortak bir değişim aracıdır¹⁸. Ortaçağda yeni gelişen ticaret ise herkesin kabul ettiği müşterek bir değer ölçüsü ve değişim aracı olması gereken parayla¹⁹ ilgili sorunları ortaya çıkmıştır. Özellikle ekonominin tam anlamıyla çalışması için mutlak fiyat denen parayla ifade edilen fiyatların²⁰ oturmuş olması gerekir. Bu da ancak, paranın ayarının tam olmasına bağlı olup, ortaçağ İtalya'sında sarraflar paranın ayarını kontrol eden ve bu ilişkileri düzenleyen kurumlar olarak ortaya çıkmışlardır. Sokak köşelerinde önlerine koydukları masa üzerinde madeni paraların ayarlarını kontrol eden, ağırlıklarını tartan, para bozan, değersiz paraları yenileri ile değiştiren, onları başkası adına muhafaza eden sarraflar, 12. yüzyılda "bancherius" adını almışlardır. Bankalar bu günkü adlarını, bu kişilerin önlerine

¹⁶ ÇANKAYA,9.

¹⁷ GEYLAN,6.

¹⁸ PEKİN Tefik, Makro Ekonomi, Bilgehan Yayınları, İzmir 1993,sh.13

¹⁹ PEKİN Tefik, Ekonomiye Giriş, Bilgehan Yayınları, İzmir 1991, sh.22

²⁰ ACAR Sadık, Genel İktisat, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, 2. Baskı, İzmir 1994, sh.25

koydukları masanın adı olan “banco” sözcüğünden almışlardır. Zamanla çalışma alanlarını genişleten bancherius'lar para ticareti yanında kredi ticareti de yapmaya başlamışlardır. Mevduat almaları, transfer işlemlerini gerçekleştirip kredi vermeye başlamaları, bu kişileri belli bir yerde ikamet etmeye zorlamış, böylece geleceğin banka işletmelerinin temeli atılmıştır.

Mali kriz nedeniyle 1500'lü yıllarda Venedik'teki bancheriuslerin tümünün iflas etmesi , 1581 yılında Venedik' de Banco Della Piazza Del Rialto adlı ilk resmi bankanın kurulmasına neden olmuştur. Böylece Venedik dahilinde özel bankacılık kaldırılmıştır. Banco del Rialto'ya mevduat kabul etme, bu mevduatın bir şahıstan diğerine aktarılmasına aracı olma görevi verilmiş, mevduatı kullanması yasaklanmıştır. Daha sonra Banco del Rialto, ikinci resmi banka Banco del Giro ile birleşerek Venedik Bankası adını almıştır²¹. Venedik Bankası virman ve mahsup işlerinden başka kredi işleri de yapmaya başlamış, özellikle gemi sahiplerine ve deniz aşırı ticaretle meşgul kimseler açtığı orta vadeli donatım kredileriyle ticaretin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

Amsterdam Bankası hesaplarını “Florin Banco“ denen sabit kıymetli bir para üzerinden tuttuğu için bankacılıkta önemli bir atım atmış, kısa sürede Avrupa'nın en önemli bankası haline gelmiştir. Daha sonra birtakım baskılar ve özel izinle bankanın kredi vermeye başlaması, Fransa ile yapılan savaşlarda Hollanda'yı desteklemek amacı ile altın stoğunu eritmesi 1814 yılında tasfiye edilmesine yol açmıştır. Bir süre sonra yerine banknot ihracı yetkisine sahip flemenk bankası kurulmuştur. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, Amsterdam Bankasının faaliyetleri kendinden sonra kurulan diğer bankalara örnek olmuştur²². Bunlardan en önemlisi 1619 tarihinde kurulan Hamburg Bankası'dır. Banka kabul ettiği para, altın , külçe ve eşyaya karşılık defterinde “Marc Banco“ üzerinde sabit kıymetli bir hesap açarak tüm işlemlerini bu hesap üzerinden yürütmüştür. Bankanın hesapları Hamburg Belediyesinin garantisi altına alınmış, böylece halkın güveni kazanılmıştır. Ancak 1875'li yıllara doğru banka paritesini yitirmiş, bir süre sonra da faaliyetine son vermek zorunda kalmıştır. Böylece ortaçağ sonlarında para değiştiricileri (bankerus)

²¹ ÇANAYA, 9.

²² GEYLAN, 7.

ile başlayan bankacılık tevdiat ve transfer faaliyetleri ile gelişme kaydetmiş, kredi imkanları yaratan iskonto işlemleri ile bu gelişimini sürdürmüştür²³

İlk emisyon bankaları olarak nitelendirilen Stockholm Bankası ve İngiltere Bankası'nın (Bank Of England) bankacılık tarihinde önemli bir yeri vardır. Özellikle 1964 yılında kurulan İngiltere Bankası kuruluşundan itibaren devlet hazinesinin bankası ve en büyük yardımcısı olmuş, İngiliz bankacılığının temelini oluşturmuştur. Fransız ihtilali ile gelişmeye başlayan yeni fikirler modern bankacılığın doğuşunda etkili olmuştur. Emisyon bankalarının para ve kredi konusunda oynadığı rol diğer ülkelere de örnek olmuş, 19. yüz yılda hemen hemen bütün Avrupa ülkeleri, İngiltere Bankası örneğinden hareketle emisyon bankaları kurmuşlardır. Böylece 19. yüz yılın başından itibaren modern anlayışa uygun, anonim şirket statülü, çok şubeli bankalar yasaların denetiminde kurulmaya ve faaliyetlerini sürdürmeye başlamışlardır. Sanayinin gelişmesiyle birlikte kredi mekanizmalarının gittikçe daha sıkı bir işbirliğine itmiştir. Çek sisteminin gelişmesi ve özellikle banka virmanlarının yarattığı yeni olanaklar banknot ve madeni paralarla birlikte, ödeme araçlarının hacmini arttırmıştır²⁴. Her türlü bankacılık hizmetinin yanında mali piyasaları düzenleme görevini de üstlenen bankalar, zamanla birleşerek büyük holdingler meydana getirmişler uluslararası piyasalara açılmışlar²⁵ ve işlemlerin çok çeşitli ve karmaşık olması, araçlarının genel ekonomi içindeki payı da düşünüldüğünde seçkin birer kurum niteliğine bürünmüşlerdir²⁶.

B- Türkiye'de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi

1-Cumhuriyet Öncesi Dönem

a-Tanzimat'tan Önce Türk Bankacılık Sektörü:

Daha önce dünya bankacılık sektörünün tarihsel gelişimini incelediğimizde, bankaların bankerler tarafından bankerlerin ise sarraflar tarafından icra edildiğinden bahsedilmişti. Ortaçağda gelişmeye başlayan sarraflık mesleği Osmanlı Devleti'nde Müslümanların İslam dininin faiz almayı caiz görmediği inancı nedeniyle genellikle

²³ ÇANKAYA, 10.

²⁴ ÜLKEN Yüksel, 20.Yüzyılda Dünya Ekonomisi, Filiz Yayınevi, İstanbul, 1991, sh.37

²⁵ ÇANKAYA, 11.

²⁶ TAKAN Mehmet, Bankacılık Teori Uygulama ve Yönetim, Nobel Yayıncılık, Ankara 2002, Sh.1.

azınlıklar tarafından yürütülmüştür. Daha çok Rum, ermeni ve Yahudi azınlığı tarafından oluşturulan Osmanlı sarrafları ;

- Hazineye ve saraya ödünç para vermek,
- Muhtelif cins paraları birbiriyle değiştirmek,
- Senet alım satımı yapmak,
- Başka şahıslara ait paraları işletmek,
- Vergilerin iltizamını almak,
- Devlet adamlarına ve paşalara ait malların gelir bakımından yönetimini yapmak gibi işlerle uğraşırlardı.²⁷

Bu azınlık sarraflarının işyerlerinin genellikle galata civarında bulunması nedeniyle bunlara “**Galata Sarrafları**” denilmiş, Osmanlı'nın son zamanlarında ise “**Galata Bankerleri**” olarak adlandırılmışlardır. Osmanlı hazinesinin plansız ve hesapsız bir tarzda yönetilmesi sonucu devamlı olarak borçlanmak hatta ilerideki gelirlerini bile kırdırmak zorunda kalan Osmanlı hükümetlerinin bu durumundan yararlanan sarraflar, asırlar boyu büyük ve haksız servetler edinmek imkanı bulmuşlardır.

b-Tanzimat Sonrası Türk Bankacılık Sektörü:

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk banka 1847 yılında kurulmuştur. İlk kağıt para 1840 yılında bütçe açıklarını kapatmak için çıkarılmıştır. **Kaime** adı verilen bu paranın miktarı o dönemlerde sürekli açık veren Osmanlı hazinesinin kaynak ihtiyacının karşılanması amacıyla kısa sürede önemli oranda arttırılmıştır. Sürekli dış ticaret açıkları verilmesinin de etkisiyle birkaç yıl içerisinde kaimelerin yabancı paralar karşısındaki değeri önemli düşüşler göstermiş, bu nedenle ithalatın finansmanı için dış piyasalardan kaynak bulunması zorlaşmıştır. Bankanın kurulmasının en önemli amacı kambiyo istikrarını²⁸ sağlamaktır. Bu işlevi yerine getirmek üzere kurulan “**İstanbul Bankası**” faaliyete son verdiği 1852 yılına kadar kaimelerin dış değerinin sabit kalması yönünde önemli katkılarda bulunmuştur.

²⁷ ÇANKAYA, 11.

²⁸ EŞDUR Betül, Yeni Teknolojilerin Türk Bankacılık Sektörü'nün İstihdam ve Verimlilik Yapısına Etkileri, İstanbul 1999, sh.10.

Kısa bir süre faaliyet gösteren ve faaliyet alanı sınırlı olan İstanbul Bankası bir tarafa bırakılacak olursa Osmanlı İmparatorluğu'nda bankacılığın 1856 yılında kurulan “**Osmanlı Bankası**” ile başladığı yaygın olarak kabul edilen bir görüştür. Banka, dış borçların alınmasında Osmanlı Hükümeti ile yabancı sermaye sahipleri arasında aracılık etmek amacıyla İngiliz sermayesi ile kurulmuştur. Osmanlı Bankası para basma ayrıcalığına sahip olmasının yanında devletin tüm ödemelerinin ve mali aracılık hizmetlerinin yürütüldüğü banka olmuştur.

Osmanlı Bankası ve imparatorluğun yıkılmasına kadar kurulan diğer yabancı sermayeli bankaların ana faaliyet alanı Osmanlı Hazinesi için iç ve dış borç bulunması ve bunların ödenmesi ile ilgili işlerle uğraşmak olmuş ve bu nedenlerle Osmanlı dönemi bankacılığı için “**borçlanma bankacılığı**”²⁹ nitelemesi yapılmıştır.

1856 – 1923 yılları arasında kurulan bankalarda yabancı sermayeli bankalar çoğunlukta olmakla birlikte 1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanı ve milliyetçilik eğilimlerinin artması ile birlikte ulusal sermaye ile pek çoğu yerel ve tek şubeden oluşan bankaların kurulması süreci başlamış, bu süreç 1911 yılında I.Dünya Savaşı'nın çıkışı ile hızlanmıştır.

Ulusal bankacılık hareketinin ortaya çıkmasındaki temel neden ülke içinde birikmekte olan sermayeyi yabancı ve azınlık bankaların elinden kurtarmak ve bu sermayeyi ulusal ticareti geliştirmek amacıyla kullanmaktır. Kurulan ulusal bankaların kredilendirme uğraşları daha çok ticari kredi, esnaf kredisi, tarımsal kredi, emlak kredisi ve tüketim kredisi biçiminde olmuştur.

1863 yılında, çiftçilere uygun koşullarda tarımsal kredi verilmesi amacıyla “**memleket sandıkları**” kurulmuştur. Memleket sandıklarında sermayenin toplanmasında güçlükler yaşanmaya başlanması ve kredilerin verilmesinde yolsuzlukların yapılması dolayısıyla bu kuruluşun “**menafi sandıkları**” adıyla yeniden düzenlenmesine karar verilmiştir³⁰. Kısa bir süre sonra bu sandıklarda

²⁹ ÇANKAYA, 11.

³⁰ GEYLAN,10.

toplanan kaynakların kullanımı ile ilgili olarak da şüpheler belirmesi üzerine 1888 yılında tarımsal krediyi devlet denetimine alacak olan “**Ziraat Bankası**”³¹ ilk devlet bankası sıfatıyla kurulmuş, bu bankanın sermayesi menafi sandıklarının alacaklarının devredilmesi ile sağlanmıştır.

2-Cumhuriyet Dönemi Türk Bankacılık Sektörü:

a-Ulusal Bankalar Dönemi: (1923 – 1932)

Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılına gelindiğinde Türk ekonomisinin içinde bulunduğu zorlukları görerek bu yapının değişmesi için yoğun çaba gösteren dönem hükümetleri ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasında bankacılık sektörünün taşıdığı önemin bilinci içinde ulusal bankacılığın geliştirilmesi için çeşitli girişimlerde bulunmuşlardır. Özel kesimin olanakları henüz güçlü bankalar kurulması için yeterli olmadığından bu dönemde devlet katkısı ile bankaların kurulmasına karar verilmiştir. Devlet özel sermaye birikiminin eksikliğini gidermek istemiştir³². Ulusal sermayeyi oluşturacak kurumsal yapıyı kurmayı amaçlamıştır³³. İlk olarak bir ana ticaret bankası olarak “**Türkiye İş Bankası**” 1924 yılında özel sektör bankası olarak kurulmuştur. 1925 yılında ise “**Türkiye Sanayi ve Maden Bankası**” kurulmuştur. Bu banka ülkemizde kurulan ilk kalkınma bankasıdır. Bankanın kurulması ile, özel sanayi işletmelerine orta ve uzun vadeli kredi verilmesi ve mali, ekonomik ve teknik konularda bilgi yardımı sağlanması amaçlanmıştır. Banka 1932’de “**Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası**” adını almış ve 1933 yılında da **Sümerbank**’a devredilmiştir. 1923 – 1932 döneminde bölge tüccarlarının kredi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla çok sayıda yerli veya yabancı sermayeli tek şubeli banka kurulmuştur.1929 yılında ülkedeki toplam mevduatın üçte biri Türk Bankalarında bulunmakta idi ve burada ki amaç Türk sermayedarını ve girişimcisini kayıran ulusal bir bankacılık sektörü yaratmaktır³⁴. 1927 yılında konut kredisi vermek amacıyla “**Emlak ve Eytam**

³¹ Tarihçe, TC Ziraat Bankası AŞ web sitesi, 16.04.2004 (<http://www.ziraatbank.com.tr/tarihce>)

³² KEPENEK Yakup, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 2.b. , Gerçek Yayınevi, Ankara 1993 sh.17

³³ BORATAV Korkut, Türkiye İktisat Tarihi, 3.b., Gerçek Yayınevi, Ankara 1990, sh.45

³⁴ BURSALIOĞLU A.Serdar, Türk Sektör Bankacılığında TC Ziraat, t.Halk ve T.Emlak Bankalarının Yeri ve Önemi, İstanbul 1998 sh.3

Bankası” kurulmuştur. Banka 1946 yılında **“Emlak ve Kredi Bankası”**na dönüştürülmüştür³⁵.

Cumhuriyet Döneminde bankacılık alanında atılan en önemli adımlardan biri 1930 yılında **TC Merkez Bankası”**nın kurulması olmuştur. 1715 sayılı kuruluş kanununa göre Merkez Bankası para basmak, paranın değerini korumak, ekonominin genel likiditesini sağlamak ve bankalara ödünç para vermekle görevli bir emisyon bankasıdır. 1971 yılına kadar yürürlükte kalan bu kanun, yürürlükte kaldığı süre içinde pek çok kez değiştirilerek bankanın hazineye ve kamu iktisadi teşekküllerine daha fazla kredi vermesi sağlanmaya çalışılmıştır.

b-Özel Amaçlı Devlet Bankalarının Kurulduğu Dönem:

1929 yılına gelindiğinde, Türkiye tarım üretiminin egemen olduğu bir ülkedir. 1920’li yıllarda izlenen özel kesimin özendirilmesi ile sanayileşme stratejisi, sermaye birikiminin yetersizliği nedeniyle önemli bir sonuç vermemiştir. Bu durum ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi için devletin sınai yatırımların yapılmasında daha aktif bir rol oynaması gerektiği fikrinin doğmasına neden olmuştur. Bu nedenle 1930’lu yılların başlarında 1920’li yıllarda izlenen özel kesimin özendirilmesi ile sanayileşme stratejisi bir tarafa bırakılarak kamu iktisadi girişimleri aracılığı ile sınai yatırımlarda bulunarak sanayileşme stratejisi benimsenmiştir.

İktisadi devletçilik stratejisi, bankacılık sistemimizi de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde: Sümerbank (1933), “Belediyeler Bankası (1933), Etibank (1935), Denizbank (1937) ve Halk Bankası (1938), Sanayi yatırımlarında yer alan işletmelerin kurulması, işletilmesi ve finansman ihtiyaçlarının sağlanması amacıyla devlet tarafından özel amaçlı banka statüsüyle kurulmuştur³⁶. Sümerbank, sınai tesislerin kurulmasında, Etibank madencilik alanında, Belediyeler Bankası, şehir ve kasabaların altyapı hizmetlerinin geliştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Deniz yolları işletmelerinin oluşturulması ve finansman ihtiyaçlarının sağlanması için Denizbank

³⁵ ÇANKAYA, 16.

³⁶ ÇANKAYA, 16.

kurulmuştur. Halkbankası ve halk sandıklarının kurulması ile küçük esnaf ve sanatkarların kredi ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmıştır.

1933 –1944 döneminde sanayileşme için gerekli olan ancak getirisi göreceli olarak düşük olduğu için özel sektör tarafından yapılamayan yatırımların devlet tarafından gerçekleştirilmesi, bu yatırımların finansmanları bütçe olanaklarını oldukça zorlamıştır. Diğer taraftan dünya ekonomik krizi sonucu tarım sektöründe gelirlerin düşmesi ve ticari faaliyetlerin azalması 1930'lu yılların başında tek şubeli yerel bankaların büyük bir bölümünün kapatılmasına neden olmuştur³⁷. Daha sonraki dönemlerde ülkemizin önemli özel sektör bankalarından biri haline gelecek olan “**Türk Ticaret Bankası**” 1930 yılında Adapazarı İslam Ticaret bankası yerine hazinenin iştiraki ile kurulmuştur. İş Bankası da bu dönemde önemli bir gelişme göstermiştir.

c-Özel Bankaların Geliştiği Dönem:

1945 – 1959 döneminin en önemli özelliği sanayileşme stratejisi olarak iktisadi devletçiliğin yerini özel sektörün desteklenmesi ile ekonomik kalkınmanın hızlandırılması politikasının almasıdır. Özel kesimin güçlenmesi ve sanayileşme politikasında meydana gelen değişiklik, etkisini bankacılık sektörü üzerinde de göstermiş, bu dönem özel bankacılığın geliştiği bir dönem olmuştur.

1945 – 1959 yılları arasında yatırımların, modern işletmelerin, milli gelir ve nüfusun hızla artması, şehirlerin büyümesi, sanayi sektörünün milli gelirden daha çok pay almaya başlaması ve piyasa için üretimin gelişmesi, ekonomide para ve kredi ihtiyaçlarının artmasına sebep olmuştur. Bankacılık alanında yapılan yatırımların getirisi yükselmiş, özel bankacılık hızla önem kazanmaya başlamıştır³⁸. **Yapı Kredi Bankası**. (1944), **Garanti Bankası** (1946), **Akbank** (1948), **Pamukbank** (1955), **Türkiye Sınai Kalkınma Bankası** (1950) bu dönemde kurulmuştur³⁹.

³⁷ EŞDUR, 12.

³⁸ ÇANKAYA, 16.

³⁹ GÜL Recep, Küreselleşme ve Teknolojik Gelişmelerin Bankacılık Sektörüne Etkileri, İstanbul 2001 sh.151.

Bu dönemde, faiz oranları ve bankacılık işlemlerinden alınacak komisyon oranlarının hükümetçe belirlenmesi ve dövize dayalı işlem yapma yetkisinin sadece merkez bankasında bulunmasının da etkisi ile şube bankacılığına ve mevduat toplamaya dayalı bir rekabet önem kazanmıştır. Şube bankacılığının yaygınlaşması, yerel bankaların tasfiyesi sürecini hızlandırmıştır.

d-Planlı Dönem: (1960 – 1980)

1950'lerin sonunda ekonominin içine girdiği durgunluk ve 1958 istikrar programına rağmen ekonomik dengelerin kurulamaması 1950'li yıllarda uygulanan liberal ekonomi politikasının terk edilerek devletin ekonomik alanda müdahalesinin arttığı karma ekonomi uygulamasına geçilmesine neden olmuştur. 1960 - 1980 döneminde kamu iktisadi girişimleri ve özel sektör aracılığı ile yatırımlar geliştirilerek ithal edilen sanayi mallarının ülke içinde üretilmesini sağlanmasını amaçlayan bir sanayi politikası izlenmiştir.

Planlı dönemde bankacılık sektörü önemli ölçüde devlet kontrolü ve etkisi altında kalmıştır. Mevduat ve banka kredilerine uygulanacak faiz oranları, banka komisyon oranları ve kredi limitleri izlenen ithal ikamesi politikası doğrultusunda belirlenmiş, bankaların temel işlevi: kalkınma planlarında yer alan yatırımların finansmanlarının sağlanması⁴⁰ olarak tanımlanmıştır.

Planlı dönem olarak nitelendirilen bu dönemde I., II., ve II. Kalkınma Planları ile bu planların ilkelerine uygun olarak farklı kredi gereksinmelerine cevap verecek ihtisas bankalarının faaliyete geçtiği gözlemlenmektedir⁴¹. Bu dönemde, yeni yabancı banka ve özel durumlar dışında yeni ticaret bankası kurulmasına izin verilmemiştir. Böylece sınırlı olan sektör kaynaklarının sınırlı bir rekabet ortamında mevcut bankalar aracılığı ile, planlarda belirtilen şekilde dağılımının sağlanmasına çalışılmıştır. Faiz ve döviz fiyatı değişmelerinden kaynaklanan risklerin bulunmadığı,

⁴⁰ ÇANKAYA, 16.

⁴¹ GÜL, 152.

ürün ve fiyat rekabetinin olmadığı böyle bir ortamda faaliyet gösteren özel sektör bankaları, topladıkları mevduatları arttırmak amacıyla şube bankacılığına yönelmişlerdir. Mevcut bankaların yeni şube açmaları teşvik edilmiş, küçük bankaların birleştirilerek ortalama sabit maliyetlerinin azaltılmasına çalışılmıştır. 1950'li yıllarda kurulmuş pek çok küçük banka 1960'lı yıllarda tasfiye edilmiştir.

Planlı dönemde, 5'i kalkınma ve 2'si ticaret olmak üzere 7 yeni banka kurulmuştur. Bu dönemde kurulan kalkınma bankaları TC Turizm Bankası (1962), Sanayi Yatırım ve Kredi Bankası (1963), Devlet Yatırım Bankası (1964), Türkiye Maden Bankası (1968), Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (1976). Bu dönemde kurulan ticaret bankası ise Amerikan – Türk Dış Ticaret Bankası (1964), ve Arap Türk Bankası (1977)'dir. Kalkınma bankalarının kurulması ile ilgili ilke kararları kalkınma planlarında yer almıştır⁴².

Bu dönemin bankacılık açısından en önemli özelliklerinden birisi özel ticaret bankalarının büyük bölümünün holding bankası haline gelmesi olmuştur. Bir sanayi ve ticaret sermayesi grubunun bir bankanın sermayesinin önemli bölümünün sahibi olması anlamına gelen ve dünyada yaygın olan holding bankacılığı o dönemde özel sektör yatırımlarını hızlandıracağı düşüncesi ile devlet tarafından teşvik edilmiştir.

1960 – 1980 döneminde Türk mali sistemi tasarrufları özendirerek kalkınmada öncelik taşıyan alanlara yöneltecek bir yapı içinde bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak kaynak sağlama ve bu kaynakları kalkınmanın gerektirdiği alanlara yöneltme görevi kamu kesimi tarafından üstlenilmiştir. Kamu kesiminin yerel kaynak sağlama ve arttırmada karşılaştığı güçlükler bu kesimin merkez bankası kredilerine ve bu krediler büyük ölçüde emisyon ile sağlandığı için de enflasyonist kaynaklara dayalılığını arttırmıştır⁴³.

⁴² GÜL,152.

⁴³ CANKAYA,16.

e-Serbestleşme ve Dışa Açılma Dönemi: 1980 Sonrası

1980 yılında iç pazara yönelik üretimin yapıldığı, ithal ikameci sanayileşme stratejisi terk edilerek piyasa ekonomisine dayalı, dışa açılmayı ve dış satıma yönelik bir kalkınma politikası benimsenmiştir⁴⁴.

Yeni stratejiyi desteklemek, ekonominin serbest piyasa ekonomisine göre yeniden yapılanmasını ve tasarrufların istikrarlı büyümesi için gerekli seviyeye yükseltilmesini sağlamak amacıyla esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz politikası uygulanmaya başlanmıştır. Mali piyasaların serbestleşmesi⁴⁵ ve derinleşmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

1985 yılında 3182 sayılı bankalar yasası yürürlüğe girmiştir. Uluslar arası gözetim ve denetim sistemi ile uluslar arası bankacılık standartları sisteme tanıtılmış, tekdüzen hesap planı uygulaması getirilmiş, bilançolar dış denetime tabi tutulmuş, mevduat sigorta fonu kurulmuş ve donuk kredilere daha gerçekçi karşılık uygulamasına gidilmiştir. İnterbank piyasası kurulmuştur. Türkiye’de yerleşik kişilere döviz tutma ve döviz mevduatı açma izini verilmiştir. Merkez bankası 1987 yılında açık piyasa işlemlerine başlamıştır. 1988 yılında döviz piyasası kurulmuştur. 1989 yılında döviz işlemleri ve sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır. 1990 yılında TL’nin konvertibilitesi ilan edilmiştir. Yurt dışında yerleşik kişilere Türkiye’de menkul kıymet yatırımı yapma, TL ve döviz mevduatı açma izni verilmiştir. 1990 yılında Merkez Bankası öngörülebilirliğinin artması ve mali piyasalardaki belirsizliklerin azaltılmasına yönelik olarak para programını tanıtmış ve uygulamasına başlamıştır. 1992 yılında elektronik fon transfer sistemine işlerlik kazandırılmıştır.

1982 yılında çıkarılan Sermaye Piyasası Kanunu ile sermaye piyasası araçlarının kullanımı için gerekli yasal ve kurumsal yapı oluşturulmuştur. İstanbul Menkul Kıymetler Borsası 1986 yılında faaliyete geçmiştir. İ.M.K.B’nin gelişmesi bankaların

⁴⁴ GÜL, 152.

⁴⁵ ÇANKAYA, 16.

ucuz maliyetle kaynak toplamasını sınırlandırmış, banka dışı mali piyasaların gelişmesi, bankaların mali piyasadaki payı azalmıştır⁴⁶.

Bu dönemde banka fonlarının bir bölümü sermaye piyasası işlemleri, devlet iç borçlanma senetleri ve hazine bonoları alımı ve döviz işlemlerinde kullanılmıştır. Banka müşterilerine tüketici kredileri, kredi kartları., döviz tevdiat hesabı, leasing, factoring, forfaaiting, swap, forward, future, option, otomatik vezne makinaları (atm), satış noktası terminalleri, (poss makinaları) gibi yeni ürün ve hizmetler sunulmuş, bilgisayar sistemleri ve diğer teknolojik yeniliklerden yararlanılması ve personel eğitimlerine önem verilmesi sonucu sektörde verimlilik artmıştır⁴⁷.

1994 yılında meydana gelen kriz sonucunda faiz oranları rekor seviyeye yükselmiş, Türk Lirası yabancı paralar karşısında değerini kaybetmiş, bankacılık sisteminin toplam aktifleri 68.6 milyar dolardan 51.6 milyar dolara, öz kaynakları ise 6.6. milyar dolardan 4.3 milyar dolara gerilemiştir. Mali sektör ve bankacılıkta yaşanan güven bunalımı, 3 bankanın faaliyetine son verilmesinden sonra mevduata getirilen devlet güvencesi ile ancak giderilebilmiştir.

1998 yılının ikinci yarısından itibaren IMF ile bir izleme anlaşması imzalanmıştır. Anlaşmada temel makro sorunlara çözüm getirileceği, mali sektörde denetime yönelik düzenlemelerin arttırılacağı ve vergi taslağının yasallaşacağı belirtilmiştir.

Hükümetin, bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi amacıyla bankalar kanununda değişiklikler getiren tasarısı siyasi değişiklikler ve erken genel seçim nedeniyle uzunca bir süre mecliste beklemiştir. 1998 yılı sonunda bir banka 1999 yılının hemen başında da bir diğer Banka Mevduat Sigorta Fonu'na devredilmiştir⁴⁸. Nisan ayı seçimlerinden sonra kurulan hükümetin ilk icraatı bekleyen bankalar kanununu meclisten geçirmek olmuş fakat haziran ayında yasalaşan kanun IMF ve Dünya Bankası ile yapılan görüşmeler sonunda aralık ayında yeni değişikliklere uğramıştır. Bu kanunun meclisten geçmesinin hemen ardından 5 ticaret bankasının yönetimi (Egebank, Esbank, Türkiye Tütüncüler Bankası/Yaşarbank, Sümerbank,

⁴⁶ BURSALIOĞLU, 5.

⁴⁷ GÜL, 153.

⁴⁸ ÇANKAYA, 18.

Yurtbank) Tasarruf mevduatı Sigorta Fonu 'na devredilmiş, yatırım ve kalkınma bankalarından birisinin (Birleşik Yatırım Bankası) ise faaliyetine son verilmiştir. Böylece fondaki banka sayısı Bank Ekspres İnterbank ve Türkbank ile 8'e yükselmiştir⁴⁹.

f-2000 Yılı Sonrası Bankacılık Sektöründeki Değişimler:

Türk bankacılık sektörü Kasım 2000 ve Şubat 2001'de yaşamış olduğu krizlerin sebebi olarak gösterilen temel yapısal sorunlar şu şekilde özetlenebilir.

- İstikrarsız makro ekonomik ortam
- Öz kaynak yetersizliği,
- Küçük ölçekli parçalı bankacılık yapısı
- Kamu bankalarının sitem içindeki payının yüksekliği
- Zayıf aktif kalitesi
- Yetersiz iç kontrol, risk yönetimi, kamusal yönetim ve şeffaflık

Bankaların aktifi, 2000 yılı sonu itibariyle yaşanan kriz sonrasında 155 milyar dolardan 2001 yılı ağustos ayı sonu itibari ile %27 oranında küçülerek 112 milyar dolara gerilemiştir. Krizlerin etkisi ile gerek faiz ve gerekse kur riski nedeniyle zarar eden bankacılık sisteminin öz kaynakları hızlı biçimde erimeye başlamış ve mevcut riskleri için tutmak zorunda olduğu sermaye erimiş, bankalar sermaye yeterlilik oranını sağlamakta zorlanır hale gelmişlerdir.

“Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programı” Mayıs 2001'de bütün mali sektörü kapsayan bir sistemde hazırlanmış ve kamuoyuna duyurulmuştur. Programın temel hedefi etkin, uluslararası ölçekte rekabet edebilir ve sağlıklı bir bankacılık sistemine geçişi sağlamak olarak belirlenmiş ve;

⁴⁹ ÇANKAYA,19.

- Kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması,
 - TMSF bünyesindeki bankaların devir, birleşme, satış veya tasfiye yoluyla en kısa sürede çözümlenmesi,
 - Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması,
 - Bankacılık sektöründe gözetim ve denetim çerçevesinde güçlendirecek ve sektörün daha etkin ve rekabetçi yapıya ulaşmasını sağlayacak düzenlemelerin gerçekleştirilmesi
- olmak üzere 4 temel unsura dayandırılmıştır.

Bu amaçla 27 Ekim 2000 tarihinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu resmen faaliyete geçmiştir. Söz konusu kurumun faaliyete geçmesinden kısa bir süre sonra Etibank ve Bank Kapital olmak üzere iki banka daha fona devredilmiştir.⁵⁰

III - KAMU BANKACILIĞI VE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

A- Dünya’da Kamu Bankacılığı Uygulamaları ve Özelleştirmeler

Gelişmiş ülkelerin bankacılık tarihine bakıldığında iki bankacılık tipi ile karşılaşmak mümkündür. Bunlardan ilki ABD, İngiltere, İrlanda ve Kanada’nın oluşturduğu Anglo Sakson bankacılığıdır. Diğer bankacılık tipi ise kıta Avrupa ülkeleri olan Almanya Fransa ve İtalya’da görülmektedir⁵¹. Kamu bankacılığı uygulamaları daha ziyade kıta Avrupası bankacılığında görülmekte olup Anglo Sakson bankacılığında pek rastlanmamaktadır.⁵²

⁵⁰ ÇANKAYA,21

⁵¹ ÇONDUR,50

⁵² TUNAY, 34

1-İngiltere Örneği:

İngiltere’de bankacılık, rekabete açık ve özel sektör bankacılığı olarak yapılmaktadır. İngiltere uygulamasında ticari banka ve yatırım bankası ayırımına gidilmiş, sermaye piyasası işlemleri ile sanayi kuruluşlarına ortaklık ticari bankalarca değil yatırım bankalarınca yapılmaktadır. İngiliz bankacılık sistemi içinde beş yüz kadar banka faaliyet göstermekte olup bu bankaların Avrupa ticaret bankaları varlığı içindeki toplam payı %27’dir.⁵³Anlo-Sakson bankacılığının Avrupa’daki tek temsilcisi İngiltere’de⁵⁴ ise kamunun elinde hiçbir finansal kurum ve banka bulunmamaktadır⁵⁵.

İngiltere’de KİT’lerin satılarak özelleştirilmesinde blok satış ve borsada satış olmak üzere 2 yöntem uygulanmıştır. Özelleştirilen KİT’lerin tamamının yabancılara geçmesini engellemek amacıyla hükümet tarafından belirli miktardaki hissenin kendi denetiminde kalmasını sağlayan “altın hisse” uygulamasına yer verilmiştir. KİT’lerdeki özelleştirmelerde yerli veya yabancı hiçbir grup özelleştirilen KİT’ün %15’inden fazlasına sahip olamamaktadır.⁵⁶

2-Amerika Örneği:

Dünyanın en gelişmiş finansa piyasalarının başında gelen ABD ticari bankacılık sistemi birçok bağımsız bankadan oluşmuştur. 1988 yılı itibarıyla ABD’de yaklaşık 15.000. banka olup bunlardan bazılara yüzlerce şubeye sahip iken bazıları da yalnızca tek şubeye sahiptirler.

ABD’de şube bankacılığının eyalet yasaları ile düzenlenmiş olması ve bazı eyaletlerin bankanın eyalet dışında şube açmasına izin vermemiş bazılarının da izin vermiş olması bu sayısal fazlalığın en temel nedenidir.

⁵³ TUNAY, 37.

⁵⁴ ÇANKAYA, 116.

⁵⁵ ÇONDUR, 52.

⁵⁶ ÇONDUR, 53.

Ticari bankaların %40'ı, (bütün ulusal bankalar) büyük bankaların çoğunluğu "Federal Reserve" sisteminin üyesidir. Kamusal sermayeli bankaların bulunmadığı ABD'de özel sermayeli ticari bankaların oluşturduğu bir bankacılık sistemi işlemekte ve piyasada çok sayıda yabancı banka bulunmaktadır.⁵⁷

ABD'de özelleştirme faaliyetleri ise sistemde kamu bankası bulunmadığından kamusal hizmetlerin maliyetini düşürmek için özellikle eyalet ve şehirlerde uygulanmaktadır. Yapılan özelleştirmeler arasında çöp toplama, yol onarımı ve kayıtların tutulması gibi hizmetler yer almaktadır. Özelleştirmeye maliyet faktörü nedeniyle önem verilmekte ve özel sektör tarafından ödenecek vergilerin özelleştirmenin net karını arttıracığı düşünülmektedir.⁵⁸

3) Fransa Örneği:

Kıta Avrupası modelinin tipik bir örneği olan Fransız bankacılık sisteminin ilk bakışta dikkat çeken yönü kamunun sistem üzerindeki ağırlığıdır⁵⁹. Fransa'daki bankacılık sektörü aktiflerinin %42'si, hayat sigortası sektörünün %35'i ve hayat dışı sigorta sektörünün %30'u kamu bankalarının elindedir. Özellikle 1945 ve 1982 yıllarında Fransız Sosyalist Partisi'nin iktidarı döneminde özel sektör bankacılığındaki boşluğu doldurmak, ekonominin finansal ihtiyacını daha akılcı olarak karşılamasını sağlamak, kredi dağılımında daha büyük dinamizm yaratmak gerekçeleri ile girişilen finansal politikalar kamu bankalarını hedef almıştır.

1993 yılından itibaren girişilen özelleştirme uygulamaları ile devletin bankacılık sektöründen çekilmesi. Konut sektöründen ihracata tarıma esnaf ve sanatkarlara kadar birçok kesime yönelik kredilerde mevcut avantajların önceki dönemlere oranla bir hayli azalmasına yol açmıştır.⁶⁰

⁵⁷ TUNAY, 40

⁵⁸ ÇONDUR,58

⁵⁹ ÇANKAYA,116

⁶⁰ TUNAY, 42

Fransa'da özelleştirme iki aşamalı olarak yapılmaktadır. İlk aşamada %10'luk pay çalışanlara satılmakta, ikinci aşamada ise halka arz uygulanmaktadır.⁶¹ Halka arz edilen hisselerin %20-30 oranındaki payı, kamu denetiminde bulunan bir kuruma veya ilişkili bir şirkete satılmaktadır⁶². Böylelikle dolaylı olarak kamunun banka ile bağı sürmektedir.

Fransız özelleştirmelerinde sermaye piyasası önemli bir rol oynamış buna rağmen sermaye piyasasının yapısı ve gelişimi özelleştirmenin etkinlik hedefine ulaşmasını yeterince sağlayamamıştır. Sermaye yapısının özelleştirmeye katkıda bulunabilmesi için Fransa da çekirdek hisse oluşturulmasını gerektirmiştir. İngiltere'de olduğu gibi Fransa'da da özelleştirmelerden belli bir süre sonra hisse senetleri sahipliğinde belirli kesimlerde yoğunlaşma gözlenmiştir. Hükümetler, özelleştirmede yatırımcılar arasında yeterli ölçüde çeşitlilik sağlamadığı, çekirdek hissedarların seçiminde ve oluşmasında yeterli özeni göstermedikleri için eleştirilmiştirlerdir.

4-Almanya Örneği:

Alman bankacılık sisteminin önemli bir bölümünü oluşturan **ticaret bankaları** ulusal ve uluslar arası boyutta kısa vadeli krediler esas olmak üzere orta ve uzun vadeli krediler verirler. Ayrıca, ticaret bankaları karakterine sahip bulunan ve her türlü bankacılık işlemlerini yapan kanunla kurulmuş **kamu bankaları** da bulunmaktadır⁶³. Söz konusu kamu bankaları tasarruf bankaları ile merkez kurumlarından oluşmaktadırlar. Merkez kurumları belediye bankası veya federal devlet bankeri gibi faaliyet gösterirler. Almanya'daki bankacılık sektörü aktiflerinin %48'i, hayat sigortasının %12'si, Hayat dışı sigorta sektörünün de %17'si kamu bankalarının elindedir. Ancak bu ülkede merkezi hükümet çok küçük oranda paya sahip iken eyalet ve yerel hükümetlerin "Landes Banken" ve "Sparkassen" isimleri altında organize olan ticaret bankalarının da önemli payı bulunmaktadır⁶⁴. **Kooperatif bankaları** ise kendi kendine yardım ilkesine dayanan, topladıkları

⁶¹ İNAĞ Nihal , Fransa'da Özelleştirme, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliğ No:9627, Ankara 1996, sh.265.

⁶² TUNAY, 164.

⁶³ EKEN Mehmet Hasan, Enflasyonun Bankacılık Üzerindeki Etkilerinin Risk ve Karlılık açısından Değerlendirilmesi, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, İstanbul 1994, sh.16.

⁶⁴ ÇANKAYA,116.

mevduatı üyelerine (çoğu orta sınıf birer işveren olan çiftçi ve esnaflar) kısa ve orta vadeli kredi olarak verirler. Bu bankalar tarımsal ve ticari kredi kooperatifleri ile kooperatif merkez kurumlarından oluşurlar.⁶⁵

İhtisas bankaları grubunda ise kamu ve özel bankalar bulunmaktadır. Bu grubun içinde yer alan kamu bankaları konut sektörünün finansmanı başta olmak üzere, sübvansede edilmek istenen bazı sektörlerle kredi vermek amacıyla kurulmuşlardır.

Almanya da toplam bankacılık sektörünün yaklaşık %34 kamu bankalarında olmasına rağmen ciddi bir özelleştirme yapılmamıştır. Almanya da muhafazakar yapı nedeniyle diğer Avrupa ülkelerinde görülen tarzda hızlı değişimler pek görülmemiştir⁶⁶.

1957 yılında başlayan Almanya'daki özelleştirme uygulamaları daha çok sosyal piyasa ekonomisinin gelişmesi ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesi amacını güttüğünden hisse senetleri satışına önem verilmiş ve kişi başına getirilen 5 hisse alabilme sınırı daha çok kişinin hisse senedine sahip olmasına imkan sağlamıştır⁶⁷. Özellikle Doğu-Batı Almanya birleşmesinden sonra doğu Almanya'ya ait hantal ekonomik işletmelerin serbest piyasa ekonomisine kazandırılması amacıyla yapılan özelleştirmelerde "satılan teşebbüsün gerçek değerinde satılıp satılmadığı"ndan öte, "satın alan kişinin taahhüt ettiği yatırım ve istihdam miktarının ne olduğu" kriteri önem taşımaktadır.

Almanya'daki kamu bankası özelleştirmeleri sırasında, genel olarak özelleştirme programı felsefesine uygun şekilde KİT lerin satılmasından çok bu kuruluşlardaki devlet payının azaltılması yoluna gidilerek piyasada büyük etkinliği bulunan iki kamu bankasındaki devlet hisseleri oranının azaltılması sağlanmıştır. Bölgesel olarak faaliyet gösteren kamu bankaları bölgesel ciro kurumları olarak adlandırılmakta ve önemli bir kamu ağırlığı içermektedir.

⁶⁵ TUNAY, 46.

⁶⁶ TUNAY, 165.

⁶⁷ ÇONDUR, 55.

Almanya’da kamu bankaları özelleştirilmesinde bankalar bir bütün olarak bölünmeden başka bir ifade ile bir başka bankaya bölünmeden satışı düşünülmüş olup bu doğrultuda 3 kamu bankasının birleştirilmesi ile oluşturulan yerel kamu bankası “Berliner AG” kurulmuştur⁶⁸.

5-Diğer Gelişmiş Ülkelerde Durum:

İtalya’da ise sermayelerinin tümü doğrudan veya dolaylı bir şekilde devlete ait olan **kamu bankaları** grubunda İtalya’nın en büyük bankası olan Banca Nazionale del Lavoro’nun da dahil olduğu 6 kamu bankasının önde gelen amaçları kamu hizmeti sunmaktır. Kamu bankaları İtalya’da mevduatın yaklaşık %20’sini ellerinde bulundurmaktadırlar. İtalya’da kamu, daha çok bankacılık grupları ağırlıklı holdinglere sahiptir⁶⁹. Ayrıca İtalya’daki bankacılık sektörü aktiflerinin %34’ü, hayat sigortası sektörünün %18’i ve hayat dışı sigorta sektörünün de %14’ü kamu bankalarının elindedir.

Ulusal menfaat bankaları ise, devlet başkanının kararnamesi ile kamu yararına çalıştıklarının kabul edilmesi ve çalışma yönetmeliğinin hazine bakanlığının onaylanması koşulu ile kurulan bankalardır. Endüstriye kredi vermemeleri haricinde kamu bankalarının yaptıkları bütün işlevleri yerine getirirler. Bu bankaların sermayesinin büyük bir bölümü bir devlet holdingi olan IRI’nın elindedir⁷⁰.

İtalya’daki özelleştirmenin temel amacı ise politika ile bankaların, diğer finansal kurumların ve sanayi kuruluşlarının ilişkisini ortadan kaldırmak veya/veya en aza indirmektir⁷¹. Ülkede özelleştirmeye önem verilmesine karşın gerek ülkedeki politik istikrarsızlık, gerekse bankacılık sektöründeki mevzuattan kaynaklanan karmaşıklık kamu bankalarının özelleştirilmesini geciktirmiştir. Kamu bankalarının büyük ağırlığı bulunduğu sektörde çok sayıda küçük ve orta ölçekli banka da bulunmaktadır⁷².

⁶⁸ TUNAY, 158.

⁶⁹ ÇANKAYA, 116.

⁷⁰ TUNAY, 47.

⁷¹ TUNAY,164.

⁷² ÇONDUR, 56.

İspanya'daki politik oluşum özelleştirmenin hızlandırılması taraftarıdır. Genelde ticari bankacılık alanında faaliyet gösteren bankaların hem büyük sanayi kuruluşlarında iştirakleri ve hem de sigorta sektörü ile yakın ilişkileri bulunmaktadır. Bankacılık sektöründe ise genel olarak özel sektör egemenliğinin yanı sıra az sayıda kamu sermayeli ticaret bankası da bulunmaktadır. İspanya 'da bankacılık sektörü aktiflerinin %10'u hayat sigortalarının %5'i ve hayat dışı sigortacılık sektörünün %5'i kamu bankalarının elindedir.

İspanya'da kamu kesiminin elinde ülkenin en büyük ticaret bankası olan "Argentoria"nın %50.1'i⁷³ (bu banka 5 kamu bankasının birleştirilmesi ile oluşturulmuştur.) bunun yanı sıra kooperatif ortaklık yapısında La Caixa, Caja de Madrid gibi tasarruf bankaları bulunmaktadır⁷⁴. 1993 yılında Argentoria hisselerinin %25 Mayıs ayında, %24,9 ise aynı yılın Aralık ayında özelleştirilmiştir⁷⁵.

Yunanistan'da ise ticaret bankalarındaki ilk grup, biçimsel olarak kamulaştırılmaksızın devlet kontrolü altında olan bankalar ve devlete ait olan bankaların faaliyetlerinden oluşmuştur. Devlet kontrollü bankalar içinde iki banka (National Bank of GreeceSA ve Comercial Bank of GreeceSA) gerek bankacılık sistemi gerekse ekonomi içinde Yunanistan ticaret bankalarının toplam varlıkları içinde %70 paya sahiptirler.

Yabancı bankaların sistem içindeki etkinlik ve güçlerinin artırılması amacıyla bankacılık mevzuatında yerli ve yabancı banka ayırımına gidilmemiştir. Yunanistan'daki bankacılık sektörüne ilişkin yasal düzenlemelerin sık sık değişmesi ve aşırı kuralcı yapıya sahip olması, banka maliyetlerinin yüksek olması, sorunlu banka kredilerinin düzeyi, gelişmiş ikincil piyasaların eksikliği, ulusal bankaların rekabetçi yapıda olmamaları gibi nedenler Yunan bankacılık sisteminin AB bankacılık sistemine uyumunu zorlaştırmaktadır.

⁷³ ÇANKAYA,116.

⁷⁴ TUNAY, 50.

⁷⁵ TUNAY,167.

Ekonomide kamu sektörünün payı ortalama %50-55 civarındadır⁷⁶. 1990 yılında başlayan özelleştirmeler ile ekonomide yapısal bir değişime gidilmekle beraber devlet bütçesinin açıklarının da bu yolla giderilmesi amaçlanmaktadır⁷⁷.

Hollanda da özelleştirme uygulamaları KİT lerdeki devlet paylarının azaltılması şeklinde gerçekleşmiş; 1986 yılında Postal Gira Serves "Postbank" olarak özel banka statüsüne geçirilerek, bankanın çoğunluk hissesinin devlette kalmasına karşın yönetimi özel sektörün eline geçmiştir⁷⁸

Kıta Avrupa'sı ülkeleri arasında bankacılık sektöründe kamunun en az paya sahip olduğu ülke olan Belçika, öncelikle özelleştirme kapsamına aldığı kamu bankalarını halka arz yöntemi ile satmaya çalışmış fakat Avrupa borsalarındaki durguluktan dolayı teklif alma yöntemi ile blok satışı benimsemiştir⁷⁹.

Avusturya'da devlet sahip olduğu iki büyük ticaret bankasındaki payını 1996 yılında aldığı prensip kararı ile azaltma çabası içine girmiştir.

Portekiz de ise 1985 yılına kadar ticaret bankacılığı sektöründe %55 paya sahip olan kamu bankalarını özelleştirme yönünde karar alan hükümet, farklı bir yöntem izlemiş öncelikle ulusallaştırılan bankalar eski sahiplerine verilmiş ve satışlar bankaların aktif değerleri üzerinden tamamen tek bir alıcıya yapılmış ve tüm bunlar olurken kamu bankalarını satın alacak grup veya bankanın pazardaki payının %20'yi aşmaması ilkesi gözetilmiştir⁸⁰.

6- Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Bankacılığı Uygulamaları ve Özelleştirmeler

Gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bütçe açıkları yüksek iç ve dış borç gibi ekonomik koşullar ve dış finansal kurumlara bağımlılık sonucu özelleştirme gündeme

⁷⁶ ÇONDUR,58.

⁷⁷ TUNAY, 51.

⁷⁸ ÇONDUR, 57.

⁷⁹ ÇONDUR, 58.

⁸⁰ ÇONDUR,58.

gelmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki özelleştirme sürecinin uzamasının nedenleri arasında, özel sektörün sınırlı kaynak ve kapasitesi gibi faktörlerin bileşimi, ticaret birlikleri gibi önemli kazanç gruplarının özelleştirmeye gösterdikleri direnç, birçok gelişmekte olan ülkedeki hükümetlerin özelleştirme için uygun ortamı hazırlamak konusundaki yetersizliği sayılabilir.

Arjantin' deki özelleştirme politikasının uygulamaya konulmasının en önemli nedenlerinin başında kamu sektöründeki borçlanma gereğinin %18'e yükselmiş olması ve bütçe açığının %33'ünün kamu iktisadi teşebbüslerinden kaynaklanmasıdır. Son yıllarda Arjantin bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması açısından gelişmekte olan ülkeler arasında bir lider olmuş ve kamu bankalarının yaklaşık olarak yarısı özelleştirilmiştir.⁸¹ Nitekim Arjantin için yapılan bir çalışmada kamu bankalarının özelleştirilmeden önce ve özelleştirildikten sonra ki etkinlikleri karşılaştırılmış, sonuçta sözkonusu bankaların özelleştirildikten sonra daha etkin çalıştıkları görülmüştür.⁸²

Brezilya'daki özelleştirme uygulamaları ise 3 şekilde gerçekleştirilmiş birinci olarak kurtarılan şirketlerin ya yeniden satılması devlete verilmesi ya da kapatılması yoluna gidilmiş, ikinci olarak kuruluşlarından itibaren kamu işletmesi olan ve ekonomide stratejik rol oynamayan şirketlerin hızla özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş, üçüncü olarak ise büyük kamu işletmelerindeki devlet denetimi kaybedilmeden bir kısım hisse senetlerinin satışı yoluna gidilmiştir.⁸³ Özel Bankalardan bazıları rekabetin arttırılacağı gerekçesiyle özelleştirmeyi savunurken, diğerleri kamu bankalarının finanse ettiği yatırım ve kamu projelerinin finansmanını yükleneyeceği endişesi ile özelleştirmeye karşı çıkmışlardır.⁸⁴

Meksika da özelleştirme uygulamalarında doğrudan satış yöntemi uygulanmış kamunun ekonomideki payı azaltılmış ve özelleştirmeden elde edilen gelirler ile enflasyon faiz oranları ve kamu borç miktarında belirgin bir azalma sağlanmıştır.

⁸¹ ÇONDUR, 62.

⁸² ÇANKAYA, 111.

⁸³ ÇONDUR, 62.

⁸⁴ ERDÖNMEZ Alaman Pelin , Brezilya'da Banka Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Ankara 2000, sh.9

1982 yılında Meksika'nın ticari bankacılık sistemi içindeki 60 bankadan 58'i ulusallaştırılmıştır⁸⁵. 91 ve 92 yıllarındaki kamu bankaları özelleştirmeleri aslında 1987 yılında başlayan finansal hizmetler sektöründeki radikal reformların bir parçası olup, 1991 yılında satılan 9 kamu bankasından devlet 7.2 milyar dolar gelir elde etmiştir.

Şili ' de ise 1970'li yılların başlarında özelleştirme programının bir parçası olarak birçok kamu bankası özelleştirilmiş ise de 82 yılında yaşanan finansal sıkıntılar sonucunda hükümet özelleştirilen bankaları tekrar kamulaştırmıştır⁸⁶. Bu sonuç banka özelleştirmelerin ancak artan düzenlemelerin eşlik etmesi ile başarılı olabileceğini göstermesi açısından önemlidir.

Kısmi bir özelleştirme gerçekleştiren Malezya özelleştirme programının temel esasları kamu kuruluşlarının hükümete yüklediği finansal ve idari sorunları hafifletmek, rekabeti teşvik etmek, etkinliği ve verimliliği arttırmak, ekonomideki kalkınma hızını arttırarak özel girişimciliği teşvik etmek ve tekelci eğilimleri azaltmaktır. Kamu kuruluşlarının satışında hisse senetlerinin yarattığı talep hisse sayısını aşmıştır. Borsadaki bu satışlar ayrıca sermaye piyasasının gelişmesine ve derinleşmesine katkıda bulunmuştur.⁸⁷

B-TÜRKİYE DE KAMU BANKACILIĞI UYGULAMALARI ve ÖZELLEŞTİRMELER

Türkiye'deki kamu bankalarının özelleştirme uygulamalarına geçmeden önce kamu bankalarının kuruluş nedenleri, genel özellikleri , özelleştirme nedenleri ve kamu bankalarında karşılaşılan sorunları incelemek gerekir.

1-Kamu Bankalarının Kuruluş Nedenleri:

Türkiye'deki KİTlerin kuruluşlarının ana amacı 1930'lu yılların koşullarında özel sektörün bilgi ve sermaye bakımından ekonomik kalkınmayı sağlamadaki

⁸⁵ ÇONDUR,63.

⁸⁶ ÇONDUR, 63.

⁸⁷ ÇONDUR, 64.

yetersizliğidir. Kamu bankalarının kuruluş felsefesinde bu bilgi ve sermaye eksikliğinin kamu kaynaklarınca giderilmesi ve özel sektörün önünün açılmasının sağlanmasıdır⁸⁸.

Türkiye'deki bankaların kuruluş dönemleri incelendiğinde öncelikle yabancı sermayeli bankaların kurulduğu, daha sonra ulusal bilinçlenme ile beraber ulusal bankacılığın geliştirilmesine yönelik çalışmaların yoğunlaştığı izlenmektedir⁸⁹.

Kamu bankalarının kuruluşundaki “**politik nedenler**” incelendiğinde İzmir 1, İktisat Kongresinde alınan ulusal bankacılığın ve sanayinin geliştirilmesi stratejisi yatmaktadır.

Ziraat Bankası 1863 yılında kurulmasına karşılık 1916 yılında devlet bankası niteliğine kavuşmuştur. 1911 yılına kadar ulusal bankalar kurulamamıştır. Meşrutiyetten sonra kalkınma ve modernleşme için ulusal bankaların kurulması gerekliliği gündeme gelmiştir. Bu dönemlere ilişkin yabancı bankaların faaliyetleri incelendiğinde kendi çıkarlarına hizmet ettikleri Osmanlı Devletinin borçlarını yönettikleri ortaya çıkmıştır, Söz konusu dönemde sanayiciler uzun vadeli kredi arıyorlardı. 1920'lerde Banka faaliyeti dış ticarete ve kara yönelikti⁹⁰. 1923-1932 döneminde ekonomik hayatın canlandırılmasının ulusal bankacılığın gelişmesi ile olabileceği ve bunun için de devlet desteğinin gerekli olduğu benimsenmiştir. Bu gerekçelerle 1925 yılında Sanayii ve Maadin Bankası kurulmuştur.1923-1930 arasında İş Bankası, Ziraat Bankası, Emlak ve Eytam Bankası, Sanayi ve Maadin Bankası yoluyla Devlet örgütlenmiş kredi piyasasına girmiştir⁹¹.

1920'li yıllarda dünya ekonomisindeki daralma ve bunalım etkisi ile egemen olan görüş sermaye birikiminin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesiydi. 1923 yılında yapılan 1. İktisat Kongresinde de bu durum ortaya konmuştur. Ancak, 1930'lu yıllarda devletçilik yaklaşımı egemen olmuştur. İzlenen devletçilik politikaları

⁸⁸ BURSALIOĞLU, 110.

⁸⁹ ÇONDUR. 78.

⁹⁰ PAMUK Şevket, Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme, 2.b.,Türk Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1994 , sh.95.

⁹¹ MİNİBAŞ Türkel, Az Gelişmiş Ülkelerde Kalkınmanın Finansman Politikaları ve Türkiye, Der Yayınları, No:100, İstanbul 1992 sh.75.

bankacılık sektöründe de devletin yer almasına sebep olmuştur. 1924'de İş Bankası, 1925'de Sanayi ve Maadin Bankası, 1930'da Merkez Bankası, 1933'de Sümerbank, 1935'de Etibank, 1937'de Denizbank, 1938'de Halkbankası kurulmuş ve 1937'de kurulan Ziraat Bankası TC Ziraat Bankası adını alarak iktisadi devlet teşekkülüne dönüştürülmüştür.

Türkiye'de KİTler sermaye yetersizliğine bağlı olarak devletin sanayiye öncülük etme ve model yaratma amacının bir sonucu olarak kurulmuştur. Günümüzde faaliyette bulunan kamu bankalarının kuruluş dönemleri dikkate alındığında yabancı bankaların sektöre egemen olduğu görülmektedir. Daha sonra yerel nitelikte ulusal bankalar kurulmuş ancak uzun süre faaliyet gösterememişlerdir. Bazıları kapanırken bazıları birleştirilmiştir. Türkiye'de oluşturulan kamu bankaları doğrudan işletmeler kurarak (Sümerbank-Etibank) veya sektör ve meslek gruplarına ihtisas kredileri sağlamak üzere (Ziraat Bankası-Halkbank) kurulmuşlardır.

Kamu bankalarının kuruluş nedenleri arasındaki sosyal nedenleri, gelir dağılımı, bölgeler arası bütünleşme ve çeşitli sektörlerin desteklenmesi olarak sayabiliriz. Kamu bankaları kuruluş amaçları gereğince düşük faizli, uzun vadeli ihtisas kredileri vermektedirler. Bu uygulama ile devletin belirli amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Bu anlamda kamu bankaları uyguladıkları ihtisas kredileri ile gelir dağılımına olumlu etki yapmaktadırlar⁹². Ayrıca ulusal bankacılığın gelişmesinde kamu bankaları öncülük etmişlerdir⁹³.

2-Kamu Bankalarının Genel Özellikleri:

Kamu bankalarının tek amacı kar sağlamak değildir. Kamu hizmeti ve sosyal amaç ağır basmaktadır. Kamu bankaları özel ticaret bankaları ile aynı sektörde bankacılık işlemleri yapmanın yanında kuruluş amaçlarında yer alan bazı işlemleri ihtisas kredilerinin kullanılmasında, emekli maaşlarının ödenmesi, spor toto, toplu konut fonu kaynaklı kredilerin kullanılmasında, devredilecek ve birleştirilecek çeşitli bankaların kamu bankalarına devredilmesi gibi işlemleri de yapmaktadırlar.

⁹² ÇONDUR, 181.

⁹³ KEPENEK, 73.

Kamu bankalarının ayrı tüzel kişilikleri vardır. Kamu bankalarının devlet ile olan ilişkileri kamu hukuku, 3. şahıslar ile olan ilişkileri ise özel hukuk kapsamındadır. Finansal bakımdan özerk olup kendilerine ait malvarlıkları bulunmaktadır. Devlet bütçesi dışında yönetilirler ancak bütçeden yardım görebilecekleri gibi karları kısmen veya tamamen bütçeye aktarılabilir⁹⁴.

3- Kamu Bankalarının Özelleştirilme Nedenleri:

Bankacılık sektöründe yaklaşık sektörün %30'sine sahip kamu bankalarının payının azaltılması, kaynakların serbest piyasa koşullarında daha rasyonel dağılımı ve kullanımı açısından yararlı görülmektedir⁹⁵. Çünkü bu özellik özel bankalara mevduat toplama ve kredi verme konusunda dolaylı olarak kısıtlamalar getirmektedir. Özellikle mevduat ve kredi faizi belirlemede özel bankalar kamu bankalarının gölgesinde kalmaktadır.

Zaman içinde devletin ekonomide artan bir önem kazanması sonucu, artan harcamaların toplanan gelirlerle karşılanamaması durumunda bütçe açıkları ortaya çıkmaktadır. Artan bütçe açıkları özel sektörün dışlanma etkisini (crowding out) meydana getirmektedir⁹⁶. Kamu bankaları devlet güvencesi altında oldukları için özel bankalara göre daha kolay kaynak toplayabilmektedirler. Bunun yanında topladıkları kaynakları devlete maliyetinin altında devrederek sektördeki fon maliyetini yükseltmektedirler. Bu nedenle kamu sektörü özel sektörü dışlamakta buna da crowding out etkisi denilmektedir.

KİT lerin özellikle de kamu bankalarının diğer kurumlara göre daha büyük oldukları için özelleştirilmeleri durumunda kamuya önemli bir gelir getirecekleri düşünülmektedir. Elde edilen bu gelirin de kamu sektörü açıklarının giderilmesinde kullanılması düşüncesi yaygındır. Ayrıca, kamu bankalarının ekonomik faaliyetleri sonucunda beklenen karı gerçekleştirilememeleri sonucunda iflasları söz konusu

⁹⁴ ÇONDUR, 183.

⁹⁵ ÇONDUR, 184.

⁹⁶ ERTÜRK, 119.

olmadığından zararları görev zararı olarak hazineden yani genel bütçeden karşılanmaktadır. Bunun sonucunda kamu kesiminin finansman açığı artmakta ve borçlanma gereksinimi yükselmektedir (kuşkusuz bu durum 2000 yılı öncesi aittir şu an itibarıyla kamu bankaları kar etmekte ve karlar hazineye gelir olarak aktarılmaktadır.).

Politik müdahaleler kamu bankalarının özelleştirilmesini gündeme getiren en önemli nedenlerdir⁹⁷. Öncelikle kamu bankalarında personel alımında uygun nitelikleri taşımayan kişilerin işe alınması personel yapısının bozulmasına ve buna bağlı olarak verimliliğin olumsuz etkilenmesine neden olmaktadır⁹⁸. İzlendi bu politikalar kamu bankalarını etkin çalışmaktan uzaklaştırmaktadır. İstihdam politikaları açısından da kamu bankaları politik baskı altındadırlar. Her değişen hükümetle birlikte banka yönetimi değiştirilmektedir. Böylece mevcut iktidar bankanın istihdam ve kredi olanaklarından çıkarına göre yararlanabilmektedir. Kuşkusuz kamu bankaları kredi kullanırken de politik baskılar altında modern bankacılık ilkelerinden tavizler vermeye zorlanmaktadırlar⁹⁹.

Kamu bankalarında yöneticiler çoğunlukla dar parti düşünceleri ve belli çıkar hesapları ile hükümetlerce atanmaktadır. İyiniyetten yoksun davranışlar etik kurallara uyamama belli çevrelere minnet borcu ödeme gibi düşünceler kamu bankaları kredilerinde sorun yaratmakta., geri dönmeyen batık kredi oranlarını bu bankalarda yükseltmektedirler. Kamu bankalarının özelleştirilmesinin hisse senetlerinin sermaye piyasasına arzı sonucunda yapılması halinde sermayenin tabana yayılmasında ve sermaye piyasasının derinlik kazanmasını sağlaması beklenmektedir¹⁰⁰. Örneğin Fransa'da önemli kamu bankalarından Pariba'nın özelleştirilmesi sonucunda 3 milyon 800 bin kişi hissedar olmuştur¹⁰¹.

Uluslararası kuruluşlardan olan IBRD'nin finansman sağladığı projelerin amaçları arasında KİTlerin satış, leasing ve işletme devri ile özel sektöre devredilmesi koşulu ile birlikte kamusal faaliyetlerin rasyonalizasyonu ve crowding out etkisinin

⁹⁷ ÇONDUR, 187.

⁹⁸ ERTÜRK, 112.

⁹⁹ ÇONDUR, 190.

¹⁰⁰ ERTÜRK, 119.

¹⁰¹ ÇONDUR, 191.

azaltılması yer almaktadır. IMF ve IBRD gelişmekte olan ÷lkelere sundukları istikrar ve yapısal uyum programlarında iktisadi etkinlik ve serbest piyasa ekonomisinin uygulanabilmesi için özelleştirilmeyi bir amaç olarak sunmaktadırlar¹⁰².

4-Özelleştirme Sonrasında Karşılaşılabilecek Sorunlar:

Kamu bankalarının özelleştirilmesi sonrasında sektörde tekelci eğilimin artması devlet iç borçlanma faizlerinin yükselmesi kısa dönemli ve gelir amaçlı bir özelleştirme politikası izlenmesi, kar potansiyeli olan kuruluşların özelleştirilmesi, bankaların özelleştirilmesindeki değerleme yöntemlerinin ne derecede doğru olduğu, sermaye piyasasının geliştirilmesine yönelik amaçların etkileri, özelleştirme ile bankaya sahip olan kişi ve kuruluşların nitelikleri gibi sorunlar ortaya çıkabilir¹⁰³.

Sosyal sorunlar ise bölgeler arasındaki dengesizliğin artması, gelir ve servet dağılımındaki adaletsizliğin artması, ilgili ihtisas kredilerindeki olası azalma. Özelleştirme sonrasında sosyal güvenlik sisteminden kaynaklanan işsizlik sorununun gündeme gelmesi olarak sayılabilir. Ayrıca kamu bankalarında çalışan personelin istihdam durumu problem yaratmaktadır¹⁰⁴. Bunlara çözümler olarak bir kısım personelin erken emekliliğe özendirilmesi, bir kısım personele de yeni istihdam olanaklarının tanınması önerilmektedir. Veyahut mevcut personelle sunulan kamu hizmetlerini nasıl artırılacağı sorusuna yanıt aramak gerekir¹⁰⁵. Bu hizmetlerin nicelik ve nitelik olarak artırılması personelin mağdur edilmemesini doğuracağı gibi kamu hizmetlerinden faydalanan halkında çıkarınadır.

Ülkemizde bölgeler itibariyle dengeli kalkınma politikalarının başarı ile sürdürülebilmesi için devlet işletmeciliği kaçınılmazdır. Özel sektör doğası gereği kısa sürede kar maksimizasyonu nedeniyle, geri kalmış yörelerdeki faaliyeti en az

¹⁰² ÇONDUR, 192.

¹⁰³ ERTÜRK 131.

¹⁰⁴ ÇONDUR, 200.

¹⁰⁵ BORATAV Korkut, Özelleştirme Değil Kamulaştırma- Gelir Dağılımı, Bağlam Yayınları, İstanbul 1995, sh.49

düzeye indireceğinden¹⁰⁶, bölgelerarası gelişmişlik farkı kamu bankalarının özelleştirilmesi halinde daha da artacağı beklenmelidir.

Bir başka noktada, ülkemizde özelleştirilmesi düşünülen kamu kuruluşlarının daha önce rekabete sokulmuş olsaydı özel teşebbüsler kadar etkin olamayacaklarını iddiası sadece bir önyargıdır. Çünkü, kamu kuruluşlarına, kendilerini bu açıdan ispat edecek açık şanslar da pek tanınmamıştır¹⁰⁷. Zira yeniden yapılandırma sonucunda kamu otoritesinden bağımsız olarak piyasa koşullarına göre yönetilen kamu bankalarının açıkladıkları kar rakamları bu tezi doğrulamaktadır.

Ayrıca unutulmaması gereken bir noktada, kamu bankalarının amaçları yalnız kar emek değildir. Kar etmenin yanında kamusal fayda da sağladıkları gözden kaçırılmamalıdır. Bu kurumları değerlendirirken klasik muhasebe ilkeleriyle değil sosyal karlılığı da göz önüne almak gerekir¹⁰⁸. KİT'lerin oluşturulmasının tarihsel , sosyal ve ekonomik nedenleri vardır¹⁰⁹. Kamu bankalarının salt amacının kar etmek olmadığı ve bu bankaların kurulmasını zorlayan nedenlerin ortadan kalkıp kalmadığının kararı verilmeden bu bankaların özelleştirilme kararlarının verilmesi sorunlara çözüm bulmaktan öte yeni sorunlara davetiye çıkaracağı açıktır.

5-Türkiye de Kamu Bankalarının Özelleştirme Uygulamaları

Türkiye'de kamu bankalarının özelleştirilme süreci aslında özelleştirmeye yönelik hukuki altyapı hazırlıklarının 1994 yılında 4046 sayılı "Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine ilişkin kanun"un kabul edilmesi ile başlamıştır.

Bu amaç doğrultusunda Türkiye'de Çaybank (%49) ve Şekerbank (%10) kamu hisselerinin büyük ortaklara satılması¹¹⁰ ile Sümerbank AŞ'deki %100 kamu

¹⁰⁶ AKGÜÇ Öztin, Özelleştirme Değil Kamulaştırma – Bankacılık Sektörü, Kaynak Yayınları, İstanbul 1995, sh.58.

¹⁰⁷ FALAY Nihat, Özelleştirme Tartışmaları- Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar, Bağlam Yayınları, İstanbul 1994, sh.14.

¹⁰⁸ ERTÜRK, 126.

¹⁰⁹ OYAN Oğuz, Özelleştirme Tartışmaları- Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler, Bağlam Yayınları, İstanbul 1994, sh.186.

¹¹⁰ ÇANKAYA, 131.

hisselerinin blok satışı ile özelleştirilmesi ve Türkiye Sanayi Kalkınma Bankası AŞ'deki %11.68 kamu hissesinin İMKB' de satışı kamu bankalarının özelleştirilmesinde ilk örnek olma niteliği taşımaktadır.¹¹¹

Türkiye'de ilk defa bir kamu bankasının %100 hissesinin özelleştirilmesi Sümerbank AŞ'de görülmüştür. Bu nedenle Sümerbank AŞ ülkemiz kamu bankacılığındaki özelleştirme uygulamalarında %100 kamu payının özelleştirildiği ilk ve önemli bir örnek olma özelliği taşımaktadır. Bu uygulamanın diğer örnekleri ise, İş Bankasının %12.3'lük kamu hissesinin (%7.4'ü uluslararası borsada, %4.9'u halka arz) özelleştirilmesi ve Etibank Bankacılık AO ile bu bankanın varlıklarının 18.9.1996 tarih ve 96/8532 sayılı Bakanlar Kurulu kararının eski karar ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Düzenlenmesine ve Bazı Kanunu ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun ilgili hükümleri çerçevesinde bölünmesi ile kurulan Denizbank AŞ ve Anadolu Bank AŞ'de %100 kamu hissesinin özelleştirilmesinde görülmüştür.

a-Sümerbank'ın özelleştirilmesi:

Türkiye'de kamu bankalarının özelleştirme uygulamasının ilk defa %100 hissesinin özelleştirilmesi örneği olan Sümerbank¹¹² 22.12.1999 tarihi itibarıyla tasarruf mevduatı sigorta fonuna devredilmiş ve bankacılık tarihinde de özel sektöre satılıp tekrar devletin el koyduğu banka olarak yerleşmiştir. Başarısızlıkla sonuçlanan bu özelleştirme uygulaması sonrasında Sümerbank 9.8.2001'de Oyak grubuna satılmış, Oyakbank ile birleşmeleri 11.1.2002 tarihinde tescil edilmiştir. Bu uygulama sonucu kamu bankalarının özelleştirilmesinin yöntemleri ve özelleştirme sonrasındaki aşamaları tartışılır olmuştur¹¹³.

Sümerbank hakkında The Morgan Bank'a hazırlanan özelleştirme ana planında "özelleştirmede ikinci öncelikli şirketler – bazı kısımları satılabilir, diğer kısımları rehabilitasyon ve kapatma gerektiren şirketler" kapsamında belirtilmiş olup, çok

¹¹¹ KIRMIZIGÜL İlnur, Türkiye'de Bankacılık Sektöründe Reform ve Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması, İstanbul 2002, sh.85.

¹¹² ÇANKAYA, 131.

¹¹³ KIRMIZIGÜL, 85.

büyük yapısal düzenlemeler ve reorganizasyon gerektiği belirtilmiştir¹¹⁴. Daha sonra Sümerbank'ın özelleştirilmesi için Alman Barclays De Zoete Wvdd şirketine bir master planı hazırlanmış ve 14.8.1989 tarihli bu rapora göre Sümerbank'ın hangi kesimlerinin satılabilirlik hangi kesimlerinin satılamazlık gösterdiği KOİ'ye bildirilmiştir.

Sümerbank'ın özelleştirilmek üzere KOİ'ne devrinden sonra YPK kararı ile 1.1.1989 tarihinden sonra müesseseler Sümerbank Holding AŞ'ye bağlı birer işletme haline dönüştürülmüştür.

Sümerbank AŞ'nin yönetiminin 1993'de KOİ tarafından devralınmasından sonra tüm aktif ve pasifleri Halkbankası'na devredilerek banka sahip olduğu personel ve teçhizat ile yeniden yapılandırılmıştır. Sümerbank AŞ'nin bankacılık faaliyetleri içinde kredi verme yetkisi olmayıp sadece mevduat alım-satımına izin verilmiştir. KOİ tarafından ve diğer özelleştirme işlemleri gerçekleştikten sonra Sümerbank AŞ 13.7.1993 tarihinde YPK kararı ile satışa çıkarılmıştır. Müteakip defalar çıkarılan satışlarda karşılaşılan en önemli sorun fiyat ve ödeme koşullarında çıkan anlaşmazlıklardır. 14.8.1995 tarihi itibarıyla yeniden satışa çıkarılan Sümerbank'ı 29.8.1995 tarihinde yapılan son pazarlık görüşmelerinden sonra en yüksek teklifi veren İpek İplik Tekstil Sanayi AŞ'ye 103.460.000.-USD bedelle satılmıştır. Sümerbank ilk ihaleye 12.10.1993 tarihinde çıktığı halde ancak 27.10.1995 tarihindeki 4. ihalesinde satılabilmıştır¹¹⁵.

b- Etibank Özelleştirilmesi:

Etibank özelleştirilmesini incelediğimizde ise The Morgan Bank'a hazırlanan özelleştirme ana planında büyük bölümü satılabilir statüsünde olduğu görülmüştür. Etibank,20'ye yakın müesseseyi barındıran madencilik ve bankacılık alanında faaliyet göstermekte olan bir teşekkülün adı iken Etibank Genel Müdürlüğü ve Etibank Bankacılık Anonim Ortaklığı olarak 2'ye ayrılmış ve yeniden

¹¹⁴ ERTÜK, 147.

¹¹⁵ ERTÜRK, 149.

yapılandırılmıştır¹¹⁶. 5.5.1994 tarihinde alınan Yüksek Planlama Kurulu kararı ile KOİ' ne bağlanmış ve özelleştirilmesi için gerekli yeniden yapılanma ve hazırlık çalışmaları Etibank Genel Müdürlüğü'nden bağımsız olarak yürütülmeye başlanmıştır.

Etibank özelleştirmesi,

**anonim ortaklık olarak yeniden yapılanma dönemi,

**özelleştirmeye hazırlık olan geçiş dönemi ile

**özelleştirme süreci olarak adlandırılan arz dönemi

olmak üzere 3 aşamada gerçekleştirilmiştir.

11.10.1996 tarih ve 22784 sayılı resmi gazetede (mükerrer) yayımlanan 96-8532 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Etibank Bankacılık AO hakkında "Etibank Bankacılık AO'nun bazı hesaplarının T. Halkbankası AŞ'ye devredilmesi ve Denizbank AŞ ile Anadolu Bank AŞ ünvanlı iki banka kurulmasına 18.9.1996 tarihinde karar alınmıştır¹¹⁷.

Resmi Gazetede yayımlanan karar ile Etibank AO'ndaki tüm mevduat aynı koşullarda T. Halkbankası'na devredildi¹¹⁸. Etibank'ın bilançosu esas alınarak 3 aylık banka oluşturulmasına karar verilmiştir. Şirkette bulunan %100 oranındaki kamu payının blok satışı amacıyla 2 Ekim 1997'den itibaren verilen ilanlarla açılan ihalede, son teklif verme tarihi olan 7 Kasım 1997 tarihi itibarıyla 3 teklif alınmıştır, Teklif sahipleri ile nihai pazarlık görüşmeleri 1 Aralık 1997 tarihinde yapılmış ve en yüksek teklifi 155.500.000.-USD ile İpek Ortak Girişim Grubu vermiştir. Sonuç olarak hazine müsteşarlığının onayını takiben özelleştirme yüksek kurulu tarafından 13. Ocak 1998 tarihli kararla satış onaylanmış ve satış sözleşmesi 2 Mart 1998 tarihinde imzalanmıştır.

¹¹⁶ ERTÜRK, 151.

¹¹⁷ ÇANKAYA, 131.

¹¹⁸ ERTÜRK, 155.

c- Diğer Kamu Bankalarına İlişkin Özelleştirme Çalışmaları:

Türkiye'de kamu bankalarının özelleştirilmesine ilişkin uygulama ve girişimler, yukarıda sözü geçen bankalarla sınırlı kalmamış özellikle 2000 yılının 2 yarısının hemen başında konu ile ilgili önemli adımlar atılmıştır. Şöyle ki; 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanunu ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun Geçici 3. Maddesi "kamu bankalarının (TC Merkez Bankası, TC Ziraat Bankası, Türkiye Halkbankası, Eximbank hariç) özelleştirmeye hazırlık işlemleri bu kanunu yürürlüğe girmesinden sonra 2 yıl içinde tamamlanır" hükmünü taşımakta, dolayısıyla Vakıflar Bankası ve Emlakbankası AŞ, kanunun yayımlanması ile birlikte özelleştirme sürecine alınmış bulunmaktaydı.

Ancak, 4046 Sayılı Kanununun 1994 yılında kabul edilmesine rağmen konuya ilişkin yasal düzenlemeler 2000 yılının 2 yarısına kadar beklemiştir. İlk olarak 26 Temmuz 2000 tarihli ve 24121 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 606 sayılı "Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname" ile Vakıflar Bankasının özelleştirilmesi için bakanlar kuruluna yetki verilmişti. Söz konusu kanun hükmünde kararnamenin 3. maddesi ile 11 Ocak 1954 tarih ve 6219 Sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununun 6. maddesi değiştirilmiş ve bankaya ait hisselerin A, B ve C gruplarına ayrıldığı ve hisse senetlerinin nama yazılı olduğu hükme bağlanmıştı. Ayrıca 660 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 7. maddesi ile 6219 Sayılı Kanuna ek maddeler ilave edilmiştir. Şöyle ki; 1. ek madde ile "hisse senetlerinin satışında 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümleri uygulanmaz" hükmü, ikinci ek madde ile de "Vakıflar Bankası Genel Müdürlüğü'ne ait (B) grubu hisseler halka arz suretiyle satılabilir. Bu hisselerin satışı yapılmadan (A) grubu hisselerinin satışına karar alınamaz ve (A) gurubu hisselerin satışına Bakanlar Kurulu yetkilidir. Hükümleri getirilmiştir. Dolayısıyla bu kanun hükmünde kararname ile Vakıflar Bankasının özelleştirilmesine ilişkin hukuki altyapı oluşturulmuştur.¹¹⁹

¹¹⁹ KIRMIZIGÜL, 86.

Ne var ki, 6.7.2000 tarih ve 606 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin anayasanın başlangıcı ile 6 7 35 87 91 ve 153 maddelerine aykırılığı savı ile iptali ve yürürlüğünün durdurulması için dava açılmıştır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesince 29.6.2000 günlü 4588 Sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 606 sayılı KHK' yi anayasanın başlangıcı ile 6 ve 91 maddelerine aykırı bulmuş ve söz konusu KHK'nın dayandığı 4588 Sayılı yetki yasası Anayasa Mahkemesinin 31.10.2000 tarih ve 24126 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5.10.2000 tarih 2000/45 E. 2000/27 Karar sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Dolayısıyla 606 Sayılı KHK yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalmıştır¹²⁰.

Vakıflar Bankasının özelleştirilmesi ile ilgili 606 Sayılı KHK'nın çıkarılmasından hemen sonra mevcut hükümet tarafından TC Ziraat Bankası ve Türkiye Halkbankası AŞ'nin özelleştirme kapsamına alınmasını amaçlayan 620 sayılı yeni bir KHK hazırlanmış, fakat Gelir Vergisi Kanununda yer almayan bir istisnaya yer verildiği, dolayısıyla Anayasanın 91. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ile Cumhurbaşkanlığınca onaylanmayarak geri gönderilmiştir.

Kamu bankalarının özelleştirme kapsamına alınmasına yönelik girişimlerde yaşanan bu gelişmeler üzerine hükümet KHK'yı (606 ve 620 Sayılı KHK'ler) kanun taslağına dönüştürerek meclis gündemine getirmiş ve söz konusu taslaklar genel kurul gündemine getirilerek yasalaştırılmıştır.

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinden sonra bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma programı oluşturulmuş, 15 Mayıs 2001'de de Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı açıklanmıştır. Bu program sonrasında kamu bankalarının en önemlilerinden biri olan ve özelleştirme kapsamında bulunan Türkiye Emlakbankası AŞ 6 Temmuz 2001 tarihi itibarıyla bankacılık faaliyetleri dışında kalan malvarlıkları ve iştirakleri, kanuni takibe intikal ettirilmiş alacakları hariç Ziraat Bankası AŞ'ye devredilmiştir. 6 Temmuz 2001 tarihi itibarıyla Türkiye Emlakbankası AŞ'nin bankacılık lisansı BDDK tarafından iptal edilmiştir¹²¹.

¹²⁰ ÇANKAYA, 132.

¹²¹ KIRMIZGÜL, 88.

6- Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırma Programı İle İlgili Yasal Düzenlemeler:

a- 25 Kasım 2000'de Yürürlüğe Giren 4603 Sayılı Kanun:

Bu Kanun ile Ziraat Bankası, Halkbankası ve Emlakbankası kamu iktisadi teşekküllerine ilişkin 233 sayılı KHK kapsamından çıkarılıp AŞ ünvanına kavuşturulmuş, özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır¹²².

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaları ve özelleştirilmeleri 25 Kasım 2003 tarihine kadar 3 yıl içinde tamamlanması ve gerekirse bu sürenin B.K.K. ile en çok 18 ay uzatılabileceği belirtilmiştir.

Yeniden yapılandırmanın usulleri bir kararname ile belirleneceği ve kamu bankalarının yeniden yapılandırılmaları sürecinde oluşan görev zararı alacakları hazine müsteşarlığı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.

Kamu bankaları için görev zararı yaratan bütün kanun ve kararnameler yeniden yapılandırma sürecinde iptal edilmiştir¹²³. Bütçeden gerekli kaynak ayrılmadığı sürece artık kamu bankalarına görev verilmeyecektir¹²⁴.

Bankaların çalışan personelinden bu kanun yürürlüğe girdiği tarihte emeklilik hakkını kazanmış olanlar, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay, bu hakkı 2002 yılının sonuna kadar kazanacak olanlar da kazandıkları tarihten itibaren 3 ay içinde emekli başvurusunda buldukları taktirde emekli ikramiyeleri %30 fazlasıyla ödenecektir.

¹²² ÇANKAYA, 133.

¹²³ ÇANKAYA, 133.

¹²⁴ KIRMIZGÜL, :87.

Bu kanun uyarınca TC Ziraat Bankası AŞ, Türkiye Halkbankası AŞ ve Türkiye Emlakbankası AŞ'nin yeniden yapılandırılmalarına ilişkin usul ve esaslar 2000/1698 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (13 Aralık 2000) ile belirlenmiştir.

b-2000/1698 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı:(13.12.2000)

Bakanlar Kurulu kararı uyarınca 3 kamu bankası için yeniden yapılandırma komisyonları oluşturulmuş ve şubat ayı içinde çalışmalarına başlamıştır. Bunlardan Emlakbankası'na ilişkin yeniden yapılandırma komisyonu 26 Mart 2001 tarihinde Türkiye Emlakbankası AŞ'nin bankacılık faaliyetleri dışında kalan malvarlıklarının ve bu konuda faaliyet gösteren iştiraklerindeki hisse paylarının ve ticari gayri menkullerinin tüm hak ve yükümlülükleri ile belirlenecek bir kamu kuruluşuna devredilmesine kararlaştırmıştır.

c-2001/2202 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı: (3.4.2001)

Bu karar uyarınca, Türkiye Emlakbankası AŞ'nin bankacılık faaliyetleri dışında kalan malvarlıkları ve bu konuda faaliyet gösteren iştiraklerindeki hisse payları ve ticari gayri menkulleri ile ihtiyaç fazlası gayri menkulleri tüm hak ve yükümlülükleri ile bilanço değeri üzerinden toplu konut idaresi başkanlığına devredilmiştir. Bu devrin dağılımı Türkiye Emlakbankası AŞ' ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı arasında yapılacak protokol ile belirlenecektir.

Bankaların, genel kurullarında belirlenecek yeni yönetim kurulları, bankaların özelleştirilmesine hazırlık amacıyla yeniden yapılandırılmalarına yönelik her türlü işlemin yürütülmesinde yetkilidir.

Yönetim kurullarınca her banka için ayrı hazırlanacak yeniden yapılandırma ve özelleştirmeye hazırlık planları ilgili bankaların genel kurullarında onaylandıktan sonra bakanlar kuruluna sunulacaktır.

2000/1698 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 2001/2202 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır.

d-2001/2312 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı: (18.4.2001)

Kamu bankaları için görev zararı doğuran tüm karamameler yürürlükten kaldırılmış, ve bu kararlar uyarınca doğan görev zararları tasfiye edilmiştir.

e-4684 Sayılı Kanun: (20.06.2001)

Kanunlarla kamu bankalarına verilmiş olan görev zararlarının tasfiyesini teminen görev veren kanunlar yürürlükten kaldırılmış ve görev zararı alacakları tasfiye edilmiştir

4603 Sayılı kanunla emekli olacaklar için getirilen %30 fazla ikramiyeden yararlanma süresi iki ay daha uzatılmış ancak %30 fazla ikramiye oranı %25 olarak değiştirilmiştir.

Yönetim kurulunca bankalarda çalışacak personel sayısına karar verilecek, ihtiyaç fazlası personel özelleştirme kanunu çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına transfer edilecektir.

Emlakbankası AŞ'nin Toplu Konut İdaresi'ne devredilecek aktifleri ve kanuni takibe uğramış alacakları ve bunlar için ayrılan karşılıkları hariç geri kalan aktif ve pasifleri, bankaların yönetim kurullarının kendi aralarında düzenleyecekleri protokol doğrultusunda Ziraat Bankasına devredecekleri ve bunu takiben Emlakbankası AŞ bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkisi sona ererek tasfiye haline girecektir. Söz konusu işlemlere ilişkin BDDK'nın uygun görüşü alınır.

Ziraat Bankasına devredilecek aktif-pasif farkından doğan zararlar hazine müsteşarlığı tarafından Ziraat Bankası AŞ'ye sermaye olarak verilecektir. Devir tarihi

itibariyle nazım hesaplarda yer alan taahhütlere de nakde dönüştükleri takdirde nakde dönüştükleri tarih itibariyle aynı işlem uygulanacaktır.

f) 4783 Sayılı Kanun (30.01.2002)

Bu kanunla 4603 Sayılı Kanunun geçici 1 inci maddesinin 3 numaralı fıkrası değiştirilerek, kamu bankalarında çalışan personelin özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışmasının hızlandırılması amaçlayan hükümler konulmuştur. Özel hukuka tabi olmayan personelin en geç 31.12.2002 tarihine kadar istihdam fazlası ilan edilerek başka kurumlara nakli yapılması amacıyla Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca emeklilik hakkını kullanmak isteyen personel %20 oranında fazla emekli ikramiye ödenmesi benimsenmiştir.

g) 4971 Sayılı Kanun (01.08.2003)

Bu kanunun 24. maddesi ile 4603 sayılı kanunun ve 4743 sayılı kanun ile değişik geçici 6. maddesine yeni bir fıkra eklenmiş ve özel hukuk hükümlerine geçip çalışmakta iken idarece sonradan istihdam fazlası olarak ilan edilip diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığı'na gönderilecek personelin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

h) 5230 sayılı Kanun (16.07.2004)

Bu kanunla Pamukbank ve Halkbankasının birleştirilmesi ve kamu bankalarında çalışan personelin açacağı davalarda iş mahkemelerinin görevli olacağına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

2. BÖLÜM:

BANKACILIKTAKİ GELİŞMELERİN YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNDEKİ KAMU BANKALARINA YANSIMALARI

I-Organizasyon Yapısındaki Değişimlerin Kamu Bankalarına Yansımaları:

A-Küreselleşme ve Teknolojik Gelişmelerin Bankacılık Sektörüne Etkileri:

Dünyada başlıca ekonomik ve teknolojik değişimler organizasyonel değişimleri gerekli kılmaktadır. Yoğun rekabetin geçerli olması, bilgi ve malzeme teknolojisindeki gelişmeler, telekomünikasyon alanındaki yenilikler, organizasyonların yapı sistem ve süreçlerini yeniden yapılandırmalarını kaçınılmaz hale getirmiştir, Bu çerçevede organizasyonel değişim için yeni yönetim teknikleri (toplam kalite yönetimi, benchmarking, esnek üretim, organizasyonel küçülme, kademe azaltma, dış kaynaklardan yararlanma vs) giderek yaygınlaşmaktadır.

70'li yılların sonlarında mali piyasalardaki serbestleşme hareketi ile başlayan ve teknolojik gelişmelere paralel olarak hızlanan ekonominin bütün alanlarını etkisi altına alan küreselleşme süreci, toplumların sosyal ve kültürel alanlarında da artık belirleyici olmaya başlamıştır. Bilgi ve iletişim teknolojisindeki gelişmeler işletmeler arasındaki rekabetin küresel boyutlara taşınmasında önemli rol oynamıştır. Bu durum kuşkusuz uluslar arası rekabet kurallarında köklü değişikliklere yol açmıştır. Böylelikle tüketicilerin de aldıkları ürünler ile ilgili bilgilere çabuk ulaşma olanağına kavuşması beraberinde talebi de globalleştirmiştir.¹²⁵

Globalleme bugün her türlü ekonomik sosyal ve siyasal faaliyetleri etkileyen dünya çapında bir olgudur. Mali sektör, teknolojik gelişmelerin yardımı ile tüm endüstriler içinde en global endüstri haline gelmiştir. Dünya bankası başkanı C. Wolfensohn mali sektördeki globalleşme eğilimi konusunda yerel hükümetleri uyarmakta ve şöyle demektedir.“...globalleşme mali sektör için hem büyük fırsatlar

¹²⁵ Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı 2000-2005 DPT Web Sitesi (<http://dpt.gov.tr/plan/vii/plan8qtr.pdf.2000>) s:1

hem de yeni zorluklar yaratmaktadır. Bu nedenle her ülkedeki hükümetlerin ve mali hizmetler endüstrisinin bu endüstrinin gelişimindeki en son eğilimlerin ne olduğu üzerine eğilmeleri gerekir".¹²⁶

Dünyada yaşanan finansal krizler ve teknolojik gelişmeler bankaları verimliliklerini arttırmaya sermaye ve diğer kaynaklarını en doğru şekilde kullanmaya, risk yönetim sistemlerini geliştirmeye böylelikle karlarını artırma konusuna odaklanmaya itmiştir. Pazarlama alanında ise bu gelişmeler bankaların pazarlama stratejilerini, müşteri portföy dağılımlarını hizmet alanlarını ve dağıtım kanallarını yeniden yapılandırmalarını zorunlu kılmıştır.¹²⁷

Sektördeki küresel gelişmelere paralel olarak Türkiye'deki bankalar her işin her şubede yapıldığı bir anlayıştan uzman şube anlayışına geçmektedir. Uzman şube anlayışının amacı her müşteriye kendi ihtiyaçları yönünde aynı hızda aynı kalitede hizmet verebilmektir. Örnek olarak büyük ölçekli işletmelerin her türlü bankacılık hizmetinin verildiği kurumsal şubeler, ticari işletmelere ve işletme sahiplerine bankacılık hizmetinin verildiği ticari şubeler, bireysel müşterilere bankacılık hizmeti sunulan bireysel şubeler ve bunların yanında karma şube, açık şube, yatırım merkezleri, serbest bölge şubeleri adı altında çeşitli özelliklerine göre ayrıştırdıkları şube birimleri oluşturmuşlardır.

Günümüzde banka şubeleri mimari açıdan da büyük bir değişim geçirmiştir. Çağdaş ve sağlıklı yaşamın bir gereği olarak bankaların tasarımında dekorunda mimarisinde yeni uygulamalar göze çarpmaktadır. Günümüz banka şubelerinde çalışan ile müşterinin göz hizasında iletişim kurmasına aydınlatmaya ve gürültü seviyesinin belirli oranlarda tutulmasına dahi dikkat edilmektedir. Tüm bunların yanında gelişen trendler müşterinin banka şubesinde sıkılmadan daha fazla vakit geçirmesini sağlamak amacıyla mağaza gibi banka uygulamasına geçilmektedir. Portekiz'in en büyük bankası Banko Commercial'in yaptığı gibi Japonya'daki Suruga Bank da kahve dükkanı zinciri Star Bucks ile anlaşarak banka içinde kafe ve fast

¹²⁶ WOLFENSOHN James "Mali sektördeki küresel eğilimler toplantısı açılış ması" (İstanbul 2000= Türkiye Bankalar Birliği Web Sitesi (<http://www.tbb.org.tr/turkce/konferans/htm>) sh.2.

¹²⁷ GÜL, 6.

food restoranların açılmasına izin vermiştir.¹²⁸ Bunlarla birlikte yurt dışında çeşitli bankalar şube bazında birleşmelere gitmişler, böylelikle (Britanya ve York Shire Buildings Society Bank) hem maliyetlerinde tasarruf ederken hem de iki bankada birden hesabı bulunan müşterilerine kolaylık sağlamışlar, ayrıca bu şekilde birbirlerinin iletişim altyapılarından yararlanma fırsatı yakalamışlardır.

Bankacılık sektörü diğer endüstrilerden çok daha fazla müşterilerinin ihtiyaçlarını karşılamak için bilgi toplama, analiz etme ve bilgi işlem konusuna önem vermektedir. Bankacılıkta bilgiye verilen bu önem ortadayken bilgi teknolojilerindeki ilk uygulayıcıların bankalar olması şaşırtıcı değildir. Gerçekte bankacılıkta teknolojik devrim 1950'li yıllarda başlamıştır. Bankacılar, hızla işgücü ağırlıklı bilgi işleme süreçlerinin bilgisayarda otomatik olarak yapılabileceğini fark ettikleri için otomasyon 1960'larda genel bir uygulama olmuştur. Elektronik ödeme teknolojisinin geliştirilmesi ile 1970'lerde ikinci bir devrim yaşanmıştır. Otomatik vezne makineleri uygulamaları zaman içinde yaygınlık kazanarak vazgeçilmez olmuştur. Bankalar değişik dağıtım kanalları kullanımının ve öneminin artmasıyla " alternatif dağıtım kanalları2 ya da "şubesiz bankacılık" adı altında yeni birimler oluşturdular¹²⁹. Son dönemlerde ise telefon ve internet bankacılığı teknolojinin bankacılık sektöründeki en son uygulamalarındandır. Bunlara benzer şekilde mobil telefon bankacılığı ve televizyon bankacılığı gibi alternatif uygulamalar da kullanılmaya başlamıştır. Böylece banka müşterilere hiç şubeye gitmeksizin internet, telefon ve televizyon gibi alternatif kanalları kullanarak temel bankacılık hizmetlerinden faydalanabilmektedirler. Son dönemlerde ise telefon ve internet bankacılığı teknolojinin bankacılık sektöründeki en son uygulamalarındandır. Bunlara benzer şekilde mobil telefon bankacılığı ve televizyon bankacılığı gibi alternatif uygulamalar da kullanılmaya başlamıştır. Böylece banka müşterilere hiç şubeye gitmeksizin internet, telefon ve televizyon gibi alternatif kanalları kullanarak temel bankacılık hizmetlerinden faydalanabilmektedirler. Yeni bankacılık ortamları özellikle internet, fiziksel şubesi olmayan sadece internette var olan yeni bir banka türünün ortaya çıkmasına yol açmıştır. İnternet ayrıca banka dışı diğer şirketlerin de finansal hizmet sunmasına olanak sağlamıştır.

¹²⁸ BARAS Barış , Yeni Teknolojilerin Türk Bankacılığının Yönetim ve Organizasyon Yapısına Etkileri, Eskişehir 2001, sh.98.

¹²⁹ GÜL, 166.

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bankacılık sektörünün bilanço yapılarını değiştirdiği gibi karlılık ve verimliliklerini de etkilemiştir. Bankacılığın teknoloji tarihine baktığımız zaman teknolojiye yatırım yapmanın en önemli nedeninin maliyetleri düşürmek olduğu ortaya çıkmaktadır. Gerçekten de bankacılık sektörü arka ofisteki rutin işlemlerin otomasyonu sayesinde önemli verimlilik artışları sağlamıştır. Artık bilgisayar destekli tasarım, bilgisayar destekli üretim, bilgisayar destekli stok denetimi vb. yenilikler işletme organizasyonları derinden etkilemiş¹³⁰ ve bundan da bankacılık önemli ölçüde etkilenmiştir. Personel ihtiyacı giderek azalmış, birim personel bazında elde edilen kar yükselmiştir. Personel maliyetlerinin giderler içindeki payı azalırken yeni teknolojiler bankalar için önemli bir maliyet unsuru haline gelmiştir. Ama bankalar yeni teknolojiler sayesinde iş akışlarını hızlandırıp hacimlerini arttırmışlar ve dolayısıyla karlarını yükseltmişlerdir¹³¹.

Ülkemizdeki bankaların büyük çoğunluğu hem geleneksel hem de sanal bankacılık olanaklarını birlikte kullanan karma bankacılık yapısını benimsemiştir. Bu yolla bankalar internetin avantajlarından yararlanırken geleneksel bankacılık faaliyetlerine devam etmektedirler.

Bankalarda iletişim teknolojisinin sunduğu olanaklar arttıkça, çalışma ortamı ve yöntemleri değişmekte dolayısıyla bu da örgüt kültürünün değişmesini gündeme getirmektedir. İşletmelerde örgüt kültürünün oluşması da uzun zaman aldığı gibi değişmesi de uzun zaman almaktadır. Bir bankanın çalışanlarınca paylaşılan ortak değerleri onun örgüt kültürünü oluşturur. Bu kültürel değerler, iletişimin nasıl olduğu, kararların nasıl alındığı ya da insanların örgütte nasıl ilerlediği ile ilgili olabilir. Onlar bir bankanın imzası bir başka deyişle bizi farklı kılan şeyidir.¹³²

Günümüz bankalarının fiziksel yapısı ve çalışma ortamı eskiye göre değişmiştir. Banka içinde kapalı çalışma ofisi kalmamış, dış cephesi bile camlarla kaplanmıştır. Bu yolla açıklığa verdiği önemi yansıtan bankalar, ofislerin arasındaki duvarları kaldırarak banka içinde ekip çalışması yapmaya elverişli bir ortam yaratmışlardır.

¹³⁰ Erkan Hüsnü, Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme, T.İş bankası Kültür Yayınları , İstanbul 1998 sh. 186.

¹³¹ GÜL, 168.

¹³² DAVIS I.Seteven , Mükemmel Bankacılık (Çev.A.Önel, Ankara T.İş Bankası Kültür Yayınları No:330, 1994, sh:17)

Aynı zamanda aydınlık, gürültü seviyesi havalandırma ergonomi ve buna benzer etmenler olumlu bir örgüt kültürünün pekişmesi için ortam hazırlamaktadır.¹³³

2000 yılında artık ülkemizdeki özel bankacılık sektörü maliyetlerini düşürmek için ve operasyonel verimliliği artırmak için teknoloji etkin kullanımı başta olmak üzere personelinin bilgi, uzmanlık ve becerilerini eğitim yoluyla iyileştirilmesiyle birlikte iş akışlarını yeniden yapılandırmaya başlamışlardır¹³⁴. Bu değişim diğer özel sektör bankalarına göre geçte olsa kamu bankalarında da 4603 sayılı yasa sonrasında başlayacaktı.

B-Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılma Sürecinde Teşkilat Yapısında Görülen Değişimler:

1-Yeniden Yapılanma Öncesinde Kamu Bankalarında Organizasyon Alanındaki Problemler:

Yeniden yapılandırma süreci öncesinde kamu bankalarındaki yönetim anlayışı klasik bir kamu zihniyeti taşımakta ve hantal bir yapı sergilemekteydi. Katı bir mevzuat düzenlemesine sahip olan bu kurumlardaki idarecileri sorumluluk almaktan çekinmekteydiler. Çok sayıda kurulmuş daire başkanlıkları arasında görev geçişleri bulunmakta Şubeler sorunları çözecek yetkili merci bulmakta zorlanmaktaydılar.

Kamu bankaları pek çok kamusal yükümlüğü sırtlamış olmasın rağmen siyasi baskılar yüzünden verimli olmayan bir çok yere şube açmışlar ve bu şubeleri kar etsin etmesin bir türlü kapatamamışlardır.

Ayrıca kamu bankaları bankacılık dışında pek çok faaliyeti kendi eliyle görmeye çalışmakta bu durumda hem maliyetleri artırmakta hem de kontrolü zorlaştırmaktaydı.

¹³³ BARAS, 125.

¹³⁴ ARTHUR&ANDERSEN, 2000'li yıllarda Türk Bankacılık Sektörü, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, İstanbul 1999, s.63.

2--Yeniden Yapılandırma Sürecinde Kamu Bankalarında Görülen Organizasyonel Değişiklikler:

Yeniden yapılandırma kapsamında kamu bankalarının organizasyonu şube dışı kar merkezleri, pazarlama, operasyonlar, krediler ve risk yönetimi ve kontrol olmak üzere yönetim kuruluna bağlı 5 temel birimden oluşan bir yapıya dönüştürülmüştür¹³⁵.

Kamu bankalarının yeniden yapılandırma çerçevesindeki yeni organizasyon yapısında temel öge olarak “müşteri odaklı hizmet anlayışı” benimsenmiştir. Bu doğrultuda, müşteri taleplerine uygun politika üreten, işin her aşamasında çalışanın müşteri sorunlarına çözüm üretmeye çalıştığı, çalışanın inisiyatif kullanmaktan çekinmediği yeni bir bakış açısı temel politika olarak benimsenmiştir.

Bu düşünceden hareketle oluşturulan yeni yapılandırmada yetki devri konusunda önemli değişiklikler yaşanmaktadır, Yeni oluşturulan merkez şubeler kendi bölgelerinde birer genel müdürlük gibi faaliyette bulunmakta ve kendi yetkileri dahilinde şubelere ve bağlı şubelere ilişkin işlemleri yürütmektedirler.

Basım işlemlerinin bankaların kendi matbaalarınca değil özel sektör tarafından yapılmaya başlanmış olup, yemek hizmetlerinin özel sektöre devri, sağlık hizmetleri konusunda da uzman kuruluşlardan yararlanma yoluna gidilmiştir.

¹³⁵ KIRMIZIGÜL, 80.

II- Personel Rejiminde Meydana Gelen Değişimlerin Kamu Bankalarına Yansımaları

A- Personel Rejiminde Yaşanan Gelişimlerin Bankacılık Sektörüne Etkileri

1- İnsan Kaynakları Yönetiminin Yeni Yönetim ve Teknik Modellerine Yaklaşımı:

Günümüzde değişim önüne geçilmez bir yarış çizgisi haline gelişmiştir¹³⁶. Değişimle baş edebilmek için değişimi yönetmek gerektiği ve eğer organizasyonların değişmez ise birilerinin gelip onları değiştireceği yeniden yapılanmanın başarısının işletmede tüm çalışanlar tarafından kabul edilmesine, müşteriye yönelik hizmetlerin ve kalitenin başarısı için gerekliliği ve ayrıca global yönetim anlayışının kalite, strateji, sinerji, insan ve bilgi olmak üzere 5 temel unsur üzerine inşa edildiği ortaya çıkmıştır. .

Günümüz toplumlarında sanayi toplumunun özündeki buharlı makinenin yerini bilgisayar, fiziksel emeğin yerini zihinsel emek, maddi üretim gücünün yerini de bilgi üretim gücü almıştır¹³⁷. Teknolojik gelişmelerin bilgi teknolojileri ve mikro elektronikleri üst düzeye çıkarması ile hızla artan rekabet karşısında örgütsel dönüşüm sürecini ve teknolojik gelişmelerini sağlayabilmiş işletmelerin başarılı olacakları günümüzde başarı, bilginin kullanılması ile mümkün olacaktır.¹³⁸

Bilgi toplumunda bilginin en önemli özelliği sürekli üretebilir ve artış gösteren iletişim ağları içinde taşınabilir, bölünebilir ve paylaşılabilir olmasıdır. Dolayısıyla bilginin ve sürekli yeniliğin en önemli unsur haline geldiği yeni yaklaşımlarda bilgi işçisinde aranan en önemli özellik yaratıcılık ve bağlılık olmaktadır.¹³⁹

¹³⁶ BATLAKOĞLU Aynur, İnsan Kaynakları Yönetiminde Eğitim ve Bankacılık Sektöründe Bir Hizmet İçi Eğitim uygulaması, Bursa, 200, sh.21.

¹³⁷ ÖZDEN Yüksel, Eğitimde Dönüşüm Pegem Yayınları Ankara 1998 sh:81-82.

¹³⁸ AKGEYİK Tekin , Bilgi Teknolojilerinin Ortaya Çıkışı ve Örgütsel Dönüşüm Süreci Çerçeve Ağustos Ekim 1995 sh:107-110.

¹³⁹ BOZKURT Veysel , Enformasyon Toplumu ve Türkiye Sistem Yayınları İstanbul 1996 sh:28.

İnsan kaynakları yönetimi sonuçta hiyerarşiden ekiplere, sınırlardan bağlantılara, içe dönüş yapılan müşteriye dönük yapıya, kontrolden desteğe, analizden aktiviteye, hatalardan korkmaksızın risk almaya, formal yetkiden etkileşime, statükoyu korumaktan değişimciliğe, güven içinde olmaktan istek halinde olmaya doğru bir değişimi ortaya çıkarmaktadır.¹⁴⁰

İnsan kaynakları yönetiminde yeni yöntem ve modelleri incelemek gerekirse:

a-Toplam Kalite Yönetimi:

Müşteri hizmetlerinde memnuniyet sağlanması pazarlama ve sunuş bakımından da kalite vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir. Kalitenin sağlanmasında çalışanların bu sürece aktif katılımları gerekmektedir. İnsan kaynakları yönetimi de kurumdaki insan kaynağının koordinasyonunu sağladığından toplam kalite yönetimini gerçekleştirilmesinde belirleyici bir etkiye sahiptir.

Toplam kalite yönetiminin doğum yeri ve halen en çok uygulama alanı bulduğu coğrafya Japonya'dır. Kuşkusuz bu modelin Japonya'dan çıkmasında ki en önemli neden Japon eğitim sisteminin ilkeleri, eğitimin sürekliliği ve toplumsal olması ve en önemlisi yaparak öğrenme ve geliştirmeye verilen değerdir¹⁴¹.

b-Değişim Mühendisliği:

İş süreçlerinin, performansta çarpıcı ve mutlak gelişmeler yapmak amacıyla iş süreçlerinin temelden yeniden düşünülmesi ve radikal biçimde yeniden tasarlanması¹⁴² anlamına gelen değişim mühendisliğinde asıl olan hiyerarşik yönetim veyahut toplam kalite yönetiminde olduğu gibi müşteri memnuniyeti değil, süreç ve müşteri açısından değer yaratılmasıdır. Burada önem taşıyan üç önemli faktörden bahsedilebilir ki bunlar müşteri rekabet ve değişimdir.

¹⁴⁰ SELÇUK Murat , İnsan Kaynakları Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi Dergisi Kasım 1996 sh:8.

¹⁴¹ BOZKURT Güvenç, Japon Kültürü, T.İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1995 s.315.

¹⁴² HAMMER MICHAEL, Değişim Mühendisliği Devrimi, İng. Çev.Sinem Gül, Sabah Yayınları, İstanbul 1998 , sh.3.

c-Öğrenen Organizasyonlar:

Bu kavram işletmenin meydana gelen olayları bir deneyime dönüştürmesi ve değişen koşullarda edindiği deneyimlerden faydalanması böylelikle dinamizmin sağlanması anlamını taşımaktadır. Bura da amaç takım üyelerine, karar almanın yeni yolları, işbirliğinin önemi, ve istatistik kullanmayı öğrenmeleri, bunlara bağlı uzlaşım oluşturma yetenekleri geliştirmeleridir. En bilenen uzlaşım oluşturma aracı beyin fırtınası oluşturmaya rağmen, en faydalı araç grup teknikleri oluşturma olduğu kabul edilmektedir¹⁴³. Böylelikle meydana gelen olay ve sonucu arasındaki ilişki tespit edildiği gibi, hatanın tespiti ve düzeltilmesi veyahut önlenmesi sağlanır.

Bilgi edinilmesi, paylaşılması ve kullanılmasına dayanan organizasyonel öğrenme hata tespit ve düzeltme sürecidir. Eylem – sonuç ilişkileri ve çevrenin bu ilişkiler üzerindeki etkisi hakkında yeni bilgi, organizasyonunun öğrendiği şeydir¹⁴⁴. Kuşkusuz bu süreçte öğrenen organizasyonlarda kendi kendini yönetebilen ve teknik becerilerin başarı için yeterli olmayacağını bilen bireylere ihtiyaç vardır¹⁴⁵.

2-Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş uzun bir dönem içinde çeşitli aşamalardan geçtikten sonra gerçekleşmiştir. Personel yönetimi başlangıçta insanı bir maliyet unsuru olarak görüp çalışanlar hakkında bir kayıt tutma faaliyeti iken sonradan insanı bir maliyet unsuru olarak görmeyen değerlendirilmesi ve geliştirilmesi gereken bir anahtar bir kaynak olarak nitelendiren insan kaynakları yönetimi benimsenmiştir. Gelişen ve değişen koşullar hızlı küreselleşme ve rekabet unsurlarına örgütün uyum sağlayabilmesini ve böylelikle varlığını devam ettirebilmesini sağlayan faktör insan faktörüdür. Bu açıdan bakıldığında insan kaynakları yönetiminin bütüncül ve sistematik olduğu görülmektedir. Bu sistemde

¹⁴³ CHARLES N. Weaver , Toplam Kalite Yönetiminin Dört Aşaması, İng. Çev. .Tuncay Birkan-Osman Akınhay, Sistem Yay. , Şirket Kültürü Dizisi, İstanbul 1998, sh.170.

¹⁴⁴ Öğrenen Organizasyonlar, KalDer Yayınları No: 16, İstanbul 1998, sh.30.

¹⁴⁵ BARAHAM J. Barabara, Öğrenen Bir Organizasyon Yaratmak, İng.Çev. Ali Tekcan, Rota Yayınları, İstanbul 1998 sh.10.

etkin kullanılan insan unsuru hem örgütün işlevlerini yerine getirmekte böylelikle örgüt kültürünü geliştirmektedir.

Günümüz değişen iş dünyasında faaliyet gösteren modern örgütlerde insan kaynakları yönetimini üstlenen ayrı birimler vardır. Bunlar örgüt içinde birçok faaliyetin sorumluluğunu üstlenirler. Örgütün ihtiyacı olan insan kaynağının tespit ve temin edilmesi, örgütün faaliyetlerinin yeterli etkinlik ve verimlilikle sürdürebilecek düzeyde insan kaynağı tutulması ve insan kaynağının eğitimi ve geliştirilmesinden bu birim sorumludur. Kişinin çözümün bir parçası durumuna getirilmesini sağlamak, kariyer ve gelişim fırsatları tanımak, mevcut insan kaynağını iyi tespit ederek maksimum faydayı sağlamak, başarı odaklı ve biz bilinçli şirket kültürünün oluşturulmasını sağlamak insan kaynakları yönetimi biriminin oluşturulmasının başlıca amaçlarındanıdır. Artık yeni teknolojilerin kullanımının artması mevcut çalışmaların yeniden örgütlenmesini, yeni iş süreçlerinin tanımlanmasını¹⁴⁶ dolayısıyla yeni bir insan kaynakları yönetimini zorunlu kılmaktadır.

3-İnsan Kaynakları Yönetiminin Fonksiyonları:

İnsan kaynakları yönetimi organizasyonların hedefe ulaşabilmesi için organizasyon ve çalışanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen elemanların işe alımından, eğitimine, geliştirilmesine ve motivasyonuna kadar tüm yönetim karar ve hareketlerini kapsar.. İnsan kaynakları yönetiminin fonksiyonları da personel seçme ve yerleştirme, ücret ve ödüllendirme, transfer, atama ve terfi, sosyal güvenlik, performans değerlendirme, endüstri ilişkileri, kariyer planlama, eğitim ve geliştirme gibi alt süreçleri kapsar.

İnsan kaynakları yönetiminde statik bir değerlendirme faaliyeti olarak değil de dinamik bir süreç olarak ele alınarak çalışanların performanslarını planlama, değerlendirme ve geliştirmeyi amaçlayan örgütsel bir sistem olarak tanımlanmaktadır.¹⁴⁷

¹⁴⁶ ARTHUR&ANDERSAN, 2001'e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması, Sabah Yayınları, İstanbul 2000, sh.89.

¹⁴⁷ UYARGİL Cavide , İşletmelerde Performans Yönetimi İÜ İşletme Fakültesi Yayın No62, İstanbul 1994 sh.2.

Klasik yönetim anlayışında işçi sağlığında amaç çalışanların iş kazası ve meslek hastalıklarından korunması olarak ele alınırken, insan kaynakları yönetiminde yalnız hastalık ve sakatlığın olmaması değil fiziksel ruhsal ve sosyal yönden de korumayı ele alarak yüksek nitelikli yaşam düzeyinin sağlanması olarak ele alınmaktadır.¹⁴⁸

İşçi işveren ilişkilerini düzenleyen sendikaların rekabet koşulları, sermayenin uluslar arası alanda artan hareketliliği ve değişen ulusal endüstri ilişkileri sonucunda işçi sendikalarının yapısal değişimini zorunlu kılmaktadır. Bunun başlıca sebepleri arasında hizmet sektöründe çalışanların vasıf derecelerinin yüksek olması, bireysel pazarlık avantajlarını kullanmalar sayılabilir.¹⁴⁹

Küresel rekabetin hızla arttığı günümüz iş dünyasında insan kaynakları en değerli ve yerine konulamaz rekabet unsuru haline gelmektedir. Bu nedenle insan kaynağına bakış açısı, çalışanı bir maliyet unsuru olarak görmek yerine eğitilmesi, geliştirilmesi gereken vazgeçilemez bir kaynak olarak değerlendirmektedir.

Her örgütte ortak eleman olan insan, aynı zamanda örgütler için yenilikleri yaratmakta ve stratejileri de belirlemektedir. Dolayısıyla, örgütte insan kaynakları yönetimi bölümü insan kaynaklarını iyi organize ederek örgütün rekabet imkanlarını en yükseğe çıkarabilir.

İş dünyasındaki bu hızlı değişim nedeniyle insan kaynakları yönetiminin ana unsurunun insan üzerinde yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Yine bu sebeple insan istihdamı üzerinde yapılan düzenleme ve değişikliklerin süreklilik arzeden planlı ve gelişim ve değişime açık olması gerekmektedir

İnsan kaynakları yönetiminde temelde istenen çalışanların hem kendi ihtiyaçlarını tatmin etmeleri ve hem de en yüksek verimle çalışmalarının sağlanmasıdır.

¹⁴⁸ Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İşçi Sağlığı daire Başk. İşçi Sağlığı ve Güvenliği İle İlgili Bilgiler Yayın No:1995/60 Ankara 1995 Sh.13.

¹⁴⁹ KURTULMUŞ Numan , Sanayi Ötesi Dönüşüm, Küreselleşme ve İnsan Kaynakları Boyutuyla İZ Yay. İstanbul 1996 sh.204.

Günümüzde tüm örgütlerde insan kaynaklarının yönetiminin başarısı bu iki unsurun birarada sağlanması ile doğru orantılı olarak gerçekleşmektedir

İnsan kaynakları yönetiminde örgütten örgüte farklılık göstermekle birlikte zaman içinde de değişen birtakım ilkeler geliştirilmiştir. Bunlar: Fırsat eşitliği, kariyer planlama, yansızlık, performans ve yetkinlik olarak sıralanabilir.

B-Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılma Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetiminde Görülen Değişimler:

1-Yeniden Yapılanma Öncesinde Kamu Bankalarının İnsan Kaynakları Alanındaki Problemleri

Doğru ve işler bir insan kaynakları yönetiminin oluşturulamamış olması kamu bankalarında pek çok olumsuzluğu doğurmuştur. Bu olumsuzları kısaca belirtmek gerekirse öncelikle sektörde faaliyet gösteren diğer bankalara göre çok fazla personel bulunmaktaydı. Ayrıca fazla olan bu personel dengeli dağılmamış özellikle batı bölgelerinde ki büyük şehirlerde aşırı bir yoğunlaşma varken Anadolu da pek çok şube de yeterli sayıda personel bulunmamaktaydı.

Çalışan personelin hizmet süreleri sektör ortalamalarının çok üstünde seyretmekte ve aşırı fazla olan unvan ve görev tanımlamalarından dolayı bankalarda çalışacak personel bulunamamaktaydı. Zaten mevcut personelin hizmet içi eğitim süresi de diğer özel bankalara göre son derece düşük olması banka içinde yükselme kriterlerinin ve ücretlendirme sisteminin performansa dayanmamasının yanı sıra yönetim ve çalışanlar arasındaki iletişimsizlik çalışan personelin motivasyonunu son derece düşürmekteydi.

2-Kamu Bankalarında Yeniden Yapılandırma Anlayışı İçinde Gerçekleştirilenler:

Kamu bankalarının yeniden yapılandırılması süreci içinde İnsan kaynakları politikası açısından önemli sayılan ve odaklanılan temel konu unvan ve görev dağılımının yeniden tanımlanması olmuştur. Yeni unvan görev anlayışında, Unvan; personele yürütmekte olduğu görev dolayısıyla verilen sıfat, görev; ise personelin sorunluluğuna verilen fonksiyon olarak tanımlanmıştır. İstihdam edilen yeni personele de bu yeni anlayış doğrultusunda, yönetici direktör, direktör, asistan, yönetici, destek personeli olmak üzere 5 yeni unvan tanımlaması yapılmıştır.

Kamu bankaları amaçları doğrultusunda optimum sayıda ve işin özelliğine uygun yetkinlikte personelle çalışabilmek için yeniden yapılandırma süreci içinde işe alımları etkin bir işgücü planlaması ile gerçekleştirmeyi hedeflemişlerdir.

Yükselme prensibi iki yönlü olarak düşünülmüştür. Böylelikle ünvanda yükselme/dikey terfi ve görevde yükselme/ yatay terfi kavramları ortaya çıkmıştır. Personelin bulunduğu ünvandan daha üst bir ünvana yükselmesi dikey yükselme olarak adlandırılırken personelin bulunduğu görevden daha üst bir göreve yükselmesi de yatay yükselme olarak adlandırılmıştır.

III- YENİDEN YAPILANDIRMA SÜRECİNİN KAMU BANKASI ÇALIŞANLARININ ÖZLÜK HAKLARINDAKİ GETİRDİĞİ DEĞİŞİMLER

A-Tabi Olunacak Personel Rejimine ve Mali Haklara İlişkin Değişimler

1-Kamu Bankalarının Hukuki Statüsü:

Yeniden yapılandırma sürecinin başlamasıyla birlikte kamu bankalarının hukuki statüsünde pek çok değişimler olmuştur. 4603 sayılı yasayla başlayan süreçte kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemlerini düzenleyen bir çok yasayla bu kurumların bağlantısı kesilmeye çalışılmıştır.

4603 sayılı kanunun 1. maddesini 5.fıkrası gereğince ; “ 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname , 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ve 237 sayılı Taşıt Kanunu ile bunların ek ve değişikliklerine ilişkin hükümler ile 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde değişiklik yapılmasına Dair Kanununun 13.maddesi ve 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nun 277 'nci maddesi kamu bankalarına uygulanmayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca daha sonra çıkarılan 5230 sayılı yasaya göre “2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve 195 sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanun “ ‘da kamu bankalarına uygulanmayacaktır.

5230 sayılı kanunun Hükümetçe T.B.M.M. gönderilen metninde bulunan fakat iktidar grubunca verilen önergelerle kaldırılan söz konusu tasarinin ilgili bölümünde ise “ Özel hukuk hükümlerine tabi olan bu bankalar kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili düzenlemelere tabi değildir “ denilmekteydi. Halen %51 hissesinden fazlası kamuda bulunan ve henüz özelleştirilmeyen bu kurumların kamu kurumu özelliğinin devam etmesinin bir isteği olarak söz konusu metin TBMM yasanın görüşülmesi esnasında çıkarılmıştır.

Zira 4603 sayılı yasayla kamu bankalarına uygulanmayacak yasalar arasında belirtilen “3346 sayılı Kamu iktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” daha sonra 4684 sayılı yasayla 4603 sayılı yasa metninden çıkarılmıştır. Bunda kuşkusuz Cumhurbaşkanımızın 4603 sayılı yasayı imzalarken konuya ilişkin görüşünde belirttiği noktaların daha sonra T.B.M.M. tarafından yasalaştırılan 4684 sayılı yasada göz önüne almış ve kamu bankaları için uygulanmayacak kanunlar arasında sayılan söz konusu kanunu 4603 sayılı yasanın metninden çıkarmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Makamının 4603 sayılı yasayı imzalarken mevcut siyasi iktidarı uyarılmış ve göndermiş olduğu¹⁵⁰ yazıda Anayasa Mahkemesi'nin, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Yasa'ya ilişkin 28.01.1988 günlü, E.1987/12, K.1988/3 sayılı kararına atıf yapmış ve söz konusu kararda belirtildiği gibi sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak Devlete ilişkin olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce denetlenmesi Anayasa'nın 165. maddesinin gereği olduğunu vurgulamıştır. Yasam organına bırakılan yetkinin bu düzenlemenin esaslarına ilişkin olduğunu ve kimi kuruluşların TBMM denetimi dışında bırakılmasının Anayasaya aykırı olacağını vurgulamıştır. Bu kapsamda kamu bankalarındaki kamu payının %50 altına düşünceye kadar Anayasa'nın 165. maddesinde tanımlanan kamu kuruluşu statüsünü sürdürecekleri açık olacağını vurgulamıştır.

Ayrıca daha sonraları Bilgi Edinme Kanunu kapsamında kamu bankalarına başvuran ve yanıt alamayan bir başvuruçunun şikayeti üzerine Bilgi Edinme Kurulu Kamu Bankalarının Hukuki Statüsü hakkında yaptığı değerlendirme sonucunda¹⁵¹; bu bankaların birer kamu kurum ve kuruluşu olduğuna ve Bilgi Edinme Kanunu

¹⁵⁰ Cumhurbaşkanlığının basın açıklaması: www.cumhurbaskanligi.gov.tr 10/05/2006

¹⁵¹ "1-Başbakanlık Teftiş Kurulunca yapılan inceleme neticesinde de, Bankanın Baş Hukuk Müşavirliğinin 26.03.2004 tarihli mütalaasında yer alan "...esasen Bankamız kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili yasal düzenlemelerin kapsamından 4603 sayılı kanun ile çıkarılmış olması nedeniyle bu kanuna tabi bulunmamaktadır." görüşünün de hukuken yerinde olmadığına 22/06/2004 tarihli ve 092/1014 sayılı yazı ile kendilerine bildirildiği,

2-Bankanın Sermaye Yapısı dikkate alınarak Anayasanın 165 inci maddesi gereğince, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümlerinden istisna tutulmadığı ve Bankanın Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi kıldığı, dolayısı ile 4982 sayılı Kanunun "kapsam" başlıklı 2 inci maddesindeki "Kamu Kurum ve Kuruluşları" çerçeve kapsamına girdiğinin düşünüldüğü,

3-Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin "Kapsam" başlıklı 2 inci maddesinde "Bu Yönetmelik; merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlarınınfaaliyetlerinde uygulanır." hükmünün yer aldığı; Başbakanlığın 20/03/2004 tarihli ve 2003/16 sayılı bakanların görev dağılımına ilişkin Genelgesinde ise T.C. Ziraat Bankası'nın Başbakanlığın ilgili kuruluşları arasında bulunduğu, dolayısı ile anılan Yönetmeliğin 2 inci maddesine göre de bankanın 4982 sayılı Kanun kapsamında bulunduğu açık olduğu,

4- Bankanın yazışmalarında kullandığı kurum kodu olan "B.02.2.TZB.0.00.00.00" kodunun Kamu Kurum ve Kuruluşlarıncı kullanılan yazışma kodu kapsamında olduğu, Bankanın kodunda yer alan "B.02.2" ibaresinin ise "Başbakanlık İlgili Kuruluşları" tarafından kullanıldığı," (Bilgi Edinme Kurulu - Karar Tarihi : 31/08/2004 Karar Sayısı : 2004/47 ., Memurlar.net.web sitesi / İFB bölümü / www.Memurlar.net.tr. / 01.01.2005)

kapsamında başvuran yurttaşların bu kuruluşlardan bilgi edinme hakkı olduğunu belirtmiştir. Söz konusu karar basın organlarında da yer almış ve Bilgi Edinme Kurulunun TC Ziraat Bankası A.Ş. yönetimini ağır şekilde eleştirilmesi Türk Bürokrasi tarihinde eşine az rastlanır bir olay olarak tanımlanmıştır.

2-Kamu Bankası Çalışanlarının Yeniden Yapılandırma Öncesi Hukuki Statüsü

1961 AY.m. 117/1'de ; Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin, genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar eliyle görüleceği hükmü yer almaktaydı. Diğer KİT lerdeki gibi genel idare esasları uyarınca çalışan personel gibi kamu bankalarında çalışan personelde memur statüsünde iş yaşamına devam etmekteydi.

Daha sonra, 82 AY ise , 128 inci maddesinde “ kamu iktisadi teşebbüsü “ ve “diğer kamu görevlileri” kavramlarını kullanarak 61 AY sından farklı bir düzenleme getirmiştir. Diğer kamu görevlileri deyimini 1982 Anayasası ile hukukumuzda girmiştir. Bunlar da memurlar gibi genel idare esaslarına göre, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten görevlilerdir¹⁵². Buna göre ; 82 AY. M:128 uyarınca; Devletin, kamu iktisadi teşekkülleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenecektir. Anayasada bir kamu hizmetinin memur tarafından görülebilmesi bir arada bulunması gereken iki koşula bağlanmıştır. İlki, söz konusu kamu hizmetinin “genel idare esaslarına göre yürütülmesi” ve ikincisi de “asli ve sürekli” olmasıdır¹⁵³. Tanımda sözü edilen kamu hizmetleri devlet veya kamu tüzel kişileri tarafından veya kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimleri altında genel ve ortak ihtiyaçları karşılamak, tatmin etmek ve kamu faydasını sağlamak için kamuya sunulmuş bulunan devamlı ve düzenli faaliyetlerdir¹⁵⁴.

¹⁵² GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, 14. Baskı, Turhan Yayınları, Ankara 2000, sh.160.

¹⁵³ SANÇAKDAR Oğuz , Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara 2001 sh.44.

¹⁵⁴ PINAR İbrahim , Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve ilgili mevzuat, 7. baskı, Ankara,1999, sh.65.

KİT'leri kapsam ve amaçlarını, türlerini, mali hükümlerini ve çalışan personelin rejimini düzenlemek üzere 1984 yılında 233 sayılı KHK çıkarılmış olup, bugün itibariyle anılan KHK personele ilişkin hükümleri halen yürürlükte. 233 sayılı KHK'nin 43 üncü maddesinde KİT'lerde 3 tür personel çalıştırılabileceği öngörülmüştür¹⁵⁵. Bunlar; memurlar, sözleşmeli personel ve işçileridir. Bu kararnamede sözleşmeli personel ; “ belirli bir sözleşme ile çalışan işçi ve memur statüsünde olmayan personel “ biçimde tanımlamıştır.

1988 yılında ise, “308 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsler Hakkında 233 Sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin değiştirilmesi ve KHK bir madde eklenmesine dair KHK” yürürlüğe girmiş ve KHK göre KİT lerde sadece sözleşmeli personel ve işçilerin çalışabileceği belirtilerek memur istihdamı sistemden çıkartılmıştır. Kararnamede “ sözleşmeli personel” kavramına da “ bir hizmet sözleşmesiyle çalışan ve işçi statüsünde olmayan personel “ olarak yeniden tanımlamıştır¹⁵⁶. Sözleşmeli personelin hak ve yükümlülükleri ile görevden ayrılma esasları 399 sayılı KHK ve bunda değişiklik yapan 3771 sayılı kanunla düzenlenmiştir¹⁵⁷.

Doktrinde , idare ile memur arasındaki ilişkinin yasal bir durum olduğu zira bu ilişkinin anlaşmaya dayalı olarak saptanmış bir sözleşmeden doğmadığı ifade edilmektedir¹⁵⁸. Buradaki sözleşme idare hukukunun uygulandığı idari bir sözleşmedir

Ülkemizde hukuki statüsü daha ziyade KHK ile düzenlenen sözleşmeli personel özellikle; sürekli istihdam edilme, kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılması, sözleşmeli personelin memuriyet kadrolarına intibakları gibi uygulamalar karşısında memur kavramına yaklaşmakta ayırım sorunu daha da belirginleşmekte ve önem kazanmaktadır¹⁵⁹.

¹⁵⁵ KESER Hakan, Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş ilişkileri , Güncel Hukuk Yayınları, İzmir 2003, sh.6.

¹⁵⁶ KESER, 17.

¹⁵⁷ BAKIRCI Kadriye, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul 1991, sh. 130.

¹⁵⁸ GÖZÜBÜYÜK A.Şeref / TAN Turgut, idare Hukuku, 2. Baskı, Ankara 2001, sh.766.

¹⁵⁹ SANÇAKDAR, 62.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu 1964 yılında verdiği bir kararda (1964/674 E., 1964/344 K.) kamu idare ve kurumlarında sözleşmeli olarak çalışan personelleri kamu görevlisi olarak kabul etmiştir.

1988 yılından sonra kamu bankası çalışanları büyük oranda sözleşmeli personel statüsüne geçmiş, emeklilik yönünden eski personelin Emekli Sandığıyla ilgileri devam ettirilmiş olup, yeni giren personel ise SSK ile ilişkilendirilmişlerdir.

Fakat 1988 yılında Anayasa Mahkemesinin söz konusu KHK iptal etmesi üzerine 88 yılında “399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı KHK’ nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” yürürlüğe girmiş ve daha sonra 1992 yılında 3771 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanunu Hükmünde Kararınamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkartılmıştır. Bu KHK ve kanun ile KİT lerde çalışan personel yeniden memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler olarak tanımlanmıştır. Teşebbüs ve ortaklıkların genel idari esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları hizmetlerin getirdiği asli ve sürekli görevler genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve idare başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme, ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcılar ile kadro ünvanları ekli 1 sayılı cetvelde gösterilen diğer personele bu KHK belirtilen hükümler dışında 657 sayılı DMK hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Bu KHK ile sözleşmeli personelin genel idare esasları dışında hizmet göreceğini belirtilmiştir. Ancak diğer yandan sözleşmeli personele ilişkin olarak KHK’de asli ve sürekli kamu hizmeti gören kamu görevlisi statüsüne soktuğu görülmektedir. KHK 14. maddesi sözleşmeli personele sendikal faaliyet ve grev yasağı getirmiş ve kamu görevlilerine tanınan iş güvencesi getirilmiştir.

Kamu bankaları çalışanları da 4603 yasayla başlayan yeniden yapılandırma çalışmaları öncesinde; genel idare esaslarına göre çalışan 1 nolu cetvele tabi personel memur sayılırken, bu bankaların genel idare esasları dışında çalışan personeli ise sözleşmeli personel statüsünde bulunmakta olup, 82 Ay 128.

maddesinde sözü edilen diğer kamu görevlilerine girmektedir. Kuşkusuz hem memurlar hem de sözleşmeli personel birer kamu görevlisi olmaları nedeniyle idare hukukuna tabi idi.

3-Yeniden Yapılandırma Sonrası Kamu Bankalarında Çalışan Personelin Hukuki Statüsü

a- Özel Hukuk Hükümlerine Göre İstihdam Edilemeyenler

4603 sayılı kanunu ilk düzenlediğinde, kamu bankalarında mevcut çalışmakta olan personelden Yönetim Kurullarınca uygun görülenler arasından, istekli olan personelin emeklilik yönünden mevcut statüleri devam etmek üzere özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmasını düzenlemiştir. Ayrıca bu personelin kadro sayısı ve unvanları ile ücret ve sair mali hakları bankaların genel kurulunca tespit edilmesini benimsemiştir. Tüm bunlarla birlikte mevcut personel dışında kamu bankalarında zaman içerisinde istihdam edilecek yeni personele ilişkin düzenleme yapma yetkisini Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Bu amaçla 3 Nisan 2001 yılında RG' de yayınlanan 2001/2002 sayılı B.K.K' nın 2. maddesi uyarınca; kamu bankalarına yeniden yapılandırma sürecinde özel hukuk hükümlerine göre yeni istihdam edilecek personelin yüksek öğrenim görmüş olması ve toplam istihdam edilecek yeni personelin kamu bankalarında çalışan mevcut personelin %1 'ini aşmaması öngörülmüştü.

Ayrıca 4603 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin 3. fıkrası ilk düzenlendiğinde ; mevcut kamu bankası personelin yeniden yapılandırma süreci içerisinde kendi istekleri halinde 4046 sayılı Kanunun 22. maddesine göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli düzenlenmiştir. Söz konusu personel nakilleri 190¹⁶⁰ sayılı KHK gereğince Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, TBMM Genel Sekreterliği, KİK, İDT, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Teşekkülleri, Üniversiteler ve Türk Silahlı Kuvvetleri dışındaki kamu ve kurum kuruluşlarına mümkün olmaktadır. Gerek

¹⁶⁰ RG. , T.14.12.1983, S.18251

mevcut kamu bankası çalışanlarının diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakle soğuk bakmaları gerekse özel hukuk hükümlerine geçme konusunda ki isteksiz tavırları üzerine, 4684 sayılı yasayla geçici 1. maddenin 3. fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“3. Yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurulunca istihdam fazlası olarak tespit edilen banka personeli, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesine (süreler hariç) göre, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilir. Ancak, bu şekilde nakledilen personelden, anılan madde uyarınca eski kadrolarına ait hakları şahıslarına bağlı olarak saklı tutulanlar için bankacılık tazminatı da şahıslarına bağlı bir hak teşkil etmez. Bu durumda, söz konusu 22 nci madde kapsamında Özelleştirme Fonu tarafından yapılması gereken ödemeler ilgili bankalar tarafından yapılır.”

Fakat bu değişiklikte zaman içerisinde yetersiz kalmış, zira idare tarafından özel hukuk hükümlerine göre çalışmak üzere sözleşme teklif edilen personelin bir kısmının sözleşmelerini imzalamaması ve bunların daha sonra idare tarafından istihdam fazlası ilan edilmesi değişik tartışmalara neden olmuştur. Söz konusu personeller istihdam fazlası personel ise yönetimce kendilerine sözleşme teklif edilmesi tutarsızlık olarak görülmüştür. Daha sonra ise özel hukuk hükümlerine geçmek istemeyen pek çok kamu bankası çalışanının kazandığı idari davaları¹⁶¹

¹⁶¹ “ T.C. Ziraat Bankası Antalya Serbest Bölge Şubesinde amir olarak görevli olan davacının, İstihdam Fazlası Personel olarak belirlenerek Genel Müdürlük emrine Amir (İFP) olarak atanmasına ilişkin 14.1.2002 gün ve 32 sayılı (11.1.2002 günlü olur) işlemin; 4603 sayılı T.C. Ziraat Bankası, T. Halk Bankası A.Ş. T. Emlak Bankası A.Ş. Hakkında Kanunun 1. maddesinin 1. bendinde, kanunun amacının açıklandığı, 2. maddesinin 3. bendinde, bankaların bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut personeli hakkında aylık, özlük ve emeklilikleri yönünden tabi oldukları mevzuatın uygulanmasına devam olunacağı, bunlardan uygun görülenlerin istekleri halinde emeklilik statüleri devam etmeye üzere özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılabileceği, geçici 1. maddesinin 3. fıkrasında da (değiştirilmeden önceki halinde), bankaların mevcut personeli yeniden yapılandırma sürecinde istekleri halinde 4046 sayılı Kanunun 22. maddesine göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilebileceğinin hükme bağlandığı, işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte olan 4684 sayılı Yasayla değişik 4603 sayılı Yasanın Geçici 1. maddesinin 3. fıkrasında ise, yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurulunca istihdam fazlası olarak tespit edilenlerin 4046 sayılı Yasanın 22. maddesine göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledileceğinin belirtildiği, bu maddelerden öncelikle anlaşılması gereken 4603 sayılı Yasanın 4684 ve 4743 sayılı Yasalarla değiştirilmeden önceki halinde istekleri halinde banka personelinin ancak özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılabileceği, 4684 sayılı Yasayla yapılan değişiklikle de, banka yönetim kurulunca istihdam fazlası olarak belirlenen personelin 4046 sayılı Yasaya göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakline olanak tanındığı, 4743 sayılı Yasanın ise işlemin tesis tarihinden sonra yürürlüğe girmesi nedeniyle uyumsuzluğa uygulanması olanağı

işlevsiz kılmak için 4743 sayılı yasayla geçici 1, maddenin 3. fıkrasına aşağıdaki metin ekletmişlerdir.

“ Bankalarda 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tâbi olmayan personel çalıştırılmaz. Yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurullarınca gerek özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmak üzere kendisine sözleşme teklif edilen ancak özel hukuk hükümlerine göre çalışmayı kabul etmeyen gerekse özel hukuk hükümlerine göre çalışması uygun görülmeyp sözleşme imzalanmayan personel, bankaların yönetim kurullarınca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Devlet Personel Başkanlığı kendisine bildirilen personel listelerini en geç kırk beş gün içerisinde (özelleştirme kapsam ve/veya programındaki kuruluşlar hariç) tespit edeceği kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarını sağlamak üzere ilgili kurum veya kuruluşa gönderir. İlgili kurum ve kuruluş bildirimini ulaştığı tarihten başlayarak en geç beş iş günü içinde bu personelin atanmalarını yaparak atamalara ilişkin bilgileri Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ilgili bankalara bildirir. Atama tarihi itibarıyla personelin bankalarla ilişkisi kesilmiş sayılır. Personelin atandığı kurumda fiilen göreve başlayacağı tarihe kadar geçen sürede her türlü malî ve sosyal hakları bankalarca karşılanmaya devam olunur. Bu fıkrada hüküm bulunmayan hallerde 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanununun 22 nci maddesi hükümleri uygulanır.

Ataması yapılan personel hakkında bankalar tarafından yapılacak tebliğ işlemini takiben 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 62¹⁶² ve 63¹⁶³ üncü maddelerinin uygulanmasından atamayı yapan kamu kurum veya kuruluşu sorumludur.

bulunmadığı; olayda ise, davacının özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılması yönünde bir isteği olmadığı gibi, 4743 sayılı Yasanın yürürlük tarihinden önce teklif edilen sözleşmeyi imzalamamasından dolayı istihdam fazlası personel olarak kabul edilmesine olanak bulunmadığı, bankaca istihdam fazlası personel olarak belirlenen davacının nitelikleri ve nesnel ölçütler dikkate alınmadan işlem tesis edilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle onanmasına, temyiz giderlerinin istemde bulunan davalı üzerinde bırakılmasına, 30.12.2003 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.” (D.5D., E. 2003/4330, K 2003/5904 , Memurlar.net.web sitesi / İFB bölümü - www. Memurlar.net.tr. / 01.01.2005)

Ancak, bu şekilde nakledilen personelden anılan madde uyarınca eski kadrolarına ait hakları şahıslarına bağlı olarak saklı tutulanlar için bankacılık tazminatı da şahıslarına bağlı bir hak teşkil etmez.

¹⁶² Madde-62 (Değişik: 23/12/1972 KHK 2/1 md.)

İlk defa veya yeniden veyahut yer değiştirme suretiyle;

a) Aynı yerdeki görevlere atananlar atama emirlerinin kendilerine tebliğ gününü,

b) Başka yerdeki görevlere atananlar, atama emirlerinin kendilerine tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde o yere hareket ederek belli yol süresini,

İzleyen iş günü içinde işe başlamak zorundadırlar. Savaş ve olağanüstü hallerde bu süre Bakanlar Kurulu Kararı ile kısaltılabilir.

Yukarıdaki süreler;

1 Kanuni izinlerin kullanılması veya geçici bir görevin yapılması sırasında başka bir göreve atanan memurlar için izin veya geçici görevin bitimi,

2 Hesaplarını, yerlerine gelenlere devir zorunda bulunan sayman ve sayman mutemetleri için devrin sona ermesi,

3 Eski görevlerine devamları kurumlarınca yazılı olarak tebliğ edilenler için yerlerine atanan memurların gelmesi veya yeni görev yerlerine hareketlerinin kurumlarınca tebliği,

tarihinde başlar.

(Değişik: 12/2/1982 2595/4 md.) Yer değiştirme suretiyle yapılan atama larda memurlara atama emirleri tebliğ edilince yollukları, ödeme emri aranmak sızın, saymanlıklarca derhal ödenir. Memurun izinli ve raporlu olması tebligata engel olmamakla beraber (a) ve (b) bentlerindeki süreler izin ve rapor müddeti nin bitmesinde başlar.

Bu maddede geçen "yer" deyiminin kapsamı İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca birlikte belirtilir.

¹⁶³ İşe başlamama halinde yapılacak işlem:

Madde 63 (Değişik: 23/12/1972 KHK 2/1 md.)

(Değişik: 12/5/1982 2670/24 md.) Bir göreve ilk defa veya yeniden atananlardan belge ile isbatı mümkün zorlayıcı sebepler olmaksızın 62 nci maddedeki süre içinde işe başlamayanların atanmaları iptal edilir ve bunlar 1 yıl süreyle Devlet memuru olarak istihdam edilemezler. Bunların belge ile isbatı mümkün zorlayıcı sebepler nedeniyle göreve başlamama hali iki ayı aştığı takdirde atama işlemi atamaya yetkili makamlarca iptal edilir.

Başka yerdeki bir göreve atananlardan 62 nci maddedeki süre içinde hareket ederek belli yol süresi sonunda yeni görevlerine başlamayanlara, eski görevlerinden ayrılış ve yeni görevlerine başlayış tarihleri arasında aylık verilmemek şartı ile 10 günlük bir süre daha verilebilir. Belge ile isbatı mümkün zorlayıcı sebepler olmaksızın bu süre sonunda da yeni görevlerinde işe başlamayanlar memuriyetten çekilmiş sayılırlar.

4046 sayılı Kanununun 22 nci maddesi kapsamında Özelleştirme Fonu tarafından yapılması öngörülen ödemeler ilgili bankalar tarafından yapılır.

1.1.2002-31.12.2002 tarihleri arasında uygulanmak üzere bu madde uyarınca, bankalardan genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelere ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlara, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar ile sosyal güvenlik kuruluşlarına nakli yapılan personelin aylık ve diğer özlük hakları karşılığı tutar, ilgili bankalarca Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlık hesabına yatırılır. Yatırılan bu tutar bir taraftan bütçenin (B) işaretli cetveline özel gelir, diğer taraftan Maliye Bakanlığı bütçesinde açılacak bir tertibe özel ödenek kaydedilir. Özel ödenek kaydedilen tutarları kurum ve kuruluşların bütçelerinin ilgili tertiplerine aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir. Nakli yapılan personelin aylık ve diğer özlük hakları karşılığı tutar, aylık dönemler itibarıyla ilgili bankalar ve Maliye Bakanlığınca müştereken tespit edilir ve bu miktar en geç tespit yapıldığı ay sonuna kadar bankalarca yukarıda belirtilen hesaba yatırılır. ”

Yapılmak istenen bu değişiklikleri içeren 4739 sayılı yasayı Cumhurbaşkanlığının¹⁶⁴ hukuka ve anayasamıza uygun olmadığı bahsiyle bir kez daha görüşülmek üzere geri göndermiş ve Kamu bankalarını kamu iktisadi teşebbüsü statüsünden çıkarıp özel hukuk kurallarına bağlı kılan 4603 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin 3. fıkrasında, Yasa'nın yürürlüğe girdiği günde bu bankalarda görevde bulunan personelin aylıkları, özlük hakları ve emeklilikleri yönünden bağlı oldukları kuralların uygulamasının sürdürüleceği vurgulandığını ve başlangıçta Yasa Koyucunun , kamu bankalarını bankacılık işlemleri yönünden özel hukuk kurallarına bağlı kılmasına karşın, personelin kamu görevlisi statüsünü sürdürmesini öngördüğünü belirtmiştir. Ayrıca özelleştirme işlemi bitmeden ya da sermayesindeki kamu payı yüzde ellinin altına düşmeden, kamu bankalarındaki tüm personelin özel hukuk kurallarına bağlı duruma getirilmesinin hukukla bağdaşmayacağı belirtmiştir. Fakat yasama organı yürütmenin (yürütmeye de İMF ve Dünya Bankası) baskısıyla kanunu aynı şekliyle yasalaştırmıştır.

¹⁶⁴ Cumhurbaşkanlığının basın açıklaması: www.cumhurbaskanligi.gov.tr 10/05/2006.

4743 sayılı kanunla 4603 sayılı kanuna eklenen geçici 6. maddeyle; özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışmayı kabul eden personelin, 31.12.2003 tarihine kadar bankaların disiplin yönetmelikleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla 1475 sayılı İş Kanununun 17. maddesi dışında kalan sebeplerle banka yönetimlerinde iş akitlerinin feshedilmesi halinde sanki özel hukuk hükümlerine geçmemişçesine diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakilleri yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına gönderilmelerini düzenlemiştir. Bu kapsamda olan personele iş kanunundan kaynaklanan ihbar ve kıdem tazminatının ödenmeyeceği belirtilmiştir. Ayrıca kamu bankalarında mevcut çalışmakta olan personelden kamu bankalarının bilgi sistemleri ve/veya alternatif dağıtım kanalları amaçlı kurduğu/ kuracağı ve iştirak ettiği / edeceği şirketlerde çalışmak isteyenlerin kanunun çıktığı tarihteki tabi oldukları sosyal güvenlik kurumlarıyla irtibatlarını devam ettirebilecekleri ve 31.12.2003 tarihine kadar sözleşmelerinin feshi halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirileceği düzenlenmiştir. Bu düzenleme bir geçiş sürecini hazırlamak aynı zamanda personele güven vermek amacıyla düzenlenmiştir. Zira emekliliğine iki yıldan az kalan personel açısından özel hukuk hükümlerine tabi sözleşme imzalamasının hiçbir riski bulunmamaktaydı. Ayrıca bankalarda bilgi işlem servislerinde çalışmakta olup, bankalar tarafından bir iştirak olarak kurulan /kurulacak şirketlerde mevcut sahip oldukları sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak çalışmak isteyen personele bir istisna sağlanmıştır.

Fakat tüm yasal düzenlemelere rağmen kamu bankaları yönetim kurulunun istihdam fazlası personelin tespiti ve naklinin yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirim yetkisinin kanunda açıkça belirtilmediği halde bir yönetim kurulu üyesine devretmesi nedeniyle yani yapılan usul hatasından dolayı, süresi içerisinde dava açan tüm kamu bankası çalışanları görevlerine iade edilmişlerdir¹⁶⁵.

¹⁶⁵ “Davanın çözümü açısından, bankanın yönetim kuruluna verilen bu yetkinin, daha alt yönetim kademelerine devredilip devredilemeyeceğinin belirlenmesi gerekir. Genel olarak yetki devri, bir konuda karar almak veya emir vermek hakkını başkasına devretmek ve elde edeceği sonuçtan onu sorumlu tutmak biçiminde tanımlanmaktadır. **Yetki devrinin ancak yasanın açık izin vermesi halinde ve yine açıkça izin verdiği konularla sınırlı olarak yapılabileceği kuşkusuzdur. Dolayısıyla yasayla yönetim kuruluna verilen ve devri hakkında herhangi bir hüküm getirilmeyen istihdam fazlası personelin belirlenmesi yetkisinin yönetim kurulu kararı ile daha alt yönetim kademelerine devrine olanak bulunmamaktadır.**

Verilen bu Danıştay kararının öğrenilmesi üzerine başka kamu ve kuruluşlarına istemi dışında atanan pek çok eski kamu bankası çalışanı bankalarında yeniden kamu bankaları dönmek üzere yazılı başvuruda bulunmuşlar ve aldıkları red kararları uyarınca idari mahkemelerde dava açma yoluna gitmişlerdir. İdari yargılama usulünde süre yönünden söz konusu davaların açılıp açılmayacağı tartışma konusu olmuş olup, Danıştayın verdiği son kararla¹⁶⁶ artık tüm eski kamu çalışanlarına dava açmasına olanak verilmiştir.

Oysa, dava konusu Yönetim Organları Tüzüğü'nün 4.23 maddesinde; Yönetim Kurulunun, bankanın yeniden yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan ve çıkarılacak olan kanunlar çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilerek başka kurumlara devredilecek personelin tespiti ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi konusundaki yetkisini Destek Hizmetlerinden sorumlu Murahhas Üye'ye devreder biçiminde ve yine 17.16 maddesinde, Yönetim Kurulunun devrettiği bu yetki çerçevesinde Murahhas Üyenin; Bankanın yeniden yapılandırılmasına ilişkin olarak çıkarılan ve çıkarılacak olan kanunlar çerçevesinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilerek başka kurumlara devredilecek personelin tespiti için Murahhas Üyeler arasında koordinasyon sağlayarak karara bağlar ve Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi istemlerini yürütür ve bu konuda Yönetim Kurulunu bilgilendirir biçiminde düzenlemeler yapılmıştır.

Bu çerçevede, yukarıda anılan Yasa hükümleri ve düzenlemeler ile açıklamalardanda anlaşılacağı üzere, 4603 sayılı Yasa Ne bankaların yönetim kuruluna verilen bu yetkinin, yönetim kurullarınca daha alt yönetim kademelerine devrine olanak bulunmadığından, Ziraat Bankası Yönetim Kurulunca çıkarılan Yönetim Organları Tüzüğü'nün yukarıda anılan 4.23 ve 17.16 maddelerinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır" (D.5D., E. 2003/40, K 2004/2070 , Memurlar.net.web sitesi / İFB bölümü - www.Memurlar.net.tr. / 01.01.2005)

¹⁶⁶ "Danıştay Beşinci Dairesinin 3.5.2004 günlü, E:2004/2075, K:2004/2048 sayılı kararıyla; olayda, davacının Bankadaki memurluk görevinden başka bir kamu kurumuna memur olarak atanmasına ilişkin işlemin tebliğine dair herhangi bir belge bulunmamakta ise de, atama işleminden en geç Bankadaki görevinden ayrılarak atanmış olduğu yerdeki görevine başladığı **21.10.2002** tarihinde haberdar olan davacının bu tarihten itibaren 2577 sayılı Kanunun 7. maddesinde yer alan **altmış günlük süre içinde**, doğrudan yada 11. madde hükmü uyarınca davalı idarelere başvurarak atama işlemine karşı dava açması gerekirken, bu süreler geçirildikten sonra, dava açma süresini de **canlandırma olanağı bulunmayan** son başvuruları üzerine **12.4.2004** tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğu gerekçesiyle, davanın süre yönünden reddine karar verilmiştir.

Davacı, kendisinin istihdam fazlası personel sayılma işleminin geri alınarak Bankadaki görevine iade edilmesi istemiyle yaptığı başvurusunun reddine ilişkin işleme karşı dava açtığını, Danıştay Beşinci Dairesinin Ziraat Bankası Yönetim Organları Tüzüğü hakkındaki kararının kendisine istihdam fazlası personel sayma işleminin geri alınmasını isteme hakkını verdiğini, dava konusu işlemin **2002 yılındaki istihdam fazlası personel sayma işlemi değil, başvurusunun reddi yolunda tesis edilen 2004 yılındaki işlem olduğunu** ileri sürerek kararı temyiz etmek ve bozulmasını istemektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 10.maddesinde, "İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler.Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinde dava açabilirler. Altmış günlük süre içinde idarece verilen cevap kesin değilse ilgili bu cevabı istemin reddi sayarak dava açabileceği gibi, kesin cevabı da bekleyebilir. Bu takdirde dava açma süresi işlemez . Ancak, bekleme süresi başvuru tarihinden itibaren altı ayı geçemez. Dava açılmaması veya davanın süreden reddi halinde, altmış günlük sürenin bitmesinden sonra yetkili idari makamlarca cevap verilirse cevabın tebliğinden itibaren altmış gün içinde dava açabilirler." kuralı yer almaktadır.

Getirilen her istisna gibi bu geçici madde yeni kargaşalara neden olmuştur. Zira 31.12.2003 tarihine kadar özel hukuk hükümlerine göre sözleşme imzalayıp, sonradan istihdam fazlası ilan edilip, nakli yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilen personelin zaman içerisindeki almış oldukları ücret ve unvanları problemler yaratmıştır. Bunları düzenlemek amacıyla 4971 sayılı kanunun 24. maddesiyle , 4603 sayılı yasaya 4743 sayılı yasayla eklenen geçici 6. maddeye aşağıdaki metin eklenmiştir.

“ Ancak başka kamu kurum kuruluşlarına atanmak üzere 31.12.2003 tarihine kadar bildirilecek olanlar, özel hukuk hükümlerine tâbi statüye geçmeden önceki son kadro veya pozisyonu ile bildirilir. Bu şekilde nakledilenler hakkında 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin beş ve altıncı fıkralarının uygulanmasında, özel hukuk hükümlerine geçmeden önceki son kadro ve pozisyonlarına ait malî hakları esas alınır. Bu fıkranın uygulanmasında özel hukuk hükümlerine göre yapılan ödemeler hiçbir şekilde dikkate alınmaz. Özel hukuk hükümlerine tâbi olarak geçen süreler hakkında 4046 sayılı Kanunun geçici 9 uncu maddesi hükümleri uygulanır.”

Olayda, TC.Ziraat Bankasında memur olarak görev yapmakta iken istihdam fazlası personel olarak belirlenen ve 4603 sayılı Kanununa göre başka bir kamu kurumuna memur olarak atanan davacının, **21.10.2002 gününde görev yaptığı Banka şubesinden ayrılarak**, aynı gün atanmış olduğu başka bir kamu kurumundaki görevine başladığı. Danıştay Beşinci Dairesince verilen ve TC.Ziraat Bankası A.Ş.Yönetim Organları Tüzüğü'nün 4.23 ve 17.16 maddelerinin yürütülmesinin durdurulmasına ilişkin bulunan 4.11.2003 günlü, E:2003/2471 sayılı kararı üzerine, istihdam fazlası personel belirleme işlemi ile bu işleme dayalı atama işleminin de hukuka aykırı hale geldiğinden bahisle bu işlemlerin iptal edilerek Bankadaki görevine iade edilmesi istemiyle 14.1.2004 günlü başvurusunun reddine ilişkin TC.Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü 11.2.2004 günlü ve Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığının 26.1.2004 günlü işlemlerinin iptal istemiyle 12.4.2004 tarihinde bu davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, davacının Danıştay Beşinci Dairesinin verdiği 4.11.2003 günlü , E:2003/2471 sayılı yürütmenin durdurulması **kararının doğurduğu sonuçlardan yaralanmak amacıyla 2577 sayılı Kanunun 10.maddesine göre idareye başvurabileceğinin ve bu başvurunun reddi üzerine dava açabileceğinin kabulü gerekmektedir.**

Dolayısıyla, davacı tarafından yapılan 14/01/2004 günlü başvurunun, 2577 sayılı Kanunun 10.maddesi kapsamında değerlendirilmesi ve bu başvurunun reddine ilişkin 11/02/2004 günlü işlemin tebliğ tarihinin araştırılması, böyle bir tebliğat bulunmaması halinde, başvurunun reddedildiğinin ikinci başvurunun yapıldığı 15/03/2004 tarihinde öğrenildiğinin kabul edilmesi suretiyle bir karar verilmesi gerekirken, 2577 sayılı Kanunun 11.maddesinden hareketle verilen süre yönünden ret kararında hukuka uygunluk görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, davacının temyiz isteminin kabulü ile Danıştay Beşinci Dairesinin 03/05/2004 günlü, E:2004/2075, K: 2004/2048 sayılı kararının **BOZULMASINA**, dosyanın Dairesine gönderilmesine, 30/12/2004 günü oyçokluğu ile karar verildi.” (D.İdari Davalar Genel Kurulu., E. 2004/2411, K 2004/2099 , Memurlar.net.web sitesi / İFB bölümü - www. Memurlar.net.tr. / 01.01.2005)

Tüm bu yapılan yasal düzenlemelere rağmen, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakillere yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına gönderilen personelden kazanmış oldukları idari yargı kararları sonucunda kamu bankalarına dönen personelin (idari yargı kararlarını işlevsiz kılmak amacıyla) tekrar Devlet Personel Başkanlığına göndermek için hazırlanan 5230 sayılı yasanın 7-A maddesinin f bendine göre .4603 sayılı yasaya 4743 sayılı yasayla eklenen ve 4791 sayılı yasayla ek metin konulan geçici 6. maddeye yeniden eklenen aşağıda ki metinle söz konusu personel verilmiş yargı kararlarına rağmen yeniden İFP yapılarak DPB gönderilmiştir.

“399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi olmakla birlikte halen bankalarda çalışmakta olup başka kurumlara nakli sağlanamayan personel, bu Kanunun geçici 1 inci maddesinin (3) numaralı fıkrası uyarınca işlem tesis edilmek üzere Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.”

Fakat açtıkları davalar sonucunda geri dönen ve tekrar yukarıda kanun metinine istinaden İFP yapılan kamu bankası çalışanlarından sözkonusu İFP işleminin hukuka aykırı olarak tesis edildiği iddiasıyla açtıkları davaları kazanmışlar ve tekrar kamu bankalarına iade edilmişlerdir¹⁶⁷. Şu an gelinen noktada yönetimce İFP ilanı için gerekli objektif kriterlerin oluşturulması ve buna istinaden işlem tesis etmekten başka yol bulunmamaktadır.

¹⁶⁷ ...” Olayda, Mahkememizin 27.12.2005 gün ve E:2005/1887 sayılı ara kararı ile davacının ilk defa istihdam fazlası personel olarak belirlendiği dönemde Banka ile sözleşme yapmak istemediğine ilişkin beyanının içeren bir başvurusu olup olmadığı ve davacıya hangi nedenle sözleşme sunulmadığı sorulmuş, cevap olarak gönderilen bilgi ve belgelerden de , davacının ilk defa istihdam fazlası personel olarak belirlendiği dönemde Banka ile sözleşme yapmak istemediğine ilişkin bir beyanı olmadığı, yalnızca dosya da mevcut Ziraat Bankası A.Ş. Daire Başkanlığının 04.01.2002 günlü yazısı esas alınmak ve davacının da aralarında bulunduğu bir kısım personelin özel hukuk hükümlerine göre sözleşme yapmak istemediği belirtilmek suretiyle işlem tesis edildiği görülmüştür.

Öte yandan, davacı hakkındaki yargı kararı uygulanmak suretiyle 27.01.2005 tarihinde Bankada ki eski görevine iade edildikten sonra da kendisine hangi nedenle sözleşme sunulmadığı açıkça ortaya konulmamış olup, istihdam fazlası personel olarak belirlenecekleri için objektif kriterler getirilmek suretiyle bir belirleme yapılamaksızın davacı yeniden istihdam fazlası personel olarak belirlenerek atanmış bulunmaktadır.

Bu durumda, davacının Banka ile sözleşme yapmak istemediğine ilişkin bir bildirim olmadığı halde istihdam fazlası personel olarak belirlendiği bu belirlemenin de objektif kriterler getirilmek suretiyle yapılmadığı ve nakle tabi personeli belirlemek konusunda idareye tanınan takdir yetkisinin hukuka aykırı bir şekilde kullanıldığı anlaşıldığından, Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü..... Daire Başkanlığındaolan davacının istihdam fazlası personel olarak belirlenip Kültür ve Turizm Bakanlığına olarak atanmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmaktadır.

Acıklanan nedenlerle , dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir.(Ankara 10. idare Mahkemesinin E.2005/1887 ve K.2006/418 Memurlar.net.web sitesi / İFB bölümü - www.Memurlar.net.tr. / 01.03.2006)

Kuşkusuz kamu bankalarında çalışmakta olup ta İFP yapılarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil olan personelin en iki büyük problemle karşılaşmışlardır. Bunlardan birincisi almış oldukları bankacılık tazminatını gittikleri yeni kurumlarında alıp almamaları diğer ise özlük haklarını oluşturan derece ve kademelerinin intibak problemidir. sorunu diğer kurumlara intibak problemi olmuştur.

Neyse ki Danıştay¹⁶⁸ vermiş olduğu kararlarla; 4603 sayılı yasa kapsamındaki bankalarda 1 sayılı cetvelde yer alan personele, 4046 sayılı yasanın 22. maddesinin

168

"4046 sayılı Yasa'nın işlem tarihinde yürürlükte olan şekliyle 22. maddesinin 4105 sayılı Kanununun 4. maddesi ile değişik 3. fıkrasında "**Kamu** kurum ve kuruluşlarına atanan personelin atandıkları tarihteki kadro ve pozisyonlarına ait aylık, ek gösterge, ikramiye, her türlü zam ve tazminat haklarının veya sözleşme ücretlerinin net tutarının, nakledildiği kuruluş mevzuatına göre hakedeceği aylık, ek gösterge, varsa ikramiye, her türlü zam ve tazminat haklarının veya sözleşme ücretinin (varsa ikramiye dahil) net tutarından fazla olması halinde aradaki fark giderilinceye kadar, herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenir." hükmü, 4232 sayılı Yasayla eklenen 4. fıkrasında "Ancak bu madde gereğince nakledilen personelden (Bu Kanuna göre anonim şirket halinde birleştirilen kuruluşlardaki personel dahil) 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki 1 sayılı cetvelde belirtilen personelin, eski kadrolarına ait aylık, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminat (ek tazminat hariç) hakları şahıslarına bağlı olarak atandıkları görevlerde kaldıkları sürece saklı tutulur, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince 1 sayılı cetvele tabi iken bu madde çerçevesinde daha önce nakil işlemi gerçekleştirilenler de bu fıkra hükmünden yararlanırlar." hükmü yer almıştır. T.C. Ziraat **Bankası**, Halk **Bankası** A.Ş. ve T. Emlak **Bankası** A.Ş. Hakkında 15.11.2001 tarih ve 4603 sayılı Kanununun 3. maddesinin 2. fıkrasında: "Bankaların bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte çalışmakta olan personeline en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt tutarının % 180 'ini geçmemek üzere görev ve ünvanlarına göre yönetim kurullarınca belirlenecek miktarda bankacılık tazminatı ödenir." hükmü, Geçici 1. fıkrasının 4743 sayılı Yasayla değişik halinde ise "Bankalarda 31.12.2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tabi olmayan personel çalıştırılmaz. Yeniden yapılandırma sürecinde bankaların yönetim kurullarınca gerek özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmak üzere kendisine sözleşme teklif edilen ancak özel hukuk hükümlerine göre çalışmayı kabul etmeyen gerekse özel hukuk hükümlerine göre çalışması uygun görülmeyp sözleşme imzalanmayan personel, bankaların yönetim kurullarınca Devlet Personel Başkanlığına bildirilir...../ Personelin atandığı kurumda fiilen göreve başlayacağı tarihe kadar geçen sürede her türlü mali ve sosyal hakları bankalarca karşılanmaya devam olunur. Bu fıkrada hüküm bulunmayan hallerde 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanununun 22. maddesi hükümleri uygulanır...../Ancak, bu şekilde nakledilen personelden anılan madde uyarınca eski kadrolarına ait hakları şahıslarına bağlı olarak saklı tutulanlar için bankacılık tazminatı da şahıslarına bağlı bir hak teşkil etmez." hükmü yer almıştır. 4046 sayılı Yasanın olay tarihinde yürürlükte olan haliyle 22. maddesinin 3. fıkrasında özelleştirilen ya da özelleştirilecek kurumlarda görev yapan personelden başka kurumlara atanmaların parasal haklarına ilişkin düzenleme yapılmış, 4. fıkrasında ise 1 sayılı cetvelde yer alan görevlerde iken özelleştirme nedeniyle başka kurumlara atanmalar için farklı kurallar getirilmiştir. Anılan Yasa hükmünün 4. fıkrasının sonunda yer alan "yararlanırlar" ibaresi dikkate alındığında, bu farklı düzenlemenin 1 sayılı cetvelde yer alan görevlerde iken başka kurumlara atanmalar yeni haklar sağladığı sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla 4. fıkrada yer alan kuralın ilgililer yönünden hak kaybına yol açacak şekilde yorumlanması mümkün değildir.

Özelleştirilen kurumlarda 1 sayılı cetvelde yer almayan görevlerdeyken başka kurumlara atanan personelin atandıkları tarihteki kadro ve pozisyonlarına ait aylık, ek gösterge, ikramiye, her türlü zam ve tazminat hakları veya sözleşme ücretlerinin net tutarı, atandıkları kuruluş mevzuatına göre hakedecekleri aylık, ek gösterge, varsa ikramiye, her türlü zam ve tazminat haklarının veya sözleşme ücretinin (varsa ikramiye dahil) net tutarından fazla olması halinde aradaki fark giderilinceye kadar, herhangi bir kesintiye tabi tutulmaksızın tazminat olarak ödenecektir. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki 1 sayılı cetvelde yer alan görevlerden başka kurumlara 4046 sayılı Yasa gereğince atanmalar önceki kadrolarına ait ek tazminat atandıkları tarihteki miktarıyla, ek gösterge ve her türlü zam ve tazminat ise ödeme tarihindeki güncel miktarıyla

değişik 3. fıkrası uyarınca, bankacılık tazminatının nakledildikleri tarihteki miktar itibarıyla ödenmesi yolunu açarak bu problemi çözmüştür.

Diğer bir önemli problem olan İFP olan personelin nakil edildikleri diğer kurumlarına uyum problemi ise şu an bile büyük bir problemdir. Daha önceki uygulamalar göz önüne alındığında özellikle 1 sayılı cetveli tabi özelleştirilen kurumda 657 sayılı Yasaya bağlı olarak çalışanlar bu yasa ile bağlantılarını sürdürecekları ve bunlara nakledildikleri kurumlarda eski kurumlarında işgal ettikleri derecelerine eşit derecede kadro tahsis edilecektir. Kabul etmeleri halinde kurumların kazanılmış hak aylık derecelerinin en çok üç altındaki dereceden bir kadroya atanmaları mümkün gözükmemektedir.

Sözleşmeli veya kapsam dışı personele tahsis edilecek kadrolar yönünden 4046 sayılı Yasada idareye bağlayıcı herhangi bir kural getirilmediğinden, bunlara kazanılmış hak derecelerine eşit kadro verilmesi zorunluluğu yoktur. Bu durumda olanlara, yukarıda belirtilen

ödenmektedir.

Aksine bir düşünceyle anılan yasa hükümlerinde yer alan "şahsa bağlı olarak saklı tutulma" kavramını aylık, ek gösterge v.b. ödenmesini, ek tazminatın ve bankacılık tazminatının hiç ödenmemesini gerektirir şekilde yorumlamak, 1 sayılı cetvelde yer alanların bu cetvelde yer almayanlara göre daha az; hatta atandıkları görevin ücretinden bile düşük ücret almalarına yol açar ki, 4. fıkra ile yeni bir hak getirilirken hak kaybına neden olunamayacağı açık olduğundan, bu yöndeki savlara itibar edilmesi olanaklı değildir.

Diğer taraftan, 4. fıkra da sayılan parasal haklar arasında ikramiyeye yer verilmemesi de nakledilen personelin eski kadrolarına ait ikramiyenin ödenmemesini gerektirmemektedir. Şöyle ki; yukarıda da sözü edildiği gibi, 3. fıkra nakledilen personelin parasal haklarına ilişkin temel kuralı koymakta ve atanmış personelin eski kadrolarına ait ikramiye ve diğer parasal haklarının yeni kadrolarındaki parasal haklarıyla kıyaslanmasını öngörmekte olup; 4. fıkra da bu kurala getirilen istisnalar içinde sayılmayan parasal hak unsurlarının nakledildiği tarihteki tutarı ile istisnalar arasında yer verilen unsurların ise ödeme tarihindeki miktarla, bir başka deyişle zamanla meydana gelecek artışlar yansıtılarak hesaba katılması gerekmektedir.

Öte yandan özelleştirilen kuruluşlardaki 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 sayılı cetveline tabi kadroların ortadan kalkması halinde ise eski kadrolara ait parasal hak unsurlarına herhangi bir artış uygulanmayacağı açıktır. Fıkra da yer alan "atandıkları görevde kaldıkları sürece saklı tutulur" kuralının açıkça vurguladığı gibi, kişilerin yeni kadrolarından ayrılmaları halinde de şahsa bağlı hak uygulaması sona erecek ve bu andan itibaren 3. fıkra da yer alan temel kural gereği yeni kadrolarına ait parasal haklarındaki artışlar sonucunda iki ücret arasındaki farkın kapanması beklenecektir. Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin temyiz isteminin reddiyle, Ankara 4. İdare Mahkemesince verilen ve hüküm fıkrası itibarıyla hukuka uygun bulunan 24.4.2003 tarihli, E:2002/1041, K:2003/491 sayılı kararın yukarıdaki gerekçeyle onanmasına, artan 4.500.000 liralık posta pulunun istemi halinde davalıya verilmesine 8.6.2004 tarihinde oybirliğiyle karar verildi." (D.5D., 2003/4743 E. 2004 / 2760 K Danıştay Bilgi Bankası" (Daş-Der 2004/ 6 sayı) www.danistay.gov.tr / 01.03.2006)

esaslar çerçevesinde, kazanılmış hak aylık derecelerini ve eski kurumlarındaki pozisyonlarını da gözeterek, kadrolar tahsis etmek idarenin takdiri içinde bulunmaktadır.

4046 sayılı sanın 22 nci maddede yer alan "durumlarına uygun boş kadro ve pozisyon" ibaresinde yer alan pozisyon deyiminin, 657 sayılı Kanuna tabi kurumlarda "kadro ünvanını" ifade ettiği açıktır. "Durumlarına uygun pozisyon" deyimini, yukarıda belirtilen nedenlerle mutlak bir kadro ünvanı eşitliğini içermemekte; kadro tahsisinde bir yandan nakledilen kamu görevlisinin özelleştirilen kurumdaki görev, yetki, sorumluluk ve ünvanının ve nakledilen kurumun olanaklarının gözetilmesi, öte yandan kurumun örgüt ve hiyerarşik yapısının olabildiğince korunması gerekliliğini ifade etmek için kullanılmış bulunmaktadır. Bu durumda nakledilen personele eski kurumundaki ünvanına (pozisyonuna) eşit, benzer veya yakın ünvanlı bir kadro verilmesi mümkündür. İdarenin bu konuda, sözleşmeli ve kapsam dışı **personel** yönünden daha geniş bir değerlendirme yetkisine sahip olduğu idari yargıca kabul edilmektedir¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Danıştay Bilgi Bankası" (Daş-Der 1997/ 95 sayı) www.danistay.gov.tr / 01.03.2006
Danıştay 5. DAİRE 1997 / 1110 E. 1997 / 439 K

Nitekim Danıştay önüne gelen bir dava¹⁷⁰ da sözleşmeli statüde görev yapan kamu bankası çalışanlarının , 190 sayılı kanun hükmünde kararname ve 657 sayılı kanun kapsamında bir kadroyu işgal etmesi söz konusu olmadığından; emekli keseneğine esas aylık derecesinin, kazanılmış hak aylık derecesi olarak kabulüne olanak bulunmadığına hükmetmiş ve bu karar sonrasında çalıştıkları kamu bankalarınınca İFP ilan edilip diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakilleri sağlanan pek çok eski kamu bankası çalışanınin eski çalıştıkları kadem ve derecelerde çok düşük kademe ve derecelerde çalışmaktan başka bir şansları kalmamış olup, söz konusu emsal kara doğrultusunda açmış oldukları davalar red olunmuştur.

170

“ Dosyanın incelenmesinden, davacının, T. Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü bünyesinde Banka Şube Amiri olarak görev yapmakta iken, 4603 ve 4046 sayılı Yasalara dayanılarak İzmir-Konak İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü emrinde 5. dereceli Şef kadrosuna atamasının yapıldığı; adı geçeninin, 31.10.2002 tarihinde yeni görevine başladığı; 1.11.2002 günlü dilekçesi ile idareye başvurarak, tarafına 2. dereceli kadro tahsis edilmesini istediği; idarenin, takdir yetkisi çerçevesinde bu istemi değerlendirerek, 2.1.2003 günlü, 579 sayılı yazı ile davacıya, 1.9.2002 tarihinden geçerli olmak üzere 3. derece kadro tahsis ettiği; ancak davacının, "T. Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmakta iken emekliliğe esas kadro derecesinin 2. derecenin 2. kademesi olduğunu ve kazanılmış hak niteliğindeki bu kadronun kendisinden alınamayacağını" ileri sürerek bakılan davayı açtığı anlaşılmıştır

Yukarıda da belirtildiği üzere, 4046 sayılı Yasa'nın 22. ve Geçici 9. maddelerindeki hükümler birlikte değerlendirildiğinde; T. Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü bünyesinde iken sözleşmeli statüde görev yapan davacının, adı geçen Banka'da 190 sayılı KHK ve 657 sayılı Yasa kapsamında bir kadroyu işgal etmesi esasen söz konusu olmadığından ve T.C. Emekli Sandığı ile ilgisini sürdüren davacının daha önce emekli keseneğine esas alınan aylık derecesinin, yukarıda sözü edilen kanun ve kanun hükmünde kararnameye tabi kurumlar kapsamında bir kadroyu ifade etmediği açık olduğundan; davalı idareye naklen atanmadan önce adı geçen Banka'daki derece ve kademesinin, davacının "kazanılmış hak aylık derecesi" olarak esas alınmasına ve bu derece ve kademesinin, atandığı yeni kurumda da korunması gerektiğinin kabulüne hukuken olanak bulunmadığından, İdare Mahkemesi'nce aksi yöndeki gerekçeyle dava konusu işlemin iptaline hükmedilmesinde hukuki isabet görülmemiştir. Öte yandan, dava konusu işlemin 2.1.2003 günlü olduğu açık bulunduğundan, İdare Mahkemesi'nce dava konusu uyuşmazlık çözümlenirken, dava konusu işlemin kurulduğu tarihten sonra, 15.8.2003 günlü, 25200 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve bir KHK ile kimi yasalarda değişiklik yapılmasına ilişkin bulunan 4971 sayılı Yasa'nın 6. maddesiyle değiştirilen 4046 sayılı Yasa'nın 22. madde hükmüne de dayanılmasında hukuki isabet görülmemiştir.

Kaldı ki, 4046 sayılı Yasa'nın 4971 sayılı Yasa ile değişik 22. maddesinin 2. fıkra hükmü incelendiğinde; fıkrada sözü edilen "nakle tabi personel"den, 4046 sayılı Yasa'nın geçici 9. maddesi gözönüne alınmak suretiyle ve kazanılmış hak aylık derecesi korunmak kaydıyla, 190 sayılı KHK kapsamında bulunan kurum ya da kuruluşlardaki boş bir kadroya atanması öngörülenlerin, "eski kurumunda da 657 sayılı Yasa'ya tabi olarak çalışan personel" olduğu anlaşılmakta olup; Mahkeme'nin, anılan hükmün, "eski kurumunda sözleşmeli statüde çalışan personeli" de kapsadığı yolundaki değerlendirmesinde de hukuki isabet bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin temyiz isteminin kabulüyle İzmir 1. İdare Mahkemesi'nce verilen 18.3.2004 günlü, E:2003/177, K:2004/224 sayılı kararın 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 49. maddesinin 1/b. fıkrası uyarınca bozulmasına, aynı maddenin 3622 sayılı Kanun'la değişik 3. fıkrası gereğince ve yukarıda belirtilen hususlar da gözetilerek yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın adı geçen Mahkemeye gönderilmesine, posta pulu ücretinden artan 6.500.000.- liranın isteği halinde davalı idareye verilmesine, 27.1.2005 tarihinde oybirliğiyle karar verildi." (D.5D., 2004 / 4535 E. 2005/312 K Danıştay Bilgi Bankası" (Daş-Der 2005 / 109 sayı) www.danistay.gov.tr / 01.03.2006)

b- Özel Hukuk Hükümlerine Göre İstihdam Edilenler

4603 sayılı yasayla beraber yeniden yapılandırma çalışmaları başlayan kamu bankalarının bu kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber kamu bankalarının yönetim kurullarına özel hukuk hükümlerine tabi personel çalıştırma hakkı verilmiştir. Bu kanunla birlikte mevcut personelden istekleri halinde ve yönetim kurulunca da uygun görülenlerinin emeklilik yönünden 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununa tabi kalmak şartıyla bankalarda özel hukuk hükümleri uyarınca çalışabilecekleri düzenlenmiştir.

Ayrıca söz konusu kanunla birlikte yeniden yapılandırma sürecinde bankaların istihdam etmek istediği yeni personellere ilişkin usul ve esasların bakanlar kurulunca belirleneceği belirtilmiştir. Bakanlar Kurulunun 2001/2202 sayılı kararı ile bankanın mevcut personelinin %1 aşmamak kaydıyla yüksek öğrenim görmüş kişilerin kamu bankalarında yeniden yapılandırma çalışmaları esnasında istihdam edilebileceğine belirtmişti. Söz konusu kararname esnasında yaklaşık 60.000 kamu bankası çalışanın bulunduğuna göre toplam bu üç kamu bankasında yaklaşık 600 yeni personelin alımına bakanlar kurulu onay vermiş olup, gerekli işlemlerin yapılmasını ise bankaların yönetim kurullarına devir etmiştir.

Daha sonra ise 2002/3555 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de kamu bankalarının yönetim kurullarına; özelleştirmeye hazırlık amacıyla parası kamu bankalarınca ödenmek kaydıyla yerli veya yabancı danışman istihdam etmeye veya danışmanlık hizmeti almaya yetkili kılınmıştır.

4603 sayılı kanun ve bu kanun uygulama esaslarına düzenleyen bakanlar kurulu kararları çerçevesinde artık kamu bankalarında idare mahkemesi kararlarıyla zaman içerisinde dönen ve tekrar İFP yapılan personeller hariç olmak üzere bütün personel özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmektedir.

Kamu bankalarında çalışan personelin özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmelerine rağmen gerek Emekli Sandığıyla olan ilişkileri gerekse yönetici konumunda olan personelin iş kanunu uyarınca kapsam dışı sayılması nedeniyle kamu görevlisi statülerini devam ettirmeleri sonucunda idari yargı organlarında

personelin çeşitli davalar açması ve bu davaların kamu bankası yönetimlerinin aleyhine sonuçlanması, bu durumda yeniden yapılandırma sürecini olumsuz etkilediği bahsiyle söz konusu bankaların yönetimlerinin baskısıyla hazırlanan 5230 sayılı yasayla, 4603 sayılı yasanın 3. maddesine eklenen 5. fıkra ile “ **Bankalarda 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışanlarla bankalar arasında çıkacak ihtilaflarda İş Mahkemeleri görevlidir.**” kamu bankası çalışanlarının idari yargıya başvurma yolu kapatılmaya çalışılmıştır.

Ayrıca 5230 sayılı yasayla kamu bankası çalışanları özellikle de T.Halkbankası A.Ş. çalışanları mevcut iş güvencesi kapsamındaki 4857 sayılı İş kanununda bile daha korumasız bir durumla karşılaşmışlardır. Pamukbank ile Halkbankasının devir işlemlerinin tamamlanması ile birlikte personelin iş akitlerini fesh etmeye Halkbankası Yönetim Kurulu veya 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu hükümleri doğrultusunda yetkilerini devrettiği diğer organlar yetkilendirilmiş ve bu kanunla fesih işlemleri aşamasında, 4857 sayılı İş Kanununun 29. uncu maddesinde yer alan bildirimlere ilişkin hükümlerin uygulanmayacağı hükme bağlanacaktır.

aa- İşçi Statüsündeki Çalışanlar

Fakat özelleştirme sonrasında yeni işverence veya öncesinde kamu işverenince mutlaka yeni işten çıkarmalar olacağı gibi işçilerden iş akitlerini fesh etmek isteyenler bulunacaktır. Bu kapsamda iş akitleri feshedilecek personelin hak ve sorumlulukları bu bölümde incelenecektir.

aaa-İhbar Tazminatı

İhbar tazminatı, fesih bildirimde bulunana tarafın İK. M.17’de belirtilen bildirim sürelerine uyulması halinde ödemesi gereken ve miktarı kanunen belli edilmesi bir para tutarı olarak tanımlanabilecektir¹⁷¹. Duruma göre hem işveren hem de işçi bu tazminatın alacaklısı veya borçlusu olabilecektir. İş kanunu bu tazminatı hakkını

¹⁷¹ NARMANLIOĞLU Ünal, İş Hukuku Ferdi İş İlişkileri – 1, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları , İzmir 1998, sh.287.

sadece kendisine usulüne uygun bildirim süresi verilmeden feshe maruz kalan tarafa tanımıştır¹⁷².

Belirsiz süreli bir iş sözleşmesini haklı sebebe dayanarak bildirimsiz fesheden taraf, haklı sebebi kanıtlayamazsa veya süresini (6işgünü,1yıl) geçirdikten sonra fesih beyanında bulunursa bu takdirde bildirim sürelerine uyulmadığı için ihbar tazminatıyla yükümlü olacaktır.

İhbar tazminatının hesabında esas alınacak ücretin işçinin sözleşmesinin bozulması sırasındaki son ücreti olması gerekmekte olup, bu ücretin hesaplamasında dar anlamda ödenen ücretle beraber işçiye sağlanmış olan para ve para ile ölçülmesi mümkün sözleşmeden ve kanundan doğan diğer tüm menfaatlerde göz önünde bulundurulacaktır.

bbb-Sendikal Tazminat

Sendikalar Kanunumuz bireysel sendika özgürlüğünün güvence altına alınması amacıyla, işçilerin iş sözleşmelerinin sendikal sebeplerle işveren tarafından feshi halinde, işverence sendikal tazminat ödeneceği hükmü getirmiştir.

İşveren tarafından sendika üyeliği veya sendikal faaliyetlerinden dolayı işçinin iş sözleşmesinin feshedilmesi halinde, işveren işçinin bir yıllık maaşından az olmamak üzere sendikal tazminat ödeyecektir.

İş Kanununun 18'inci iş güvencesi kapsamına aldığı işçiler, mahkemeden aldıkları işe iade kararı üzerine 6 işgünü içerisinde kendisine başvurdukları işverence, bir ay içerisinde işe başlatılmamaları halinde bu tazminata hak kazanacaklardır.

Ayrıca bu tazminatı alacak olan işçiler açısından diğer kanunlardan doğan tazminat hakları da saklı olacaktır.

¹⁷² KESER, 202.

ccc-İşe İade Davası

İş Kanunu madde 18 uyarınca iş güvencesi kapsamına giren ve iş sözleşmesi feshedilen işçi, fesih bildiriminde sebep gösterilmediği veya gösterilen sebebin geçerli bir sebep olmadığı iddiası ile fesih bildiriminden itibaren bir ay içinde iş mahkemesinde işe iade davası açabilecektir. Söz konusu davada feshin geçerli bir nedene dayandığının ispat yükü işverendedir.

Seri yargılama usulüne tabi olan dava iki ay içinde sonuçlandırılır ve Yargıtay tarafından bir ay içinde kesin olarak karara bağlanır. İşe iade kararı çıkarsa işveren bir ay içerisinde işçiyi işe başlatmak zorundadır. Başlatmazsa en az dört ve en çok sekiz aylık ücreti kadar işçiye tazminat ödemek zorunda kalır. Bununla beraber kararın kesinleşmesine kadar çalıştırılmadığı süre için işçiye en çok dört aya kadar doğmuş bulunan ücret ve diğer hakları da ödenecektir.

Kamu bankalarında çalışanlardan emekliliğine tabi otuz hizmet yılını dolduran ve İnsan Kaynakları Yönetmeliği uyarınca iş akitler fesh edilen personelden, bu feshin geçerli bir nedene dayanmadığı ve işe iade kararı alınması isteyenler tarafından açılan işe iade davaları Yargıtay 9. Hukuk Dairesinin 2005/34427 E.,200536787 K.¹⁷³ Sayılı dosyasında vermiş olduğu karar uyarınca red edilmiştir. Yargıtay

173

" Davalı banka, bir iktisadi Devlet Teşekkülü iken, çağdaş bankacılığın ve uluslar arası rekabetin gereklerine göre çalışması, özelleştirmeye hazırlanmasını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılması, hisselerinin tamamının özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilere satışının gerçekleştirilmesi amacıyla çıkarılan 25.11.2000 gün ve 24241 sayılı Resmi Gazetede yürürlüğe giren 4603 sayılı Kanun ile özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsü kazanmış ve personelin tamamı 4857 sayılı İş Kanuna tabi duruma getirilmiştir. 12.01.2002 tarih ve 3555 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de; yeniden yapılandırma programında bankaların organizasyon, teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol, planlama, risk yönetimi ve hizmet yapısının çağdaş bankacılığın ve uluslar arası rekabetin gereklerine göre yapılandırılması gerektiği öngörülmüştür.

Davalı banka, anılan Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde özelleştirmeye hazırlanırken yeni teknolojilerin uygulanması, yeni bankacılık yöntem ve işlemlerinin devreye sokulmasını sağlamak yolunda yeniden yapılanmaya gitmiş; 08.08.2001 tarih ve 423 sayılı Yönetim Kurulu kararı ile 20.200 olarak belirlenen norm kadroya göre ihtiyaç fazlası personel bulunduğu sonucuna varılarak bir kısım işçinin işten çıkarılması gerektiği sonucuna varmıştır.

Davalı banka Yönetim Kurulu, çıkarılacak işçilerin seçiminde "sosyal seçim ölçütü" oluşturmak amacıyla, 25.05.2005 tarih ve 158 sayılı karar ile İnsan Kaynakları Yönetmeliğinin "Hizmet Sözleşmesinin Sona ermesi" başlıklı 110. maddesinin 110.3 fıkrasına (D) benzeri olarak "Emekliliğe tabi 30(otuz) hizmet yılını dolduranlar Bankada çalıştırılmaz. Bu durumdaki personelin yasalar ve yönetmeliklerden doğan tüm parasal hakları ödenmek kaydıyla sözleşmeleri fesh edilir." hükmünün eklenmesine karar verilmiştir. Davalı işveren, yukarıda belirtilen işletme gerekleri ile birlikte Yönetmeliğini anılan hükmüne uygun olarak 30 hizmet yılını dolduran ve emekliliğe hak kazanan işçilerin iş sözleşmelerini fesh ederek ülke çapında genel ve objektif bir uygulama yapmıştır. **Davacı**

kararının gerekçesinde kamu bankalarınca işe yeni alınacak personelin uzman ve müfettiş olduğundan eski personelin iş akitlerinin fesh edilmesinin hukuka uygun olduğunu (daha önce Yargıtay önüne gelen pek çok dosyada işçinin emeklisinin gelmiş olması iş akdinin feshi için işverene haklı gerekçe olamaz ¹⁷⁴ diye hükümler vermesine rağmen) belirtmiştir. Fakat gerek TC Ziraat Bankasının 1300 gerekse T.Halkbankasının 400 civarında alacağı yeni memurlar için vermiş olduğu iş ilanlarından sonra kararın gerekçesi boşlukta kalmıştır.

ddd- Kıdem Tazminatı

Kamu bankalarında 399 sayılı KHK kararname kapsamında çalışmakta iken 4603 sayılı kanunun getirdiği olanaklar çerçevesinde işçi statüsüne geçen personelin kamu da çalışan diğer işçiler yönünden artık bir farkı bulunmamaktadır. Kamu bankaları yönetimleriyle aralarında oluşabilecek sorunlar ve bu sorunların çözüm yolları iş kanunu çerçevesinde adli yargı içerisinde hal edilecektir. Bu personel açısından en büyük problem ise kıdem tazminatıdır.

Yargıtay vermiş olduğu birçok kararda 657 sayılı kanuna ve sözleşmeli personel statüsünde çalışan sürelerin kıdem tazminatının ödenmesinde dikkate almamakta ve sadece işçilikte geçen süreleri kıdem tazminatına esas saymaktadır. Kıdem Tazminatı kamu düzenine ilişkin olduğundan ötürü ancak kanunen bir istisna tanınması halinde kıdem tazminatının ödenmesi söz konusu olmaktadır.

399 sayılı kararname kapsamında sözleşmeli statüde çalışılanların işçi statüsüne geçmelerini ilk olarak 399 sayılı kanunun geçici 9. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme uyarınca, özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş olup, yönetim kademelerinde iş kademelerinde iş kanunları çerçevesinde

vekili, davalının yeni personel aldığı yönünde iddiada bulunmuş ise de, yapılması planlanan müfettiş yardımcılığı sınavı ve bankacılık okulundan mezun olacaklar içinden, ileriye yönelik olarak, uzman bankacı ihtiyacının karşılanması yolunda yapılan uygulamaların yeniden yapılandırma programı çerçevesinde doğal karşılanması gerekmektedir. Bu maddi hukuki olgulara göre, feshin geçerli nedene dayandığının kabulü gerekir." (Yargıtay 9. Hukuk Dairesi 2005/34427 E., 2005/36787 K.)

¹⁷⁴ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi E. 2003/18926, K. 2003/18920

personel çalıştıran ve ekli 1 sayılı cetvelde yer almayan teşebbüs ve ortaklık personeli hakkında, yeni bir yasal düzenleme yapıncaya kadar, 233 sayılı KHK' nin yürürlüğe girdiği tarihten önce tabi oldukları iş kanunu hükümleri uygulanacağı belirtilmişti. Böylelikle işçiliğe geçen sözleşmeli personelin kıdem tazminatı gibi birtakım işçilik haklarında yararlanmasının yolu da açılmış oldu.

Türk Telekom' un özelleştirilmesine hazırlamak için çıkarılan 4502 sayılı kanunla 399 sayılı KHK kapsamında çalışan sözleşmeli ve kadrolu personelden isteyenlerin iş mevzuatına tabi olarak çalıştırılabileceği düzenlenmiştir. Ayrıca daha sonra çıkarılan 4673 sayılı kanun ile de işçi statüsüne geçen 399 sayılı KHK tabi kadrolu ve sözleşmeli personelin 1475 sayılı iş kanununun 14. maddesi uyarınca kıdem tazminatının hesaplanmasında Türk Telekom da geçen hizmetleri dahil, daha önceden kamu kurum ve kuruluşlardaki hizmetlerinin de dikkate alınacağı belirtilmiştir. Söz konusu kanun bir adım daha ileri gitmiş ve Türk Telekom'un kurduğu, kuracağı ve iştirak edeceği şirketlere geçen personelinden aynı haklardan yararlanacağını belirtmiştir¹⁷⁵.

Kamu bankalarının özelleştirilmesi amacıyla çıkan 4603 sayılı kanunda istifa etmeden isteyen kadrolu ve sözleşmeli personelinin işçi statüsüne geçebileceğini düzenlemiştir. Hatta söz konusu kanuna getirilen yeni düzenlemelerle 31.12.2003 tarihine kadar işçi statüsüne geçmeyenlerin kamu bankalarında çalıştırılmayacakları belirtilmiştir.

İşçi statüsüne geçirilen kadrolu ve sözleşmeli personelin İş Kanunu uyarınca sözleşmelerin feshi halinde eski hizmetlerinin kıdem tazminatının hesabında dikkate alınabileceğine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Sadece 25.11.2000 tarihinden önce bankadan çalışırken işçi statüsüne geçenlerden; 31.12.2003 tarihine kadar disiplin hükümleri ve 1475 sayılı İş Kanununun 17. maddesi dışındaki nedenlerle kamu bankaları yönetimlerince iş akitleri feshedilenlerin eski statülerine geri dönerek sanki işçi statüsüne geçmemiş gibi işlemde bulunulması ve İFP ilan edilerek nakilleri yapılmak üzere DPB gönderilmesi düzenlenmektedir.

¹⁷⁵ KESER, 152.

Fakat 31.12.2003 tarihinden sonra kamu bankaları yönetimlerinde veya haklı nedenle kamu bankası çalışanları tarafından iş akdinin feshedilmesi halinde kıdem tazminatının ödenmesinde kadrolu ve sözleşmeli personel olarak geçen sürelerin dikkate alınması genel hükümler uyarınca imkansız görülmektedir. Ayrıca kıdem tazminatının ödenmesinde, kanuna aykırı düzenlemeleri Yargıtay kıdem tazminatına ilişkin düzenlemelerin kamu düzenine ilişkin olduğu bahsiyle işçi lehine bile olsa kabul etmemektedir¹⁷⁶. Kamu bankalarının çalışanlarına imzalatılan iş akitlerinde sözleşmenin feshi halinde eski hizmetlerinde birleştirileceği belirtilmekte fakat bu durum yargı aşamasında işçiyi korumaya yetmemektedir.

Emeklilik hakkını kazanmış veya iş akdi feshedildiği tarihte emeklilik hakkını kazanan personel açısından bu durum bir problem yaratmamaktadır. Zira 1475 sayılı kanunun kıdem tazminatı düzenleyen 14. maddesi kamuda çalışan işçi statüsündeki personelin emekli olmak amacıyla sözleşmesinin feshi halinde **diğer kamu kuruluşlarındaki** hizmetlerinin birleştirilerek son kamu işvereni tarafından kıdem tazminatının ödeneceğini ve Emekli Sandığına tabi olarak geçen hizmetlerinin de bu hesaplamada göz önüne alınacağını düzenlemiştir. Fakat emekliliğini hak etmemiş veya bankanın özelleştirilmesinden sonra emekli olacaklar için kıdem tazminatı olayı büyük bir problem olarak ortaya çıkmaktadır.

eee-Diğer Kamusal Yükümlülükler

Ayrıca işçi statüsüne geçen kamu bankaları çalışanları kamudaki işçilere getirilen kısıtlamalar tabi olacaklardır. Kısaca bahsetmek gerekirse kamudaki görevlerinden ayrılanlara getirilmiş olan ayrılma tarihinden iki yıl içinde hizmetinde buldukları daire, idare, kurum ve kuruluşlara karşı ayrıldıkları tarihten başlayarak üç yıl süreyle , o daire , idare, kurum ve kuruluşdaki görev ve faaliyet alanlarıyla ilgili konularda doğrudan doğruya veya dolaylı olarak görev ve iş alamazlar, taahhüde giremez ve komisyonculuk veya temsilcilik yapamama kistası geçerli olacaktır.

Bunun yanında her ne kadar memur olmasalar da Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetine Dair Yönetmelik uyarınca

¹⁷⁶ NARMANLOĞLU,404.

kamu bankası çalışanları Atatürk devrim ve ilkelerine uygun, uygar, aşırılığa kaçmayacak şekilde söz konusu yönetmelik çerçevesinde giyinmekle yükümlüdürler. Son olarak ta kamu bankası çalışanları 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zaralarının Önlenmesine Dair Kanunda¹⁷⁷ belirtilen hususlardan ötürü kamu hizmeti yapan kamu kurum ve kuruluşlarında beş ve beşten fazla kişinin görev yaptığı kapalı mekanlarla sınırlı olmak üzere sigara ve benzeri tütün mamullerini çalıştıkları mekanlarda tüketemezler.

bb- Kapsam Dışı Personel Statüsünde çalışanlar

4603 sayılı yasayla birlikte özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışmayı kabul eden personelden bir kısmı kapsam dışı personel statüsüne kavuşmuştur. İş kanunumuz açısından kapsam dışı personel; işletmelerin üretim, yönetim ve denetim birimlerinde müdür, müdür yardımcısı, mühendis, şef, ve bu gibi genelde üst düzey hizmetlerde çalışan ve toplu sözleşme hükümlerinden konumları gereği yararlanamayan personelidir¹⁷⁸.

Mevcut iş mevzuatımız açısından işçi ve işveren sendikaları kapsam dışı personel belirlemek açısından serbest değildirler. Personelin kapsam dışı bırakılması için haklı nedenler bulunulması, işçiler arasında eşitliği bozacak nitelikte ve iş barışına zarar verilmemesi gerekmektedir.

Kapsam dışı personel kavramına ilk kez 09.10.1990 tarih ve 418 sayılı KHK'de sözleşmeli personel kavramının yanında parantez içinde yer verilmiştir. 418 sayılı KHK'nin Anayasa Mahkemesince iptal edilmesinden sonra söz konusu ibare 527 sayılı KHK'nin 31/2 maddesinde ve ayrıca 4046 sayılı Özelleştirme Yasasının 22/1 maddesinde aynı şekilde tekrarlanmıştır. Ayrıca 308 sayılı KHK döneminde ve 418 sayılı KHK ile 399 sayılı KHK döneminde de bu kararnamelerde yer alan düzenlemeler itibariyle kapsam içi ve kapsam dışı işçi ayrımı yapıldığı görülmektedir.

¹⁷⁷ RG. ,T.26.11.1996 ,S. 22829

¹⁷⁸ CAN, Mevlüt, Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği Bağlamında Kapsam dışı Personelin Niteliği , İstanbul 1994 , sh .48.

Uyuşmazlık Mahkemesine göre; kapsam dışı personel arıyla belirlenen görev unvanları, kurumda belli bir süre çalıştıktan sonra sendika ile ilişkisini kesen ve daha çok idareci niteliğindeki personele verilmektedir. Bu ayrımın amacı ise, bu kesimin yetkileri ile asli ve sürekli görevlerinin genel idare esaslarına göre görevlerini yürüten personele yaklaştırılmasıdır. Uyuşmazlık Mahkemesinin 22.11.1996 gün ve E.95/1, K.96/1 sayılı ilke kararı doğrultusunda kapsam dışı personele ilişkin açılacak davaların idare mahkemesince çözümlenmesi gerekmektedir.

Nitekim kamu bankalarında çalışan personelden yeşil pasaport çıkartmak isteyen bir kamu bankası yöneticisini kapsam dışı personel saymış ve özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilen bu tip personele yeşil pasaport verilemeyeceğini düzenleyen genelgenin yürütmesini Danıştay¹⁷⁹ da durdurmuştur. Daha sonra yeşil

¹⁷⁹ "Dava; İş mevzuatına tabi olarak çalışan personele hususi damgalı pasaport verilmeyeceğine ilişkin İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 5.3.2002 tarih ve 054296 sayılı genelgesinin ve bu genelge dayanak gösterilerek davacının hususi damgalı verilmesi istemiyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılmıştır.

5682 sayılı Pasaport Kanununun 14.maddesinde, Hususi damgalı pasaportlar; "Türkiye 8üyük Millet Meclisi eski üyeleri, eski bakanlar ile birinci, İkinci ye. üçüncü derece Kadrolarda bulunan veya bu kadrolar Karşılık gösterilmek veya T.C.Emekli Sandığı ile ilgilendirip emekli kesenekleri bu derecelerden kesilmek suretiyle sözleşmeli olarak çalıştırılan Devlet memurları ve diğer Kamu görevlilerine; diplomatik pasaport verilmesini gerektiren vazifelerden başka herhangi bir resmi vazife ile veya kendi hesapların; yabancı ülkelere gittikleri zaman verilir. bunlardan emeklilik veya çekilme sebepleri ile vazifelerinden ayrılmış olan arada da bu nevi pasaport verilir," kuralı getirilmek suretiyle hususi damgalı pasaportların düzenleme koşulları belirlenmiştir.

Dava dosyasının incelenmesinden, davacının 399 sayılı Kanun Hükmünde kararnameye tabi olarak Ziraat Bankasında sözleşmeli statüde çalışmakta iken imzaladığı hizmet akdi ile sosyal güvenlik, bakımından Emekli Sandığı Kanununa tabi kapsam dışı personel statüsünde görev yaptığı, emekli keseneğine esas aylığının 1. derecesinin 4. kademesi olduğu ve bu dereceden emekli keseneğinin kesildiği anlaşılmaktadır.

Anayasanın 128.maddesinde, "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsten ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklar, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür "hükmü ver sınıkladır.

Mevzuatımızda Kapsam dışı personelin tanımına ilişkin açık bir düzenleme bulunmamakta ise de; 4046 sayılı, özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmama Dair Kanunun 22. maddesinde özelleştirme programına alman, özelleştirilen, faaliyeti durdurulan, Küçültülen, kapatılan ve tasfiye edilen Kuruluşlarda çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel ile sözleşmeli personelin (kapsam dışı personel dahil) diğer kamu kurum ve/veya kuruluşlarına, 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 8 inci maddesinin (f) bendinde yer alan hükümler de dikkate alınarak nakledilecekleri yolundaki hükümlerle kapsam dışı personelin Anayasanın 128. maddesinde sözü edilen "diğer kamu görevlileri" olarak nitelendirileceği kuşkusuzdur.

Öte yandan Danıştay Birinci Dairesince de, İş Kanununa tabi olmakla beraber toplu iş sözleşmesine taraf olmadan istihdam edilen, genellikle yönetim kademelerinde çalışan kamu iktisadi kuruluşlarında sözleşmeli personel statüsüne son verilmesini takiben kapsam dışı personel uygulamasına tabi tutulan bu personelin konuya ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurul Kararı, Anayasa Mahkemesi kararları da. göz önünde bulundurularak **kamu görevlisi oldukları sonucuna ulaşılmış ve sermayesinin % 50'den fazlası Devlete ait olduğu sürece bu Kuruluşlarda 5434 sayılı Yasa ile sosyal güvenlik yönünden ilgilendirilmiş olmaları koşuluyla halen bu kuruluşlarda kadrolu ya da kadro karşılık gösterilerek ya da buna koşul Kadro derecesi,**

pasaport almak isteyen kamu bankası çalışanların istemleri üzerine konuyu İçişleri Bakanlığına soran Emniyet Genel Müdürlüğüne, İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğince "Danıştay 10. Dairesi'nin 24 Şubat 2004 günü verdiği kararına göre, İş Kanununa tabi olmakla beraber toplu iş sözleşmesine taraf olmadan istihdam edilen, genellikle yönetim kademelerinde çalışan kamu iktisadi kuruluşlarında sözleşmeli personel statüsüne son verilmesini takiben kapsam dışı personel uygulamasına tabi tutulan bu personelin konuya ilişkin Uyuşmazlık Mahkemesi Genel Kurul Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararları da göz önünde bulundurularak [kamu görevlisi olduğu](#) sonucuna ulaşıldı" şeklinde verilen hukuki görüş uyarınca söz konusu genelgeyi yürürlükten kaldırmıştır.

Daha sonra ise Maden Kanunu açısından yapılan bir başvuruyu inceleyen Danıştay¹⁸⁰da Maden Kanunu açısından kamu bankalarında çalışan özel hukuk hükümlerine tabi personelin kamu görevlisi sayılmayacağına hükmetmiştir.

belirlenerek çalışmakla olanlardan emekli kesenekleri 1,2,3. dereceden kesilenlere bu kuruluşlardan 1, 2 ve 3.derecelerden emekli aylığı verilenlere hususi damgalı pasaport verilmesi gerektiği yolunda istişari görüş verilmiştir.

Yukarıda Sözü edilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde 4603 sayılı Yasanın 2. maddesinin 3.fıkrası uyarınca 1475 sayılı İş Kanunu ve Kurum Yönetmeliği hükümleri çerçevesinde imzaladığı hizmet sözleşmesi ile statüsü kapsam dışı personel olarak belirlenen ve anılan madde hükümleri gereği sosyal güvenlik yönünden Emekli Sandığı ile ilgilendirilen davacının halen kamu görevlisi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

Bu haliyle davacının **Pasaport Kanununun 14. maddesi kapsamında yer verilen diğer Kamu görevlileri arasında yer alması gerektiğinden** bulunduğu statü itibarıyla anılan yasa hükmü kapsamında değerlendirilemeyeceği gerekçesiyle tesis edilen dava konusu işlemlerde Hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle 2577 sayılı Yasanın 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleştiği anlaşıldığından 5.3.2002 tarih ve 054296 sayılı genelge ile ve 30.7.2003 tarih ve 571 sayılı istemin yürütülmesinin durdurulmasına. 24.2.2004 tarihinde oybirliğiyle karar verildi." (D. 10D.,E. 2003/4004, K.2004/4004, Memurler.net.web sitesi / IFB bölümü - www. Memurlar.net.tr. / 01.01.2005)

¹⁸⁰ " Danıştay Bilgi Bankası" (Daş-Der 2004/ 6 sayı) www.danistay.gov.tr / 01.03.2006

Danıştay 1. DAİRE 2004 152 E. 2004 176 K.

Türkiye Halk **Bankası** Anonim Şirketinde 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak şube müdürü unvanıyla çalışan ?'un 3213 sayılı Maden Kanunu açısından **kamu** görevlisi sayılıp sayılmayacağı hususunda düşülen duraksamanın giderilmesine ilişkin Başbakanlığın 18.6.2004 günlü, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü 2884 sayılı yazısının eki Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Hukuk Müşavirliğinin 9.6.2004 günlü ve 4242 sayılı yazısında aynen:

" Muğla İli, Yatağan İlçesi hudutları dahilinde ve ? uhdesinde bulunan AR: 74375 sayılı ruhsat, saha sahibinin 20.04.2001 tarihinde vefatı nedeniyle mirasçıların talebi üzerine 29.08.2003 tarihinde ? adına intikal ettirilmiştir. 3213 sayılı Maden Kanununun 6 ncı maddesinde "Devlet memurları, diğer **kamu** görevlileri, ilgili dairenin merkez ve taşra teşkilatında çalışan yevmiyeli ve mukaveleli personel, arama, ön işletme ve işletme ruhsatı alamaz. Maden arama veya işletme hakkına haiz iken memur olanlar memuriyete geçişlerinden itibaren 6 ay zarfında bu haklarını devretmeye mecburdurlar 3 üncü fıkradaki

yasaklamaya tabi olup miras yoluyla kendisine maden ruhsatı intikal eden mirasçı, durumundaki mani hal ortadan kalkmadığı takdirde 5 inci Maddenin 4 üncü fıkrası hükmü uygulanır." İfadesi yer almaktadır. Aynı Kanunun 5 inci maddesinin dördüncü fıkrasında da "Maden hak ve vecibeleri miras yolu ile intikal eder. Bu hak ve vecibeler, bütün mirasçıların vekaletini havi bir vekaletname ile 6 ncı Maddede belirtilen niteliklere sahip mirasçılardan birine veya üçüncü bir şahsa devredilir." hükmü yer almaktadır. Bakanlığımıza verilen 01.03.2004 tarih, 88371 sayılı dilekçe ile saha sahibi ?'un Türkiye Halk Bankasında, Şube Müdürü olarak görev yaptığı, bu nedenle 3213 sayılı Maden Kanununun 5 inci ve 6 ncı maddeleri gereği ruhsat alamayacağı, bu nedenle ruhsat hukukunun fesh edilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan şikayet dilekçesi üzerine Türkiye Halk **Bankası** A.Ş.'den ?'un statüsü hakkında bilgi istenilmiştir. Türkiye Halk **Bankası** A.Ş.'nin cevabi yazılarında "Şube müdürü ?'un 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak görev yaptığı" bildirilmiştir. Memur olmadığı kesin olan ?'un Maden Kanununun 6 ncı maddesi karşısında **Kamu** görevlisi olup olmadığının belirlenmesi için yapılan incelemede aşağıdaki benzer kararlar tespit edilmiştir; 1. Türkiye Vakıflar **Bankası** Ağrı Şubesinde Müdür Yardımcısı olan Şahısla ilgili Yargıtay 4. Ceza Dairesi 10.09.1996 tarih, 3128-4213 sayılı kararında "Vakıflar Bankasının yaptığı iş **kamu** görevi olmadığından personeli de "KAMU GÖREVLİSİ SAYILMAZ" şeklinde hüküm verilmiştir. 2. Anayasa Mahkemesi 09.02.1993 tarih ve 44/7 sayılı kararında, "İşçilerin Anayasanın 128. maddesinde sayılı memur ve diğer "KAMU GÖREVLİLERİNDEN sayılmayacağına" hükmetmiştir. 3. Danıştay 8. Dairesi 2002/1638 E.: 2003/358 K. sayılı kararında "Belediye Başkanı olan davacı memur olmadığı gibi **kamu** görevlisi de olmadığından maden ruhsatının iptal edilemeyeceğine" hükmetmiştir. 4. Uyuşmazlık Mahkemesi ise % 50'den fazla hissesi devlete ait olan Asil Çelikte çalışan bir işçi ile ilgili vermiş olduğu kararında; "Müessesenin hissesinin % 50'den fazlasının KAMUYA ait olması nedeniyle ilgili kuruluş **KAMU** kuruluştur, görevlisi de **KAMU GÖREVLİSİDİR**" şeklinde bir hüküm vermiştir. 5. Bankalar Kanununda "zimmet suçunu işleyen banka görevlisine 6 yıl ağır hapis cezası verilir. Eğer bu suçu işleyen **Kamu** Bankasında" çalışıyorsa bu ceza % 50 oranında artırılır." hükmü yer almaktadır. 6. Yargıtay 5. ve 7. Ceza Daireleri, Bankalar Kanununun bu hükmüne binaen, Ziraat **Bankası** ve Halk **Bankası** personellerinden zimmet suçunu işleyenlere, "Bu bankalar **kamu bankası** olduğundan % 50 oranında fazla ceza ile cezalandırılırlar" şeklinde hüküm vermektedirler.

Bu değerlendirmeler 25.11.2000 tarihli 4603 sayılı Yasadan sonra dahi aynen devam etmektedir. Halk **Bankası**'nda şube müdürü olarak görev yapan ?'un **kamu** görevlisi olduğu düşünülmekle birlikte, farklı yargı kararları karşısında tereddüde düşülmüştür. Oluşan bu tereddütlerin giderilmesi amacıyla Danıştay Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca Danıştay'dan görüş alınması hususunu tensiplerinize arz ederim." denilmekte olduğundan konu incelenerek,

Gereği Görüşülüp Düşünüldü :

Türkiye Halk **Bankası** Anonim Şirketinde 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak şube müdürü unvanıyla çalışan ?'un 3213 sayılı Maden Kanunu açısından **kamu** görevlisi sayılıp sayılmayacağı hususunda düşülen duraksamanın giderilmesi istenilmektedir. Danıştayın yerleşik kararlarına göre, istişari görüşlerin, nitelikleri ve amaçları gereği, somut ve öznel durumlara değil, genel ve nesnel konulara yönelik olması gerektiğinden, duraksama konusu, Türkiye Halk **Bankası** Anonim Şirketinde İş Kanununa tabi olarak çalışanların, 3213 sayılı Maden Kanununda, arama, ön işletme ve işletme ruhsatı alamayacakları belirtilen **kamu** görevlileri arasında sayılıp sayılmayacakları hususuna ilişkin olarak incelendi.

3213 sayılı Maden Kanununun 6 ncı maddesinde, devlet memurlarının, diğer **kamu** görevlilerinin, ilgili dairenin merkez ve taşra teşkilatında çalışan yevmiyeli ve mukaveleli personelin, arama, ön işletme ve işletme ruhsatı alamayacağı, maden arama veya işletme hakkını haiz iken memur olanların memuriyete geçişlerinden itibaren 6 ay zarfında bu haklarını devretmeye mecbur oldukları, 3 üncü fıkradaki yasaklamaya tabi olup miras yoluyla kendisine maden ruhsatı intikal eden mirasçıya, durumundaki mani hal ortadan kalkmadığı takdirde 5 inci maddenin 4 üncü fıkrası hükmünün uygulanacağı, 5 inci maddesinin dördüncü fıkrasında da, maden hak ve vecibelerinin miras yolu ile intikal edebileceği, bu hak ve vecibelerin bütün mirasçıların vekaletini havi bir vekaletname ile 6 ncı maddede belirtilen niteliklere sahip mirasçılardan birine veya üçüncü bir şahsa devredileceği hükme bağlanmıştır.

4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat **Bankası**, Türkiye Halk **Bankası** Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak **Bankası** Anonim Şirketi hakkında Kanunun 1 inci maddesinin 2 numaralı fıkrasında, bankaların anonim şirket statüsünde oldukları, bu Kanunda yer alan hükümler dışında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile genel hükümlere tabi olduğu, Geçici 1 inci maddesinin 3 numaralı fıkrasının birinci cümlesinde ise, bankalarda 31/12/2002 tarihinden sonra özel hukuk hükümlerine tabi olmayan personel çalıştırılmayacağı hükmüne yer verilmiştir.

4- Özelleştirme Sonrası Kamu Bankası Çalışanların Hukuki Statüsünde Meydana Gelebilecek Olası Durumlar

Kuşkusuz 4603 sayılı kanunun ve söz konusu kanununda değişiklik yapan pek çok kanunun amacı kamu bankalarını yeniden yapılandırarak bir an önce özelleştirmeye hazırlamaktır. Çalışmamızın bu bölümünde olası özelleştirme sonucu kamu bankası çalışanlarının statülerinde ne gibi değişimler yaşanacağı irdelenecektir.

Öncelikle kamu kuruluşlarının özelleştirme sonucunda meydana gelen statü değişimlerinin işçilere yansımalarını ve 4046 sayılı kanun çerçevesinde özelleştirme sonrası işçi ve kapsam dışı personele verilen hakların irdelenmesi yapılacaktır.

4857 sayılı İş Kanununda işyerinin devir (özelleştirmeyle kamudan özel sektöre geçiş) durumunda; devreden veya devralan işveren iş sözleşmesinin sırf işyerinin veya işyerinin bir bölümünün devrinden dolayı feshedemeyecek ve devir işçi yönünden de haklı bir fesih nedeni oluşturmayacaktır.

Nitekim Yargıtay'da yerleşik içtihadında özelleştirme olsun olmasın tüm işyeri devirlerinde önceki işveren tarafından devir öncesine ait işçilerin haklarının ödenerek sözleşmelerinin feshedilmek suretiyle sonraki işverene işyerini sorunsuz

Bu durumda, 31.12.2002 tarihinden sonra Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketinde çalışanlar özel hukuk hükümlerine tabi olduklarından, bu Bankada çalışanların Maden Kanununun anılan hükümlerinde sözü edilen kamu görevlisi sayılmalarının hukuken mümkün olmadığı sonucuna varılmakla, dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 10.9.2004 gününde oybirliğiyle karar verildi. (D.1D., 2004 152 E. 2004 176 K. Danıştay Bilgi Bankası" (Daş-Der 2004/ 6 sayı) www.danistay.gov.tr / 01.03.2006)

NOT : Birinci Dairece verilen 10.09.2004 günlü ve E : 2004/176, K : 2004/152 sayılı karar ; İdari İşler Kurulu'nun 2.11.2004 günlü ve E : 2004/18, K : 2004/23 sayılı kararı ile onanmıştır.

bir biçimde işyerinin devir edilmesini engelleyici bir kuralın bulunmadığını ve yeter ki ortada muvazaa veya iradeyi sakatlayan bir durum bulunmamasını belirtmiştir.

Ayrıca bir şirketin tüzel kişiliği aynı kalmak koşuluyla sadece hisselerinin el değiştirmiş olması, işveren değişikliği niteliğinde olmayıp, böyle bir durumda işyeri devrine dayanan bir işveren değişikliğinden de söz edilmeyecektir.

Bilindiği üzere, işletmenin ya da işyerinin devrine rağmen iş sözleşmelerinin girdi çıktı yapmaksızın devam ettirilmesi halinde 1475 sayılı İş Kanununun 14/II maddesinde işçinin kıdem tazminatının nasıl ödeneceği düzenlenmiştir. Bu durumda işyerinin devri halinde işçinin kıdemi işyeri veya iş yerlerindeki iş sözleşmelerinin toplamı üzerinden ödenecektir. Kanundan açıkça anlaşılabilceği gibi burada devrin hukuki niteliği önem ifade etmemekte ve satış, özelleştirme hatta devletleştirme bile olabilmektedir.

Yargıtay¹⁸¹ iş sözleşmesinin daha sonra işletmeyi devir alan tarafından feshedilmesi halinde işletmeyi devir edeninde kendi dönemine ilişkin sorumluluk taşıdığını belirtmiştir. Eğer devir eden tüzel kişilik ortadan kalkmışsa bu durumda Özelleştirme Fonu tarafından sorumluluk yerine getirilmelidir.

a-İşçi Statüsünde Çalışanlar

Ülkemizde ve dünya da özelleştirme uygulamaları sonrasında ortaya çıkan en büyük problemin yaşanan işçi çıkarmaları olduğu bir gerçektir. Özelleştirme kapsamındaki kurumlarda genellikle ihtiyaç fazlası pek çok personel bulunmakta ve özelleştirmeden beklenen faydanın sağlanması için ihtiyaç fazlası personelin bir şekilde tasfiyesi gerekmektedir. Gerçi kamu bankalarının özelleştirmeye hazırlama süreci 2000 yılında başlamış olup, zaten fazlalık olarak düşünülebilecek personelin özelleştirmeye hazırlık aşamasında İFP yapılarak diğer kamu ve kurumlarına nakli sağlandığı düşünülmektedir. .

¹⁸¹ Yargıtay 9. H.D'nin 03.12.1996 tarih ve E.1996/14199 K.1996/22349 sayılı kararı

Kamu bankalarının özelleştirilmesi sonucunda işsiz kalacak banka personeli de 4046 sayılı yasıyla düzenlenen İş kaybı Tazminatından yararlanacaktır¹⁸². Ülkemizde KİT'lerin özelleştirmelerini kolaylaştırmak ve sendikaların tepkilerini azaltmak amacıyla iş kaybı tazminatı getirilmiştir¹⁸³. İş kaybı tazminatıyla işçinin uğramış olduğu mağduriyeti bir ölçü de hafifletmek isteyen kanun koyucu sosyal yardım şeklinde bu parayı ödemektedir.

İş kaybı tazminatıyla birlikte işsizlik sigortası almaya hak kazananlar öncelikle iş kaybı tazminatı alacaklar ve süre sonunda halen iş bulamazlarsa iş kaybı tazminatı alınan süreler mahsup edilmek suretiyle kalan süre için işsizlik ödeneği alabileceklerdir.

Özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlarda çalışan ve kuruluşların özelleştirilmesi amacıyla işten çıkartılan veya söz konusu kuruluşun özelleştirilmesinden sonra 1 yıl içerisinde iş akdi feshedilen işçiler bu tazminattan yararlanabileceklerdir.

Telekomun özelleştirilmesini düzenlemek amacıyla çıkarılan 4673 sayılı yasayla; Türk Telekom hisselerinin satışı sonucunda kamu payının %50 altına inmesinden sonra 1 yıl içerisinde işveren tarafından haklı sebeple veyahut işçi tarafından (emeklilik dışında) hakla sebeple feshedilmesi halinde işçiye iş kaybı tazminatının ödeneceği düzenlenmiştir. Fakat kamu bankalarının özelleştirilmesini düzenleyen 4603 sayılı yasada böyle özellikli bir düzenleme olmadığı için ancak 4046 genel hükümleri doğrultusunda tazminat ödemesi yapılacaktır.

Ayrıca özelleştirme sonrası işsiz kalacak kamu bankası çalışanları 4046 sayılı yasa kapsamında İŞKUR'a verilen diğer görevler kapsamında İŞKUR tarafından koordinasyonu yürütülen çeşitli meslek geliştirme ve edindirme hizmetlerinden yararlanabileceklerdir.

Sonuç olarak kapsam içi personel nakil hakkından yararlanamaz.

¹⁸² KESER, 273.

¹⁸³ CANIKLIOĞLU Nurşen, Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatının İş Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi, Cimento İşveren Dergisi , Çilt:9, Sayı:2 , 1995 ,sh.5.

Ancak, özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalan kapsamiçi personel 4046 sayılı Kanunda belirtilen tazminat ve diğer hizmetlerden yararlanırlar. Hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ilave olarak iş kaybı tazminatı ödenir. Ayrıca bunlara yeni iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetleri özelleştirme fonundan desteklenerek ve finanse edilerek, öncelikle sağlanır.

Diğer taraftan, 20/10/2004 tarihli ve 25619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar" hakkındaki 03.05.2004 tarih ve 2004/7898 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1. Maddesinde; "4046 sayılı Kanun gereğince yapılan özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kuruluşların (iştirakler hariç) özelleştirilmesi neticesinde sermayelerindeki kamu payının %50'nin altına düşmesi veya bu kuruluşların küçültülmesi, devredilmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması, tasfiyesi halinde veya diğer nedenlerle, İş Kanunu hükümlerine tabi daimi veya geçici işçilerden (**kapsam dışı personel hariç**) iş akdi feshedilenlerden; müracaat tarihi itibarıyla herhangi bir sosyal güvenlik kurumundan emeklilik veya yaşlılık aylığı almaya hak kazanamayıp, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesinin (A) bendinin 1, 4, 5, 6 ve 7 nci alt bentlerinde yer alan genel şartları taşıyanlar, iş akitlerinin kamu tarafından feshedilmesini müteakip 30 gün içerisinde kuruluşları kanalıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirilmeleri halinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (C) fıkrası kapsamında, kamu kurumlarının ilgililerle yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, her halükarda bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde Devlet Personel Başkanlığı kanalıyla istihdam edilirler. Özelleştirme programındaki kuruluşlarda çalışanlardan, işletmelerinin özelleştirilmesi sonrasında, bu işletmelerde çalışmaya devam eden ve özelleştirme tarihinden itibaren en geç altı ay içinde iş akitleri özel sektör tarafından feshedilenler de bu maddedeki şartlar ve esaslar çerçevesinde istihdam edilirler. Bu türden personelin bu haktan yararlanabilmesi için, iş akitlerinin feshedilmesini müteakip 30 gün içinde bizzat veya çalıştıkları şirket kanalıyla EK-I'de yer alan formla Özelleştirme İdaresi Başkanlığına müracaat etmeleri gerekmektedir..."ifadesine yer verilmiştir.

İş Kanunu hükümlerine tabi kamu bankası çalışanlarından (kapsam dışı personel hariç) iş akdi feshedilenler ile kamu bankalarının özelleştirilmesi sonrasında, çalışmaya devam eden ve özelleştirme tarihinden itibaren en geç altı ay içinde iş akitleri özel sektör tarafından feshedilenler istekleri ve söz konusu Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen **şartları haiz olmaları halinde**, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun **4 üncü maddesinin (C) fıkrası kapsamında**, kamu kurumlarının ilgililerle yapacakları hizmet sözleşmelerinde yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla, her halükarda bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde Devlet Personel Başkanlığı kanalıyla istihdam edilirler.

Belirtilen miktardan gelir vergisi, damga vergisi, SSK primi gibi kesintiler olmaktadır. Geçici personele bu Esaslarda belirtilen ücretler dışında her hangi bir ad altında bir ücret ödenemeyeceği ve sözleşmelerine bu yolda hüküm konu mayacağı aynı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilmiştir.

Bu Esaslara göre istihdam edilecek geçici personele tahsil dereceleri dikkate alınmak suretiyle;

- a) Yükseköğrenim mezunlarına 19.000 gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımından elde edilecek tutar(Temmuz 2005 itibarıyla Brüt 790.4 YTL) ,
- b) Lise ve dengi okul mezunlarına 17.000 gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımından elde edilecek tutar(Temmuz 2005 itibarıyla Brüt 707.7YTL),
- c) İlköğretim (İlkokul dahil) mezunlarına 15.000 gösterge rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımından elde edilecek tutar(Temmuz 2005 itibarıyla Brüt 624 YTL),
brüt tavan aylık ücret olarak belirlenmiştir ,

Belirtilen miktardan gelir vergisi, damga vergisi, SSK primi gibi kesintiler olmaktadır. Geçici personele bu Esaslarda belirtilen ücretler dışında her hangi bir ad altında bir ücret ödenemeyeceği ve sözleşmelerine bu yolda hüküm konulamayacağı aynı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilmiştir

b-Kapsam Dışı Personel Statüsünde Çalışanlar

Kapsam dışı personel özelleştirme kapsamına alınan ve daha özelleştirilen kuruluşlarda kamu görevlisi sayıldıkları için bunların 4046 sayılı özelleştirme Kanununun 22. madde hükümlerine göre bir yerlere tayinleri gerekecek ve bunlar için kadro oluşturmaya veya bulunmaya çalışılacaktır.

Doktrinde gerçekte iş kanununa tabi bir sözleşmeyle çalışan bu kişilerin sırf özelleştirme kanununda sözleşmeli personelin yanında parantez içerisinde adlarının geçmesinden ötürü bu personelin kamu görevlisi sayılmalarını eleştiren ve çalıştıkları kurumlarıyla tamamen özel hukuk hükümlerine göre iş akdi bulunan söz konusu personelin zorunlu nakle tabi olmasını eleştiren görüşlerde bulunmaktadır. Fakat gerek uyuşmazlık mahkemesinin 1996 yılındaki ilke kararı gerekse yargı ve uygulamadaki durum bu kapsamdaki personelin nakle tabi olduğu yönündedir.

Ayrıca Anayasa Mahkemesi¹⁸⁴ de Spor TOTO' nun özelleştirilmesine ilişkin kanunun iptali istemiyle açılan dava da işçi statüsünde (kapsam dışı veya içi) bile çalışan personelin kanun koyucunun uygun görmesi halinde istihdam fazlası kabul

¹⁸⁴ “ Futbol karşılaşmalarında müşterek bahisler düzenlemek amacıyla kurulan Spor-Toto Teşkilât Müdürlüğü, müşterek bahis biletlerinin “el ile” değerlendirilmesinden bilgisayarla değerlendirilme yöntemine geçilmesi sonucunda ihtiyaç fazlası personel sorunu ve dolayısıyla malî sıkıntı ile karşılaşmıştır. **4460 sayılı Yasa'nın işçi statüsündeki ihtiyaç fazlası personelin ihtiyacı olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının memur kadrolarına atanması ve böylece hem personelin işsiz bırakılmayarak mağduriyetinin önlenmesi hem de Teşkilâtın malî sıkıntısının giderilmesi amacıyla çıkarıldığı anlaşılmaktadır.** Dava dilekçesinde, ihtiyaç fazlası personelin tespitindeki objektif kriterlerin Yasa'da gösterilmediği ileri sürülmekte ise de, idarenin bu tespiti yaparken hizmet gereklerinin dışına çıkamayacağı doğal olduğu gibi, bu tür işlemlere karşı idarî yargı yoluna gidilebileceği de açıktır.

Bu nedenlerle, aynı kurumda çalışanlardan ihtiyaç fazlası olanların açıkta kalmamaları için, kamu yararı gözetilerek başka kurumlara nakledilmelerinde eşitlik ilkesine aykırılık yoktur.

Öte yandan, “kazanılmış hak”, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir. Bu nedenle, dava konusu 1. madde kazanılmış hakları ihlâl etmediğinden hukuk devleti ilkesine de aykırılık oluşturmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'nın Başlangıç'ı ile 2., 5., 10., 49. ve 60. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.” (Anayasa Mahkemesi Esas Sayısı : 1999/50 - Karar Sayısı : 2001/67 “ Mahkeme Kararları” Anayasa Mahkemesi web. sitesi (Anayasa.gov.tr / Yargı kararları bölümü / 01.01.2004)

edilip nakillerinin sağlanması için Devlet Personel Başkanlığına gönderilmesini anayasaya aykırı bulmamıştır.

Son olarak yasalaşan 5398 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” la artık kapsam dışı personel ifadesi sözleşmeli personel ifadesinin yanında belirtilmekten vazgeçilmiş ve hangi personelin kurumun özelleştirilmesi nedeniyle diğer kamu kurum ve kuruluşlarına sevk edileceği belirlenmiştir.

Bu kanun uyarınca iş kanunlarına tâbi olarak görev yapmakla birlikte toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmayan genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul başkanı, daire başkanı, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürü, müfettiş ve müfettiş yardımcısı, müşavir ve başuzman unvanlı kadrolara atanmak suretiyle görev yapan personel kurumun özelleştirilmeye hazırlık aşamasında veya özelleştirildikten sonra nakilleri yapılmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil edilmesi düzenlenmiştir.

Ayrıca sözkonusu kanun uyarınca kendisine nakil hakkı tanınan bir kadroda çalışan (memur,sözleşmeli personel gibi) bir personelin kurum özelleştirme kapsamına alındıktan sonra İdare tarafından ihdas edilen ve iş kanunlarına tâbi olan kadrolara atanmayı kabul edenler (özel hukuk hükümlerine göre çalışmayı kabul edip iş akdi imzalayanlar) ile kuruluş özelleştirme programına alındıktan sonra kuruluşa naklen veya açıktan atanalar kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakından yararlanamaz

Bu kanun uyarınca daha önceden sözleşmeli veya kadrolu olarak çalışan kamu bankası çalışanlarından şu an itibariyle bankalarıyla özel hukuk hükümlerine göre çalışmak için iş akdi imzalayanların nakil hakkı ortadan kaldırılmış gibi görünmektedir. Fakat yasa koyucu kazanılmış hakları da düşünmüş olmalı ki söz konusu kanuna koyduğu geçici 21. maddeyle 5398 sayılı kanunla 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 22 nci maddesinde yapılan değişikliğin yürürlüğe girdiği tarihten önce özelleştirme programında bulunan kuruluşlarda nakil hakkı tanınmış kapsam dışı kadro ve pozisyonlarda görev yapan iş kanunlarına tâbi personelin,

aynı kadro veya pozisyonlarda görev yapmaya devam etmeleri halinde nakil hakları saklı tutmuştur.

Son değişikler doğrultusunda kamu bankalarında çalışan kapsam dışı personel bu bankaların özelleştirilmesi ve özelleştirmeye hazırlık çalışmaları nedeniyle (kısmen veya tamamen satışı nedeniyle kamu tüzel kişiliğinin sona ermesi, devredilmesi, küçültülmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması, tasfiye edilmesi) birlikte eğer TELEKOM zelleştirilmesindeki gibi özel düzenlemeler yapılmazsa¹⁸⁵ zelleştirme ve hazırlık çalışmaları nedeniyle istihdam fazlası personel olarak belirlenenlerden, kararın kendilerine tebliği tarihinden başlayarak on gün içinde nakil hakkından vazgeçtiğini beyan edenlerse iş sözleşmeleri feshedilmiş sayılacak ve bunların ihbar ve kıdem tazminatları zelleştirme Fonundan karşılanacaktır. Kamu bankalarının zelleştirme uygulaması sonucu nihai devir işlemlerinin onaylanmasına ilişkin kararın Resmi Gazetede yayımından itibaren on gün içinde nakil hakkından vazgeçtiğini çalıştığı bankalara yazılı olarak bildiren nakil hakkına sahip iş kanunlarına tâbi personelin de iş sözleşmeleri feshedilmiş sayılacak ve bunların ihbar ve kıdem tazminatları zelleştirme Fonundan karşılanacaktır. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere isimleri Devlet Personel Başkanlığına bildirilenlerden; nakil süreci içerisinde kıdem

¹⁸⁵ 5398 sayılı kanunu 14. maddesi

.- 4.2.1924 tarihli ve 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununun ek 29 uncu maddesinin ikinci fıkrasının sonuna "ve kapsam dışı personelden nakil hakkından vazgeçenler hakkında 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesinin dördüncü fıkrasının uygulanmasındaki süreler yazılı olarak beyanda bulunanlar için beyan tarihinden, hizmetine ihtiyaç bulunmayanlar için ise kararın kendilerine tebliğ tarihinden başlayarak on gün olarak esas alınır." ibaresi eklenmiş, cnc fıkrasında yer alan "aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca atandıkları tarihe kadar geçen süre içinde" ibareleri "Devlet Personel Başkanlığına bildirildikleri tarihteki kadro ve pozisyonlarına ilişkin olarak bildirim tarihine kadar geçen süre içinde", beşinci fıkrasında yer alan "satışı" ibaresi "devri" şeklinde, aynı maddenin birinci fıkrası ise aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Türk Telekom hisselerinin devri sonucu kamu payının yüzde ellinin altına düşmesi durumunda; Türk Telekomda ek 22 nci maddenin (a) bendinin bu Kanunla yürürlükten kaldırılan hükümleri uyarınca belirlenen aslı ve sürekli görevlerde çalışmakta olanlar ile 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tâbi olarak kadrolu veya sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ve kapsam dışı personel, kamu görevlerinden yüzseksen gün aylıksız izinli sayılır. Bu personel belirtilen süre içinde Türk Telekomda çalışmaya devam eder ve hisse devir tarihinden nakil için Devlet Personel Başkanlığına bildirildikleri tarihe kadarki aylık ücret, harcırah, sağlık giderleri, cenaze giderleri ve ölüm yardımı ile diğer malı ve özlük hakları Türk Telekom tarafından karşılanır. Bu fıkrada belirtilen süre içinde nakle tâbi personelden Türk Telekom tarafından hizmetine ihtiyaç duyulmayanlar tespit edildikleri tarihten, kendi isteği ile nakil talep edenler ise talep tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde Türk Telekom tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir ve bunların aylıksız izinleri bu tarih itibarıyla sona erer. Hizmetine ihtiyaç duyulmayan personelin tespiti ve kendi isteği ile nakil talebinde bulunma süresi, hisse devir tarihinden itibaren yüzelli günü aşamaz. Bu fıkrada belirtilen personelin aylıksız izinli sayıldıkları süre içerisinde bağlı buldukları sosyal güvenlik kurumları ile ilgileri devir tarihindeki kadro, görev veya pozisyonları esas alınmak suretiyle devam ettirilir ve bu şekilde geçirilen süreler hisse devir tarihindeki statülerinde geçmiş sayılır.

tazminatına hak kazandıracak şekilde iş sözleşmeleri sona erenlerin ise kıdem tazminatları da Özelleştirme Fonundan ödenecektir. İş kanunlarına tâbi olarak çalışmakta iken, 4046 sayılı yasanın 22. maddesi gereğince diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilen kamu bankası çalışanlarına kıdem tazminatı ödenmeyecek ve bunların önceden kıdem tazminatı ödenmiş süreleri hariç, kıdem tazminatına esas hizmet süreleri 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyelerinin hesabında dikkate alınacaktır.

4046 sayılı kanunun 22. maddesi uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilen iş kanunlarına tâbi personele, Devlet Personel Başkanlığına bildirildikleri tarihteki kadro ve pozisyonlarına ilişkin olarak bildirim tarihi itibarıyla almakta oldukları sözleşme ücreti, ücret (fazla mesai ücreti hariç), ikramiye, bankacılık tazminatı, ek ücret, ek ödeme, teşvik ödemesi ve benzeri adlarla yapılan ödemelerin toplam net tutarının (bu tutar sabit bir değer olarak esas alınır); nakledildiği kurum veya kuruluştaki kadro veya pozisyonlara ilişkin olarak yapılan aylık, ek gösterge, ikramiye, her türlü zam ve tazminatları (ek tazminat ve bankacılık tazminatı dâhil), makam tazminatı, temsil tazminatı, görev tazminatı, sözleşme ücreti, ücret, ek ücret, ek ödeme, teşvik ödemesi, döner sermaye payı ve benzeri adlarla yapılan her türlü ödemelerin (fazla mesai ücreti, fiilen yapılan ders karşılığı ödenen ek ders ücreti hariç) toplam net tutarından fazla olması halinde aradaki fark tutarı, herhangi bir vergi ve kesintiye tâbi tutulmaksızın fark kapanıncaya kadar ayrıca tazminat olarak ödenecektir. Atandıkları kurumdaki kadro unvanı veya pozisyonlarında isteğe bağlı olarak herhangi bir değişiklik olanlarla, başka kurumlara geçenlere fark tazminatı ödenmesine son verilecektir.

Sonuç olarak halen kamu bankalarında çalışan kapsam dışı personelden müdür yardımcısı, müdür ve hiyerarşik bakımdan daha üst unvanlarda bulunanlar Araştırmacı kadrolarına atanacaklardır

Atama teklifleri araştırmacı unvanlı kadrolara yapılacağı hususundaki Kanuni ifade tekrarlandıktan sonra "Araştırmacı" unvanlı kadroya atanan personelin atandıkları kurumlarda hangi birimlerde görevlendirileceği ve bu personelin, hangi görevleri yerine getireceği ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir.

"Araştırmacı' unvanlı kadroya atanan personel;

A) Merkez Teşkilatında: Danışma birimlerinde Daire Başkanı, danışma birimi bulunmayan kurumlarda ise yardımcı birimlerde Daire Başkanı, Daire Başkanı bulunmaması halinde Şube Müdürü

B) Taşra Teşkilatında:

a) Taşra Teşkilatı Bölge Kuruluşlarında: Atama teklifi yapılan İl'de; Bölge Müdürlüğüne bağlı İl Müdürlüğü bulunması halinde İl Müdürü, İl Müdürlüğü bulunmaması halinde ise Şube Müdürü veya Başmühendis,

b) Taşra Teşkilatı İl Kuruluşlarında: İl Müdürü, Defterdar, Cumhuriyet Başsavcısı,

c) Taşra Teşkilatı İlçe Kuruluşlarında: İlçe Müdürü, Defterdarlıkça uygun görülecek Müdür, Cumhuriyet Başsavcısı,

C) Üniversitelerde: Rektörlükçe uygun görülecek Daire Başkanı, emrinde görevlendirilir.

Araştırmacı unvanlı personelin görevleri; Kurumun veya görevli olduğu birimin görev ve hizmetleri ile ilgili konularda verilecek görevleri ifa etmek, kurumun veya görevli olduğu birimin görevleri hakkında araştırma, inceleme yapmak ve bu konuları değerlendirerek sorunlara çözüm yollarını belirlemek, rapor yazmak, koordinasyon ve danışmanlık yapmak, bu konularla ilgili toplantı ve etkinliklere katılmak, araştırma programlarını hazırlamak, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlar ile kuruma verilen görevler hakkında araştırma yapmak ve verilecek diğer görevleri yerine getirmektir."

Başka kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilen 4857 sayılı İş Kanununa tâbi kapsam dışı personele, iş mevzuatına göre herhangi bir tazminat ödenmeyecektir.. Nakledilen personelin önceden kıdem tazminatı ödenmiş süreleri hariç kıdem tazminatına esas olan geçmiş hizmet süreleri 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyelerinin hesabında dikkate alınacaktır,

Fakat Şu an TBMM sevk edilen Kamu Borçlanma Yasa Tasarınının 20 maddesinde Kamu sermayeli bankaların faaliyetinin niteliği gereği özelleştirme süreçleri diğer kamu kuruluşlarından farklılık arz ettiği ve bu kapsamda kamu bankalarının ve bunların iştiraklerindeki hisselerinin özelleştirme sürecinin süratli ve esnek bir yapıda sürdürülmesini temin etmek üzere özelleştirme kapsam ve programına alınmadan işlemlerin yürütülmesi öngörölmüştür. Bu bankalarda ancak, özel hukuk hükümlerine tabi personel çalıştırılması mümkün olduğundan bunlar hakkında 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesi hükümlerinin uygulanmayacağı öngörölmüştür.

Kuşkusuz bu düzenlemenin gerekçesi tamamen uydurmadır. Zira bugün için kamu bankalarında özel hukuka tabi personel çalıştığı bir gerçektir fakat zaten 4046 sayılı kanunun 22 maddesi özel hukuk hükümlerine tabi kapsam dışı personelin naklini de düzenlemektedir . Eğer bu geçerli bir neden olsaydı tüm kamu kuruluşlarının özelleştirilmesinde özel hukuka tabi kapsam dışı personel nakle tabi tutulmazdı. Kamu bankalarında çalışan kapsam dışı personelin nakil hakkından yararlandırılmaması anayasanın eşitlik ilkesine aykırıdır.

Getirilen bu düzenlemenin gerçek nedeni 30 yıl ve üzeri hizmet süresi bulunan personelin iş akitlerinin feshi üzerine söz konusu personelin idari mahkemelerde açmış oldukları davaları sonuçsuz bırakmak olduğu açıktır. Bankaca yapılan norm kadro çalışması uyarınca fazla oldukları bahsiyle iş akitleri feshedilen personelin 4046 sayılı kanunun 22. maddesi uyarınca diğer kamu kurum ve kurumlarına gönderilmeleri istemlerinin banka yönetimince reddi üzerine idari mahkemelerde açmış oldukları davaları sonuçsuz bırakmak amacıyla hazırlanan yasa tasarısı Türk Özelleştirme Tarihinde bir ilki barındırmaktadır.

B-Mali Haklara İlişkin Değişimler

İlk olarak 4603 sayılı kanun yürürlüğe girdiği tarihte çalışmakta olan kamu bankası çalışanlarına en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dahil) brüt

tutarının % 180`ini geçmemek üzere görev ve unvanlarına göre yönetim kurullarınca belirlenecek miktarda bankacılık tazminatı ödenebileceğini düzenlemiştir. Söz konusu personele 4603 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği tarihe kadar kamu bankalarca kendi iç mevzuatına göre yol parası, geçici görevlendirme ve ikamet gideri olarak yapılmış olan ödemeler 4603 sayılı yasaya göre yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir.

Ayrıca mevcut personeli hakkında aylık, özlük ve emeklilikleri yönünden tabi oldukları mevzuatın uygulanmasına devam olunacağı ve uygun görülenlerin istekleri halinde, emeklilik statüleri devam etmek üzere özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılacak personelin kadro sayısı ve unvanları ile ücret ve sair malî hakları bankaların genel kurullarınca tespit olunacağı ve yeniden yapılandırma sürecinde bankalarca özel hukuk hükümlerine göre yeni istihdam edilecek personele ilişkin usul ve esaslar Bakanlar Kurulunca belirleneceği yasada düzenlemiştir.

4603 sayılı kanunun 2. maddesinin 3 fıkrası ücret ve mali haklar bakımından bankaların genel kurullarına sınırsız düzenleme yapma hakkı vermiştir. Fakat 14,03,2002 tarih ve 24695 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 200 / 3729 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 6. maddesi uyarınca 4603 sayılı Kanununa tabi kamu bankaları da 631 sayılı KHK kapsamına girmese de bu kapsamda değerlendirilmesi benimsenmiş ve 631 sayılı Kanun Hükmünde kararnamenin 14. maddesini ile üst sınır olarak altı aylık net ücret tutarının ortalamasının (her türlü mali ödemelerin tümünün) ödemelerinin 657 sayılı Devlet Memurları kanununa tabi en yüksek devlet memuruna yapılan mali ve sosyal hak niteliğindeki her türlü ödemelerin altı aylık net ortalamasından fazla olamayacağını düzenlediği için bankalar istedikleri ücret düzenlemelerinde bulunamamışlardı. Daha sonra 4969 sayılı kanunla yapılan değişiklikle 631 sayılı KHK 14. maddesine eklenen 14/A maddesiyle kamu bankalarındaki personele ödenen harcırahlara da kısıtlamaya gidilmiştir.

5320 sayılı yasanın meclisteki oylamaları esnasında iktidar grubunca verilen bir değişiklik önergesiyle kamu bankaları için uygulanmayacak kanunların içerisinde “ 631 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Mali ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler ile bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılması Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname”de eklenmiş ve böylelikle banka çalışanlarının ücret ve mali haklar açısından ilgili bankaların genel kurullarının istedikleri düzenlemeleri yapma olanağı sağlanmıştır.

Ayrıca adı geçen kanun hükümetçe meclise gönderilen tasarısında bulunmasına rağmen , son anda iktidar partisinin önergesiyle değiştirilen kanun tasarısının 7-a maddesinin c bendine göre; kamu bankalarında özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan tüm personelin (yönetim ,denetim ve tasfiye kurulu üyeleri dahil) mali ve sosyal haklarının banka genel kurulunca (eğitim durum, unvanı, hizmet yılı, yapılan görevin önemi, sorumluluğu, güçlüğü ve iş riski, ilgili bankanın kar/ zarar durumu ve özel sektör bankalarında çalışan emsali personelin ücret seviyesi gibi kriterlere göre) belirlenmesi benimsenmişti. Bu kapsamda çalışan personelin her ne ad altında olursa olsun (maaş, ek ücret, zam, ikramiye vs) yapılan tüm mali ödemelerin (aynı veya nakdi) altı aylık ortalamasının toplamı , 657 sayılı Devlet Memurları Kanuna tabi en yüksek Devlet memuruna yapılan tüm mali ödemelerinin altı aylık net toplamının üç katını geçemeyeceği hükmüne bağlanmıştır. Fakat milletvekillerinden, diğer üst düzey kamu görevlilerinden ve kamuoyundan gelebilecek tepkileri göz önüne alan hükümet ve komisyon verilen değişiklik teklifini kabul etmiş ve 631 sayılı KHK kapsamında çıkardığı kamu bankalarında çalışan personele ilişkin yapılacak mali ve sair ödemeler konusunda banka genel kurullarının sınırsız bir yetkiye sahip olması yolunu açmıştır.

C-Tabi Olunacak Sosyal Güvenlik Rejimi ve Emekliliğe İlişkin Değişimler.

Daha öncede bahsedildiği gibi ; Kamu bankalarının yeniden yapılandırma aşamasında , kamu bankalarında mevcut çalışmakta olan personelden Yönetim Kurullarınca uygun görülenler arasından, istekli olan personelin emeklilik yönünden

mevcut statüleri devam etmek üzere özel hukuk hükümlerine göre çalıştırılmasını düzenlemiştir. Özel Hukuk hükümlerine tabi olarak çalışacak personelin çalışacakları kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilmesi ve emeklilik işlemlerinde 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun ek 48 inci maddesinin (b) fıkrası¹⁸⁶ ile ek 68 inci maddesi¹⁸⁷ uygulanması kabul edilmiştir. Banka çalışanları emeklilik yönünden devlet memurları gibi işlem görürken , çalışma rejimi açısından iş kanuna tabi olmaları gibi karmaşık bir durum ortaya çıkmıştır. Bu kanunla 5434 sayılı emekli Sandığı Kanununda yeni bir istisna oluşturulmaktaydı. Ayrıca bankaların kurmuş oldukları çeşitli iştiraklerde görev yapmak isteyen mevcut personelin emeklilik durum çeşitli sorunlar yaratmıştır. Zira kanunla tanınan istisna bankalara tanınmış olup, kurmuş oldukları iştirakleri kapsamamaktaydı. Bunun üzerine 4743 sayılı yasayla 4603 sayılı kanuna eklenen geçici 6. maddenin 4. fıkrasıyla (“ Bankaların kurduğu , kuracağı ve iştirak ettiği veya edeceği bilgi sistemleri ve/veya alternatif dağıtım kanalları amaçlı şirketlere bu bankalardan geçen ve TC Emekli Sandığı ile 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun geçici 20’inci maddesi uyarınca kurulan Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Emekli ve Yardım Sandığı Vakfı ile irtibatı devam eden personelden isteyenlerin anılan sosyal güvenlik kurumları ile irtibatları devam eder....”) bu karmaşa giderilmeye çalışılmıştır.

¹⁸⁶ Ek Madde 48 - (23/9/1983 - 2898/4 md. ile gelen Ek Madde hükmü olup madde numarası teselsül ettirilmiştir.)

b) (Değişik birinci fıkra :9/4/1990 - KHK - 418/35 md.; İptal Ana.Mah.'nin 5/2/1992 tarih ve E.1990/22, K.1992/6 sayılı Kararı ile; yeniden düzenleme: 18/5/1994-KHK-527/26 md.) Aylıklarını personel kanunlarına göre almayan iştirakçilere, genel idare hizmetleri sınıfında görev yapan genel müdürler için belirlenen ek gösterge rakamını geçmemek üzere, ifa ettikleri görevleri itibarıyla Devlet Memurları Kanununa göre girebilecekleri sınıflardaki benzer görevlerin aynı kadro, unvan veya derecesi için belirlenmiş ek göstergeler uygulanır.

¹⁸⁷ Ek Madde 68 - (30/12/1987-KHK-306/5 md. ile gelen madde hükmü olup madde numarası teselsül ettirilmiştir; Değişik : 24/11/1994 - 4049/7 md.)

Makam tazminatı ile yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde toplam 2 yıl bulunduktan sonra emekliye ayrılanlara makam veya yüksek hakimlik ve temsil (Ek ibare:4/7/2001-KHK 631/1 md.) veya görev tazminatları buldukları en üst görevleri esas alınarak ödenir. (Ek cümle: 4/7/2001-KHK-631/1 md.)

Makam veya yüksek hakimlik tazminatı ödenmesini gerektiren görevlerde toplam en az iki yıl bulunmadan veya bu görevlerde hiç bulunmadan emekliye ayrılanlara ise, en az altı ay süreyle buldukları en üst görevleri için belirlenen görev tazminatı veya hizmet yılları itibarıyla belirlenen görev tazminatından yüksek olanı ödenir.

4603 Sayılı kanuna 4864 sayılı yasayla eklenen geçici 2. maddenin 5. fıkrasıyla; kamu bir ilk daha yaşanmış ve kamu bankalarında mevcut çalışmakta olan personelden 31.12.2001 tarihine kadar işlerinden istifa eden personele sahip oldukları emeklilik rejimine göre (Emekli Sandığına tabi personele 5434 sayılı kanununa göre hesaplanacak emeklilik ikramiyesi miktarını aşmayan ve SSK kanununun 20. maddesine göre kurulan bir sosyal güvenlik kurumuna tabi i personele ise kıdem tazminatı kadar) ödeme yapılmasına bankalara yetki verilmiştir. İstifa eden personelin emeklilik hakkı kazanmasına gerek olmadığı belirtilmişti.

Kuşkusuz tüm çıkan bu özelleştirme kanunların en büyük amacı kamu bankalarında fazla istihdamın azaltılmasıydı. Bunun da en kolay ve sosyal maliyeti en az olan yolu emekli gelen personelin verilecek ek tazminatlarda özendirilerek emekli olmalarını sağlamaktı. 4603 sayılı yasayla beraber çıkan bütün yasalarda bu konuda düzenlemeye gidilmiştir.

Kronolojik olarak incelemek gerekirse , 4603 sayılı kanunun geçici 1. maddesinin 2. fıkrası uyarınca; ilgili kanun yürürlüğe girdikten önce emeklilik hakkını kazanmış olanlar 6 ay içinde ve 2002 yılı sonuna kadar kazanacak olanlarda kazandıkları 3 ay içinde emekli olmak isterlerse emekli ikramiyeleri %30 zamlı ödeneceği ve bu kanun kapsamında emekli olanların 3 yıl boyunca bu bankalarda yeniden istihdam edilmeyeceği hükme bağlanmıştı. Kuşkusuz burada 3 yıllık süre bu bankaların 3 yıl içinde özelleştirileceği kanunda belirtildiği için konulmuştu. Şu an itibariyle bu kanun kapsamında % 30 fazla emekli ikramiyesi almış ve 3 yılını doldurmuş personelin bankalarda yeniden istihdam edilmelerine yasal bir engel bulunmamaktadır. Sonra çıkan 4684 yasayla 4603 sayılı kanuna eklenen 3.geçici maddeyle emeklilik hakkı kazanıp da olmayan personele emekli olmayı 4684 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden iki ay içinde kabul etmeleri halinde %25 fazlasıyla emekli ikramiyesi ödeneceği yasada belirtilmişti. Bu kanunda da bu kapsamda emekli olan personeli 3 yıl içinde kamu bankalarında yeniden istihdam edilmeyeceği hükme bağlanmıştı. Daha sonra 4743 sayılı yasayla 4603 sayılı kanuna eklenen geçici 6. madde uyarınca ; 4743 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden 2 ay içinde emeklilik hakkını kazanıp da emekli olmak isteyen personele %20 fazlasıyla emekli ikramiyesi

ödeneceği belirtilmiştir. 4603 ve 4684 sayılı kanunda belirtilen zamlı emekli ikramiyesi alan personelin 3 yıl içinde yeniden istihdam edilmeyeceği hükmü bu kanunda belirtilmiştir.

Son olarak 16.07.2004 tarihinde TBMM kabul edilen yasanın personeli ilişkin hükümleri içeren 5. maddesi uyarınca; 4603 sayılı kanuna tabi bankalarda çalışanlar ile Pamukbank çalışanlarına tabi oldukları sosyal güvenlik kurumuna bakılmaksızın talep etmeleri halinde %25 fazlasıyla emekli ikramiyesi veya kıdem tazminatı ödenebileceği hükme bağlanmıştır. Hükümet tasarısında diğer özelleştirme kanunlarından farklı olarak zamlı ikramiye / kıdem tazminatı olarak emekli olanların ilişkin yeniden istihdam edilmeleri açısından bir daha 3 yıllık süre konmadığı gibi sadece bu bankalar değil bütün kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilemeyecekleri hükmü bulunmaktaydı. Son anda iktidar grubunca verilen bir değişiklikle bu kapsamda emekli olanların sadece bu bankalarda yeniden istihdam edilemeyeceği hükme bağlanmış ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilebilmelerinin yolu açılmıştır.

Şu an itibariyle kamu bankalarında 4603 sayılı kanundan önce işe girip, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan personel sosyal güvenlik kurumu olarak Emekli Sandığına tabi olmaları nedeniyle İşsizlik primi maaşlarından kesilmemekte ve 4447 sayılı İşsizlik sigortası kanundan faydalanamamaktadır.

Ayrıca 4603 sayılı kanunun 3. maddesinin 3. bendiyle TC Ziraat Bankası bünyesinde bulunan ve personelin sağlık hizmeti alması için kurulan mevcut Sağlık Yardım Sandığı da tüzel kişilik kazanmıştır. Sandığın organları, kaynakları ile çalışma usul ve esaslarını düzenleyen ana statüsü Banka yönetim kurulunun onayı ile yürürlüğe gireceği hükme bağlanmış olup, adı geçen sandığa ilişkin açılmış ve

açılacak davalarda idari yargı görev alanına girdiği Danıştay idari Dava Dairelerince¹⁸⁸ kabul edilmiştir.

Kamu Bankalarının özelleştirilmesinden sonra tüm personelin özel hukuk hükümlerine göre istihdam edildiğine göre 506 sayılı yasaya tabi olması gerekmektedir. Ancak 8.16.1949 tarihli ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'na 4046 sayılı kanunla eklenen 38. maddeye göre özelleştirme öncesi Emekli Sandığına bağlı çalışan personeli kurumlarının özelleştirme sonucu kamu payı %50 altına bile düşse sandıkları istedikleri takdirde bağlantıları devam edebilir ancak bu personele bağlı olduğu kurumdaki kamu payı %50 altına düştüğü andan itibaren geçirdiği süreler emekli ikramiyesine esas alınamaz. Zaten bu süreler için personel çalıştığı özel kurumdaki kıdem tazminatı olacaktır.

D- Tabi Olunacak Sorumluluk Hukuku Açısından Yaşanan Değişimler

İlk olarak 4603 sayılı yasa düzenlendiğinde çalışan personelin tabi olacağı sorumluluk hukuk üzerine hiçbir düzenleme yapılmamıştı. Zira bu bankalarda çalışan personel her ne kadar özel hukuk hükümlerine göre çalışabilecekse de %50 hissesi kamu da kaldığı sürece idari ve ceza hukuku bakımından kamu görevlisi sayılacakları tabidi.

Fakat ülkemizin yaşamış olduğu ekonomik krizler sonucunda Dünya Bankasından ve İMF borç almak zorunda kalan hükümetler üzerine yapılan baskılar sonucunda kamu bankalarının özelleştirme süreçleri hızlandırıldı. Yeniden yapılandırma aşamasında kamu bankalarında özel sektörde deneyim sahibi üst

¹⁸⁸ “Sermayesinin tamamı kamuya ait T.C. Ziraat Bankası A.Ş. yönetim kurulunca çıkarılan ve idari işlem niteliği taşıyan sağlık yardım sandığı ana statüsü ve ekli sağlık yardım sandığı seçim tüzüğü'nün iptali istemiyle açılan davanın idari yargının görevindedir.” (Danıştay idari Dava Daireleri Genel Kurulu E.2004/1857, K.2003/319, “ Danıştay Bilgi Bankası” www.danistay.gov.tr / 01.01.2005)

düzye özel sektör yöneticilerinin atanması fikri benimsenmişti. Bu üst düzey yöneticiler ise o günkü iktidara güvenseler bile zaman içerisinde olabilecek iktidar değişikliklerinde yapılacak denetimler sonrasında yasal yönden başlarının ağrımalarını istemiyorlardı. Verecek oldukları mali kararlar sonrasında oluşabilecek kar ve zararların sonuçlarını alışık oldukları gibi özel hukuk hükümlerince halledilmesini istiyorlardı.

Bu amaçla hazırlanan, 4684 sayılı kanununla, 4603 sayılı kanuna eklenen geçici 6. madde ile bu durum çözümlenmeye çalışıldı. Bu madde de konusu açıkça suç teşkil etmeyen iş ve işlemlerden dolayı yönetim ve denetim kurulu üyelerinin sorumlu tutulamayacağı hükme bağlanmıştı. Ayrıca bu kişilerin kusuru dolayısıyla açılacak davalarında ilgili bankalara açılması benimsenmişti. Daha sonra banka isterse bu davalar karşılığı ödediği tazminatları bu yönetim ve denetim kurulu üyelerine rücu etme hakkı saklı tutulmuştu. Gerçi bu ruçü hakkının kullanımı bu yönetim ve denetim kurullarının elinde olduğu bir sistemde kendi kendilerine ne kadar davaları ruçü edecekleri ayrı bir tartışma konusuydu.

Adı geçen kanunun sorumluluğa ilişkin hükümlerinin anayasasının 2.,10. ve 129 maddelerine aykırı olduğu bahsiyle o günkü ana muhalefet partisi (Doğru Yol Partisi) Anayasa Mahkemesine dava açmış fakat Yüce Mahkeme kanunu ilgili maddesinin 4743 sayılı kanunun geçici birinci maddesinde yeniden düzenlendiğini belirterek iptal istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığını 19.06.2002 tarih ve 2001 / 471E. ,2002/57 K. sayılı kararı ile hükmetmiştir.

Zaten bankaların mevcut yönetim ve denetim kurullarının baskısıyla 4603 sayılı kanuna eklenen geçici madde aleyhine Anayasa Mahkemesine gidilmesine ve her an iptal edilmesi riskine karşılık o günkü hükümet çıkardığı 4743 sayılı kanunun geçici 1. maddesinde bu idarecilere uygulanacak ayrıcalık daha açık bir şekilde ifade edilmiştir.

4739 sayılı yasa olarak TBMM geçen fakat Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen kanun metninde de aynı düzenleme yer almıştı. Cumhurbaşkanı veto gerekçelerini bu bankalardaki kamu payının %50 altına düşesiye kadar kamu bankası niteliği taşıdıkları ve bu dönem içerisinde bankaların yönetim, denetim ve tasfiye kurulları üyelerinin, diğer personel gibi kamu kaynaklarını kullanan kamu görevlileri olduğu gerçeği üzerine kurmuştu. Ayrıca kamu bankalarında çalışan personel özelleştirme işlemleri tamamlanincaya kadar kamu görevlisi sayılırken, yönetim, denetim ve tasfiye kurulları üyelerinin sorumluluk yönünden bu statüden çıkartılmasını hukuka aykırı bulmuştu. Son olarak Cumhurbaşkanı aynı konuyu düzenleyen 4684 sayılı kanunla getirilen istisnanın Anayasa Mahkemesince incelenmekte olduğunu , iptali halinde yasal bir boşluk oluşacağını ve görülmekte olan bu davadan çıkabilecek olası bir iptal kararına karşı önlem amaçlı bir kanuni düzenleme yapmanın hukuka aykırı olduğunu belirtmişti.

Fakat TBMM Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçelerini dikkate almamış ve yasayı aynen geçirmiştir. 4743 sayılı yasanın geçici 1 . maddesinde düzenlendiği üzere; kamu bankalarının yönetim, denetim ve tasfiye kurulu üyelerinin kamu bankalarının yeniden yapılandırma kapsamında yaptıkları (4603 sayılı kanun kapsamında) her türlü işlemlerden dolayı hukuki sorumlulukları sektörde faaliyette bulunan özel bankaların özel hukuk hükümlerine tabiidirler ve bu kurulların üyeleri ceza ve idare hukuku açısından memur sayılmazlar.

Son olarak ta Yargıtay 4. Ceza Dairesi (E.2003/17082 – K.2005/9331) bakmakta olduğu bir davada kamu bankası çalışanlarının “ daha önce kamu iktisadi teşebbüsleri hakkındaki 399 sayılı Yasa Hükmünde Kararnamenin 11/b bendi uyarınca, ifa ettikleri görevlerinden dolayı memur sayılarak haklarında TCY'nin 2. kitap, üçüncü ve altıncı bablarındaki hükümler uygulanan banka personelinin, 4603 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra bu suçlardan dolayı memur gibi yargılanamayacaklarına hükmetmiştir.

Ayrıca Danıştay¹⁸⁹ 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna ilişkin gelen yargılama izni verilmek istenmeyen bir kamu bankası çalışanı için ise hem bu bankaların yönetim, denetim kurulu üyelerinin

¹⁸⁹ “ Anayasanın kamu hizmeti görevlileriyle ilgili 128 inci maddesinin birinci fıkrasında "Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür" hükmü yer almaktadır.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un "kapsam" başlıklı 2 nci maddesinin 1 inci fıkrasında ise, "Bu kanun, Devletin ve Diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır" hükmüne yer verilmiştir.

Her iki hükmün birarada incelenmesinden anlaşılacağı üzere; Anayasanın 128 inci maddesi, madde metninde yer alan "kamu iktisadi teşebbüsleri" deyimini çıkarılmak suretiyle aynen 4483 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine alınmış ve böylece kamu iktisadi teşebbüsleri personeli genel anlamda 4483 sayılı Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır.

4483 sayılı Kanun'un 17 nci maddesi ile de, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesinin (d) bendi, "Teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, ilgili bakanın iznine bağlı olup; bu konuda Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun Hükmüleri uygulanır" şeklinde değiştirilmek suretiyle, sadece teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri hakkında 4483 sayılı kanun hükümlerinin uygulanması öngörülmüştür.

Bu yasal düzenleme karşısında, 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelere tabi bir kamu iktisadi teşebbüsü olan T.C.Ziraat Bankası'nın genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri dışında kalan personelinin, 4483 sayılı Kanun kapsamında olmadığı ve haklarında genel hükümlere göre kovuşturma yapılması gerektiği açıktır.

Ziraat Bankası Genel Müdürü, Yönetim Kurulu Başkan ve Üyelerine gelince; 25.11.2000 gün ve 24241 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4603 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanununun 1 inci maddesinin 2 nci bendinde "bankaların, anonim şirket statüsünde oldukları ve bu Kanunda yer alan hükümler dışında 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile genel hükümlere tabi oldukları", anılan maddenin 5 inci bendinde, "233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin bu bankalar hakkında uygulanmayacağı", 4743 sayılı Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun Geçici 1 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında, "Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Yönetim, Denetim ve Tasfiye Kurulu Üyelerinin ceza ve idare hukuka bakımından memur sayılmayacakları hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla yukarıda belirtilen mevzuatın yürürlüğe girmesinden sonra Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi hakkında 399 sayılı KHK hükümlerinin uygulanmayacağı ve personelinin de Yönetim Kurulu Başkan ve Üyeleri dahil ceza ve idare hukuku bakımından memur sayılmayacakları anlaşıldığından, anılan banka yönetim kurulu başkan ve üyeleri hakkında da 4483 sayılı Kanunun uygulanma olanağı kalmamıştır.

Açıklanan nedenlerle, Ziraat Bankası Yönetim Kurulu Başkanı, Üyeleri ve diğer personelinin 4483 sayılı Kanun kapsamında bulunmadığı ve haklarında genel hükümlere göre işlem yapılacağı anlaşıldığından, yukarıda adı geçen görevliler hakkında verilen "soruşturma izni verilmemesine" ilişkin karara Ankara Cumhuriyet Başsavcısınca yapılan itirazın kabulüne, yetkili merci kararının kaldırılmasına, dosyanın adı geçenler hakkında genel hükümlere göre işlem yapılması için Ankara Cumhuriyet Başsavcılığına, kararın bir örneğinin bilgi için Devlet Bakanlığı'na gönderilmesine 14.3.2002 gününde oybirliği ile karar verildi. “ (D.2D, E. 2002 / 587, K. 2002 / 139 . Danıştay Bilgi Bankası” www.danistay.gov.tr/ / 01.01.2005)

hem de diğer tüm personelinin söz konusu kanun kapsamında olmadığı ve yargılama izni istenmesine gerek olmadığını belirtmiştir.

SONUÇ .

Bankacılık sektörü hem reel ekonominin lokomotifi hem de bu ekonominin yaşaması için zorunlu olan enerjiyi en ücra köşelere kadar taşıyan bir dolaşım ağıdır. Ekonomi bankacılık sektörü sayesinde gelişmekte ve yaşamaktadır. Bu sektöre duyulan güven azalırda toplumun tasarruf eğilimi azalır dolayısıyla girişimciler de yeni yatırımları için gerekli olan mali kaynaklara kavuşamazlar. Ulusal ekonominin gelişimi ise ulusal bankacılık sektörünün yaşamasına ve geliştirilmesine bağlıdır. Yoksa bizim gibi gerekli sermaye birikimi oluşturamamış ülkelerde bankacılık sektörünün tamamen yabancıların eline geçmesi ulusal ekonominin yabancıların insafına bırakılmasından başka bir şey değildir.

Özelleştirme birçok ülkede değişik amaç ve yöntemlerle uygulanmaktadır. Özelleştirmenin uygulanabilirliği, özelleştirilmesi söz konusu kuruluşların yapısı ve ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal şartlarıyla yakından ilgilidir. Özelleştirme tartışılmaz bir gerçek gibi kabul etmek yerine ülkemiz koşullarına göre en uygun çözüm yollarını bulmalıyız. Kısa vadede gelecek paraların kamu maliyesine olumlu etkiler yapacağı ve kamu borç yükünü belirgin oranda rahatlatacağı açıktır. Fakat bu olguya dünyada ki gelişmiş ülkelerin bakışlarını ve yapmakta oldukları uygulamaları irdeleyerek çözüm bulmamız lazımdır. Ayrıca özelleştirme kadar özelleştirme sonrası durum üzerine düşünmek gerekir. Sonuçları hesaplanmayan ve özelleştirme sonrası ortadan kalkan kamusal yükümlülüklerin nasıl karşılanacağı önceden planlamayan özelleştirmeler ülkemizdeki sosyal dokuya ve dolayısıyla ekonomimizle birlikte toplumsal huzurumuza zarar vereceği açıktır. Türk milletinin yıllarca uğraş vererek, büyük bedeller ödeyerek meydana getirdiği Cumhuriyetimizin gurur kaynağı kurumlarımızı ürettikleri bunca artı değere, yarattıkları bunca kara ve ödedikleri bunca kurumlar vergisine rağmen üç dört yıllık karları bile etmeyen

rakamlara satmak rasyonel olmadığı gibi haksız servet transferinden başka bir şey değildir.

Osmanlı Devleti'nde Müslümanların İslam dininin faiz almayı caiz görmediği inancı nedeniyle sarraflık mesleğinin genellikle azınlıklar tarafından yürütülmüş olması sonucunda parasal iş ve işlemlerin daha çok Rum, Ermeni ve Yahudi azınlığı tarafından yapılmış olmasının sıkıntısını ülkemiz yüzlerce yıl çekmiştir. Gerekli sermaye birikimini sağlayamayan Osmanlı Devleti bir türlü sanayi devrimini sağlayamamış, sürekli bir açık pazar haline gelmiş ve zaman içerisinde sürekli fakirleşmiştir. Bu dönemlere ilişkin yabancı bankaların faaliyetleri incelendiğinde kendi çıkarlarına hizmet ettikleri Osmanlı Devletinin borçlarını yönettikleri ortaya çıkmıştır,

Gerçi günümüzde yabancı bankalar, kredi piyasasına egemen değildir. Ancak bankacılık sistemimizle birlikte yüzde 30'dan fazla paya sahip TC Ziraat Bankası, T. Halk Bankası'nın özelleştirme adı altında yabancılaştırılması durumunda, Türkiye'de kaynak ve kredi dağılımı büyük ölçüde yabancıların kontrolüne geçeceği açıktır. Bunun doğal sonucu olarak ekonominin geleceğine ilişkin kararlar fiilen yabancılar tarafından alınmaya başlayacak, devletin para politikasının etkinliği azalacak, bankalar kredileri daha çok büyük müşterilere, yabancı ortaklı kuruluşlara yönelteceğinden, göstermelik uygulamalar dışında, tarım sektörü ve KOBİ finansmanı daha da aksayacak; krizler (Arjantin örneğinde olduğu gibi) daha da derinleşecek, kamunun bankalar üzerindeki denetimi daha da zayıflayacaktır.

Kamu bankalarının ille de özelleştirilmesinin gerekliliğine inanılıyorsa önümüzdeki Fransa örneği ülkemiz için güzel bir yöntemdir. Söz konusu kamu bankaları ilk aşamada %10'luk pay çalışanlara satılabilir ve ikinci aşamada ise halka arz uygulanabilir. Halka arz edilen hisselerin %20-30 oranındaki payı, kamu denetiminde bulunan bir kuruma veya ilişkili bir şirkete satılmalıdır. Böylelikle dolaylı olarak kamunun banka ile bağı sürmelidir.

Kuşkusuz dünyada yaşanan değişimler ve gelişimler Türk Bankacılık sektörünü ve en fazlada kamu bankalarını etkileyecektir. Dünyadaki teknolojik gelişimler tüm

organizasyonların olduğu gibi bu bankalarında organizasyon yapısını etkilemektedir. Kamu bankalarının da personelle bakış açıları zamanla değişmekte ve çağdaş çalışma yaşamının kabul ettiği performansa dayalı insan kaynakları politikaları bu bankalarda uygulama olanağı bulunmaktadır. Bu bankaların hem kamusal hizmetleri yanısıra özel sektör bankaları gibi diğer bankacılık hizmetleri sunmaları bu gelişmeleri tetiklemektedir. Ayrıca bu kamu bankalarında uygulanacak performans ölçme ve değerlendirme teknikleri diğer kamu ve kuruluşlarına ışık tutacaktır. Kuşkusuz buradaki ölçü yasal ve denetimine açık olmasıdır. Buralarda çalışan personelin kamu görevlisi olarak kabul edilmesi ve yasal haklarının güvenceye alınması gerekmektedir. Banka yönetimlerinin de çalışma güvenceleri bulunmalıdır. Bunun dışında kamu bankalarının siyasi etkiden arındırılıp gerçek anlamda bankacılık ilkelerine göre işletilmesi¹⁹⁰ çok önemli olup, her siyasi iktidarın değişimi sonrası atanacak yeni yönetim kurullarıyla çalıştırılacak bir kurumun başarılı olmasına imkan yoktur. Ayrıca atamayla gelen her yeni yönetim daha alt kadrolara da atamayla yandaşlarını atayacak ve bu bir kısır döngü olarak en altta ki çalışanlara kadar yansımaktadır. Bu durumda ise ne organizasyon alanında ki değişimleri ne de insan kaynakları politikasının bir anlamı kalmayacaktır.

5320 sayılı kanunla getirilen “ . Bankalarda 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak çalışanlarla bankalar arasında çıkacak ihtilaflarda İş Mahkemeleri görevlidir. ” maddesiyle iktidar bu bankaların personeli ile olan ilişkileri açısından tamamen özel hukuk hükümlerini egemen kılmaya çalışmaktadır. Hükümetçe gönderilen tasarının ilk halinde bulunan fakat iktidar grubunca verilen önergelerle kaldırılan tasarının ilgili bölümünde “ Özel hukuk hükümlerine tabi olan bu bankalar kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili düzenlemelere tabi değildir “ denilmekteydi. Ama iktidar ısrarla bu bankalarda çalışan personeli kamu personeli saymamaya çalışmakla birlikte bu bankaların halen birer kamu kurumu olduğunu ve diğer kamu kurumları ile olan ilişkilerinde kamu hukukuna tabi olunması gerektiğini kendi içinde bir çelişki de olsa sürdürülmek istenmektedir.

Böyle bir yasal düzenlemeye giderek hükümet kamu bankası çalışanlara lehine verilmiş pek çok idari yargı kararını işlevsizleştirmek istemektedir. Zira Danıştay'ın

¹⁹⁰ SANCAKDAR Oğuz, İdari Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34 , 2001, sh.135.

yerleşik İctihadı kamu bankası çalışanlarını kapsam dışı personel saymakta ve Uyuşmazlık Mahkemesinin 22.01.1996 gün ve 1996/1 sayılı ilke kararına uygun olarak, özelleştirme kapsamına alınan kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların, özel hukuk tüzel kişiliğine geçiş döneminde kamu kurumu olma niteliği tümüyle yitirmemiş oldukları, bu kurumlarda çalışan sözleşmeli ve kapsam dışı personelin kamu personeli sayıldıkları ve idare ile olan ilişkileri nedeniyle açılan davalarda işlemin yasaya ve hukuka uygun bulup olmadığına incelenmesinin idari yargı yerinin görevini girdiği bahsiyle açılan idari davaları kabul etmekteydi. Getirilen bu yasal değişiklikle kamuda çalışan kapsam dışı personel idari yargıya gidebilmekteyken kamu bankasında çalışan kapsam dışı personelin bu hakkı olmayacaktır. Ayrıca 4971 sayılı kanunla yeniden düzenlenen 4046 sayılı yasanın 22 maddesi uyarınca çalıştıkları kurumun satışının gerçekleşmesi halinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılmak üzere Devlet Personel Başkanlığına gönderilmesi gereken kapsam dışı personel eğer banka yönetimlerince Devlet Personel Başkanlığına gönderilmez ise bu personelin iş mahkemesinde nasıl bir dava açabileceğini belirsizdir. Özelleştirme kapsamındaki diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin başka kamu kurum ve kuruluşlara nakil hakkı varken bu hak kamu bankası çalışanlarına ısrarla verilmek istenmemektedir.

Şu an itibarıyla kamu bankalarında 4603 sayılı kanundan önce işe girip, özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışan personel sosyal güvenlik kurumu olarak Emekli Sandığına tabi olmaları nedeniyle İşsizlik primi maaşlarından kesilmemekte ve 4447 sayılı İşsizlik sigortası kanundan faydalanamamaktadır. Yasa koyucu 4447 sayılı yasaya düzenlerken zaten iş güvencesine sahip olup, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununa tabi olan bu çalışanların bu güvenceden yararlanamayacaklarını öngörmekte, fakat aynı yasa koyucu kamu bankası çalışanlarını özel hukuk hükümlerine tabi oldukları için herhangi bir hak kayıpları (sözleşmenin feshi, tayin veya unvan indirilmesi) oldukları takdirde sadece iş mahkemelerinde dava açabilme hakkı vermektedir.

5230 sayılı yasayla kamu bankası çalışanları iktidarca atanmış yönetim kurulları karşısında güvencesiz kalmışlardır. Zira işten haksız yere atıldıkları takdirde yapabilecekleri tek yol iş mahkemelerine başvurmak ve oradan alacakları işe geri dönüş kararının uygulanmasını yönetimden istemektir. Banka yönetimi bu mahkeme

kararını uygulamazsa en az dört ay en fazla sekiz aylık maaşlarını tazminat olarak ödeyip personeli kapının önüne koyabileceklerdir.

Son olarak hazırlanan Kamu Borçlanma Yasa tasarısının 20. maddesiyle kamu bankalarında çalışan kapsam dışı personele özelleştirme sonrası diğer kamu kurum ve kuruluşlara geçiş hakkı tamamen kapatılmak istenmektedir. Zira bu tasarıda yasalaşırsa kamu bankası çalışanlarının İdare Hukuku ile bağı tamamen kesilmiş olacaktır. Kuşkusuz İMF tarafından hazırlanan her yasa tasarısı gibi bu yasa tasarısı da yasallaşacaktır. Fakat söz konusu tasarının içinde barındırdığı hükümlerin özelleştirme kapsamındaki diğer kamu kuruluşlarında çalışanlar ile kamu bankasında çalışanlar arasındaki yaratacağı ayrımcılığın anayasamızın eşitlik ilkesini aykırı olduğunu ve şu an itibariyle çalıştıkları kurumun özelleştirilmesi halinde nakil hakkını kazanmış olan kapsam dışı personel yönünden ise hukukun genel ilkesi olan kazanılmış haklara saygı prensibine uygun olmadığını düşünmekteyiz. Kuşkusuz bu tasarının kamu bankası çalışanlarını ilgilendiren maddeleri belki T.B.M.M' ce veya Cumhurbaşkanlığına veyahut mahkemeler tarafından Anayasa Mahkemesinin önüne geldiğinde konu hukuken sonuçlanmış olacak ve kamu bankalarında özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmekte olan kapsam içi ve kapsam dışı personelin hukuki statüsü netlik kazanacaktır.

KAYNAKÇA

ACAR Sadık, Genel İktisat, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi Yayınları, 2. Baskı, İzmir, 1994,

AKILLIOĞLU M. Zeki ,Türk Bankacılık Sisteminde Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi Gereği, Hazine Dergisi, Ankara, Temmuz 1996,

AKGEYİK Tekin , Bilgi Teknolojilerinin Ortaya Çıkışı ve Örgütsel Dönüşüm Süreci Çerçeve Ağustos Ekim 1995

AKGÜÇ Öztin, Özelleştirme Değil Kamulaştırma – Bankacılık Sektörü, Kaynak Yayınları, İstanbul, 1995

AKTAN Çoşkun Can, Özelleştirme, TAKAV Matbaası, Ankara , 1993

ARTHUR&ANDERSEN, 2000’li yıllarda Türk Bankacılık Sektörü, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, 1999,

ARTHUR&ANDERSAN, 2001’e Doğru İnsan Kaynakları Araştırması, İstanbul, Sabah Yayınları, 2000,

BAKIRCI Kadriye, Kamu iktisadi Teşebbüslerinde Sözleşmeli Personel Sorunu, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1991,

BARAS Barış , Yeni Teknolojilerin Türk Bankacılığının Yönetim ve Organizasyon Yapısına Etkileri, Eskişehir 2001

BARAHAM J. Barabara, Öğrenen Bir Organizasyon Yaratmak, İng.Çev. Ali Tekcan, Rota Yayınları, İstanbul, 1998

BATLAKOĞLU Aynur, İnsan Kaynakları Yönetiminde eğitim ve Bankacılık Sektöründe Bir Hizmetiçi Eğitim Uygulaması, Bursa, 2000

BORATAV Korkut, Türkiye İktisat Tarihi, 3.b., Gerçek Yayınevi, 1990,

BORATAV Korkut, Özelleştirme Değil Kamulaştırma- Gelir Dağılımı, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1995,

BOZKURT Güvenç, Japon Kültürü, T.İş Bankası Yayınları, Ankara,1995
BURSALIOĞLU a.Serdar, Türk Sektör Bankacılığında TC Ziraat, T.Halk ve T.Emlak Bankalarının Yeri ve Önemi, İstanbul, 1998

BOZKURT Veysel , Enformasyon Toplumu ve Türkiye Sistem Yayınları İstanbul 1996

CAN, Mevlüt, Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği Bağlamında Kapsam dışı Personelin Niteliği , İstanbul 1994

CANIKLIOĞLU Nurşen, Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatının İş Hukuku Yönünden Değerlendirilmesi, Cimento İşveren Dergisi , Çilt:9, Sayı:2 , 1995

CHARLES N. Weaver , Toplam Kalite Yönetiminin Dört Aşaması, İng. Çev. .Tuncay Birkan-Osman Akınhay, Sistem Yay. , Şirket Kültürü Dizisi, İstanbul, 1998

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İşçi Sağlığı Daire Başk. İşçi Sağlığı ve Güvenliği İle İlgili Bilgiler Yayın No:1995/60 Ankara 1995

ÇANKAYA Fikret ,Türkiye'de Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi,Türkiye Bankalar Birliği Yayınları,İstanbul,2001

ÇONDUR Funda , Kamu Bankaları ve Özelleştirilmeleri, Aydın, 2000

DAVIS I.Seteven , Mükemmel Bankacılık (Çeviren .A.Önel), Ankara T.İş Bankası Kültür Yayınları No:330, 1994

DURUER Salih , Türkiye'de Ticaret Bankalarının Sermaye Yapı ve Yeterliliği Üzerine bir İnceleme, Yapı Kredi Bankası Bankacılık Araştırma Dizisi No:8 ,İstanbul, 1988

EĞİLMEZ A.Mahfi, Hazine, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997

EKEN Mehmet Hasan, Enflasyonun Bankacılık Üzerindeki Etkilerinin Risk ve Karlılık Açısından Değerlendirilmesi, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, İstanbul, 1994

ERDÖNMEZ Alaman Pelin , Brezilya'da Banka Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Bankalarının Özelleştirilmesi, Türkiye Bankalar Birliği Bankacılık ve Araştırma Grubu, Ankara, Aralık 2000,

Erkan Hüsnü, Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme, T.İş Bankası Kültür Yayınları , İstanbul, 1998

ERTÜRK Saniye , Kamu Bankalarının Türk Bankacılık Sektöründeki Yeri ve Özelleştirilmesi, Ankara, Ocak 1999,

EŞDUR Betül, Yeni Teknolojilerin Türk Bankacılık Sektörü'nün İstihdam ve Verimlilik Yapısına Etkileri, İstanbul, 1999

FALAY Nihat, Özelleştirme Tartışmaları- Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar, Bağlma Yayınları, İstanbul, 1994,

GEYLAN Ramazan , Ticari Banka Yönetimi ve Türk Ticari Bankalarının Temel Yönetim Sorunları, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:86 Eskişehir,1985

GÖZÜBÜYÜK A.Şeref / Tan Turgut, İdare Hukuku, 2. Baskı, Ankara 2001

GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, 14. Baskı, Turhan Yayınları, Ankara, 2000

GÜL Recep, Küreselleşme ve Teknolojik Gelişmelerin Bankacılık Sektörüne Etkileri İstanbul 2001

İNAĞ Nihal , Fransa'da Özelleştirme, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliğ No:9627, Ankara, Kasım 1996,

KAZGAN Haydar, Osmanlı dan Cumhuriyete Türk Bankacılık Tarihi, TBB Yayınları, İstanbul, 1997.

K.BATU Tunay,Türkiye'de Kamu Bankacılığı ve Sektör üzerindeki Etkileri,Ekonomik Araştırmalar Merkezi Yayınları : 7, Ankara , 1997,

KEPENEK Yakup, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, 2.b. , Gerçek Yayınevi, 1993

KESER Hakan, Türk Kamu Sektöründe Bireysel İş ilişkileri , Güncel Hukuk Yayınları, İzmir , 2003

KIRMIZIGÜL İknur, Türkiye’de Bankacılık Sektöründe Reform ve Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması, İstanbul, 2002

KURTULMUŞ Numan , Sanayi Ötesi Dönüşüm, Küreselleşme ve İnsan Kaynakları Boyutuyla İz Yay. İstanbul 1996

HAMMER Michael, Değişim Mühendisliği Devrimi, İng. Çev.Sinem Gül, Sabah Yayınları, İstanbul ,1998

MİNİBAŞ Türkel, Az Gelişmiş Ülkelerde Kalkınmanın Finansman Politikaları ve Türkiye, Der Yayınları, No:100, İstanbul, 1992

OYAN Oğuz, Özelleştirme Tartışmaları- Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994,

ÖLÇÜN A. Gündüz , Başkumandan Gazi Mustafa Kemal Paşa'nın Açış Konuşması. Türkiye İktisat Kongresi, (İzmir 1923) Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:262 (Ankara, 1968)

ÖZDEN Yüksel, Eğitimde Dönüşüm Pegem Yayınları Ankara 1998

PAMUK Şevket, Osmanlı Ekonomisinde Bağımlılık ve Büyüme, 2.b.,Türk Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul , 1994

PEKİN Tefik, Makro Ekonomi, Bilgehan Yayınları, İzmir, 1993

PEKİN Tefik, Ekonomiye Giriş, Bilgehan Yayınları, İzmir, 1991

PINAR İbrahim , Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve ilgili mevzua, 7. baskı, Ankara, 1999

ÜLKEN Yüksel, 20.Yüzyılda Dünya Ekonomisi, filiz Yayınevi, İstanbul, 1991

SANCAKDAR Oğuz , Disiplin Yaptırımı Olarak Devlet Memuriyetinden Çıkarma ve Yargısal Denetim, Yetkin Yayınları, Ankara,2001

SANCAKDAR Oğuz, İdari Hukuku Yönüyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Kısa Bir Değerlendirmesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 34 , 2001.

SELÇUK Murat , İnsan Kaynakları Yönetimi, İnsan Kaynakları Yönetimi Dergisi Kasım 1996

TAKAN Mehmet, Bankacılık Teori Uygulama ve Yönetim, Nobel Yayıncılık, Ankara 2002,

TORU Murat , Özelleştirme ve Çalışanlar Üzerinde Etkileri, Ankara, 1999,

TÜSİAD, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayın No: T. 92.1.48, İstanbul 1992,

UYARGİL Cavide , İşletmelerde Performans Yönetimi İÜ İşletme Fakültesi Yayın No62 İstanbul 1994

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı 2000-2005 DPT Web Sitesi (<http://dpt.gov.tr/plan/vii/plan8qtr.pdf,2000>)

Yüksel Ali Sait, Banka Yönetimi El Kitabı, Alfa Yayınevi, İstanbul 2002

Wolfensohn James “Mali Sektördeki Küresel Eğilimler Toplantısı Açılış Konuşması ” (İstanbul 2000= Türkiye Bankalar Birliği Web Sitesi (<http://www.tbb.org.tr/turkce/konferans/htm>))

İnternet kaynakları

www.anayasa.gov.tr

www.danistay.gov.tr

www.ilbank.gov.tr

www.maksimumbilgi.com.tr

www.memurlar.net.tr

www.tbb.org.tr

www.tcmb.gov.tr

www.ziraatbank.com.tr