T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞEN YOLSUZLUKLARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİLERİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

FERDİ DEMİR

İstanbul, 2014

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI

BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞEN YOLSUZLUKLARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİLERİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

FERDİ DEMİR

Danışman: YRD.DOÇ.DR. ENGİN CAN

İstanbul, 2014

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

MALİYE Anabilim Dalı MALİYE TEORİSİ Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi FERDİ DEMİR'nın BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞEN YOLSUZLUKLARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİLERİ VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 26.11.2014 tarih ve 2014-38/27 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 09/12/2014

Öğretim Üyesi Adı Soyadı			**İmzası**
1.	Tez Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. ENGİN CAN	
2.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. MEHMET ALİ ÖZBUDUN	
3.	Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. SUAT YAVUZ	

ÖNSÖZ

Finansal piyasalarda yaşanan küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle ülke mal ve hizmet piyasaları ile para ve sermaye piyasaları birbirine hızla entegre olmaktadır. Özellikle finansal piyasaların sığ olduğu ekonomilerde mali piyasalarda ortaya çıkan bir sıkıntı reel sektöre sirayet ederek ülke ekonomisine bütünüyle etki etmektedir. Finansal piyasalarda düzenleme ve denetim eksikliği, ülke kamu maliyesi göstergelerini olumsuz olarak etkileyerek, bireylerin sosyal refahını olumsuz olarak etkileyebilmektedir. Bu çalışma ile bir dönem ülkemizde özellikle bankacılık kesiminde görülen yolsuzlukların kamu maliyesi büyüklüklerine olan dolaylı etkisi ve iktisadi birimler üzerinde ortaya çıkan negatif dışsallık etkisi incelenmeye çalışılmıştır. Bu çalışmayı sonuçlandırmamda görüşleri ile katkıda bulunan değerli hocam Yrd. Doç. Dr. Engin Can'a ve desteğini esirgemeyen eşim Fatma'ya çok teşekkür eder, çalışmanın tüm ilgililere yararlı olmasını dilerim.

İstanbul, 2014. Ferdi DEMİR

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı : Ferdi DEMİR
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Maliye Teorisi
Tez Danışmanı : Yrd.Doç. Dr. Engin CAN

Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans- Aralık 2014
Anahtar Kelimeler : Yolsuzluk, Dışsallık, Regülasyon

BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YOLSUZLUKLARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİLERİ : TÜRKİYE ÖRNEĞİ

ÖZET

Kamusal fena olarak da adlandırılan yolsuzluk kavramıyla yakından ilişkili olan negatif dışsallıklar, o ekonomide yaşayan herkesin üzerine doğrudan ya da dolaylı olarak yansıyarak, bireylerin sosyal refah fonksiyonunu azaltmaktadır.

Finansal piyasalara yönelik düzenleme ve denetimlerin yetersiz olduğu ülke ekonomilerinde, para ve sermaye piyasalarında çıkacak bir kriz başta reel sektör olmak üzere tüm ülke ekonomisini olumsuz olarak etkilemekte ve iktisadi birimlere doğrudan ya da dolaylı olarak negatif dışsallıklar yükleyerek toplumsal refah fonksiyonunu azaltmaktadır.

Bu tez çalışmasında bir dönem ülkemizde özellikle bankacılık kesiminde görülen yolsuzlukların kamu maliyesi büyüklüklerine olan dolaylı etkisi ve iktisadi birimler üzerinde ortaya çıkan negatif dışsallık etkisi incelenmeye çalışılmıştır.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname	:	: Ferdi DEMİR
Field		: Finance
Programme		: Finance Theory
Supervisor		: Assistant Professors Engin CAN
Degree Awarded and Date		: Master - December 2014
Keywords		: Corruption, Externality, Regülation

CORRUPTİON IN THE BANKING SECTOR PERFORMED ON VARIABLE FISCAL IMPACT: THE CASE OF TURKEY

ABSRACT

Negative externalities, which are closely related to the corruption also known as public bad, are reflected directly or indirectly on the people living in the economic system and reduce individuals'social welfare function.

In the economies, which don't have enough regulations and controls over the financial market, a crisis in money and capital markets will affect the whole economy especially the real economy in a negative way and it causes direct and indirect negative externalities for the economic units and it reduces social welfare function.

In this thesis study, the indirect effect of the corruption, which was seen especially in the banking sector, on the public finance and the effect of negative externalities on the economic units have been studied.

BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN YOLSUZLUKLARIN KAMU MALİYESİ DEĞİŞKENLERİ ÜZERİNE ETKİLERİ : TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Sayfa No

ÖZ..... II

ABSTRACT..... III

İÇİNDEKİLER..... IV

TABLOLAR LİSTESİ..... V

KISALTMALAR..... VI

GİRİŞ..... 1

BİRİNCİ BÖLÜM
YOLSUZLUK KAVRAMI VE NEGATİF DIŞSALLIK ARASINDAKİ İLİŞKİ

1.1 Yolsuzluk Kavramı, Türleri ve Özellikleri…..…… 4

1.1.1 Yolsuzluk Kavramı...…….....…….. 4
1.1.2 Yolsuzluk Unsurları……...……... 9
1.1.2.1 Yetki Unsuru……..... 10
1.1.2.2 Kurallara Aykırılık Unsuru…….. 11
1.1.2.3 Çıkar Unsuru…… 12
1.1.3 Yolsuzluk Özellikleri…… 12
1.1.4 Yolsuzluk Türleri…….. 13
1.1.4.1 Politik Yolsuzluk……..... 14
1.1.4.2 İdari Yolsuzluk…… 15
1.1.4.2.1 Maddi Çıkar Temini İçeren İdari Yolsuzluk……... 16
1.1.4.2.2 Manevi Çıkar Temini İçeren İdari Yolsuzluk……. 19

1.2 Dışsallık Kavramı, Türleri, Etkileri ve Yolsuzluk Arasındaki İlişki….. 20

1.2.1 Dışsallık Kavramı…… 20
1.2.2 Dışsallık Türleri……..... 21
1.2.3 Dışsallık Etkileri……. 24
1.2.4 Yolsuzluk ve Negatif Dışsallık Arasındaki İlişki……... 25

İKİNCİ BÖLÜM
BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞEN YOLSUZLUKLAR VE KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİLERİ

2.1 Bankacılık Kesimi, İşlevleri, Gelişimi……... 28
2.1.1 Banka Kavramı……..... 29
2.1.2 Bankaların İşlevleri…… 29

2.1.3 Bankacılık Kesiminin Gelişimi…….. 30

2.2 Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Gelişimi, Yolsuzluklar ve Kamu Maliyesine Etkileri…… 31

2.2.1 Türkiye'de Bankacılık Kesimi……... 31
2.2.1.1 Cumhuriyet Dönemi Bankacılık Kesimi……... 31
2.2.1.2 1980 ve Sonrası Dönemde Bankacılık Kesimi…….. 32

2.2.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklar……. 33
2.2.2.1 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Nedenleri…… 34
2.2.2.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklara İlişkin Türkiye Ve Dünya Örnekleri……. 35
2.2.2.2.1 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklara İlişkin Türkiye Örnekleri……. 35
2.2.2.2.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklara İlişkin Dünya Örnekleri…….. 39

2.3 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Maliyesi Değişkenleri Üzerindeki Etkileri……... 42

2.3.1 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkileri…… 43
2.3.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Gelirleri Üzerindeki Etkileri…….. 46
2.3.3 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Bütçe Açıkları, Faiz Oranları ve Borç Stoku Üzerindeki Etkileri…... 49

2.4 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Maliyesi Bileşenleri Üzerindeki Etkileri…….. 52

2.4.1 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkileri…… 52
2.4.2 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Gelirleri Üzerindeki Etkileri……. 56
2.4.3 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Bütçe Açıkları, Faiz Oranları ve Borç Stoku Üzerindeki Etkileri……. 60

2.5 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Ekonomisine Maliyeti……... 65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YOLSUZLUKLAR SONRASINDA BANKACILIK KESİMİNDE YAPILANDIRMA VE REGÜLASYON FAALİYETLERİ

3.1 Bankacılık Kesiminin İşlevi, Yapısı ve Denetimi…….. 68

3.1.1 Bankacılık Kesimini İşlevi …….. 68
3.1.2 Bankacılık Kesimini Yapısı……... 69

3.1.3 Bankacılık Kesiminin Denetimi……..... 71
3.1.3.1 Yürürlükten Kaldırılan Mevzuat Hükümlerine Göre Bankaların Denetimi……. 72
3.1.3.2 4389 ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununa Göre Denetim Yapısı..... 73

3.2 Bankacılık Kesiminde Yeniden Yapılandırma ve Regülasyon Faaliyetleri……. 76

3.2.1 Bankacılık Kesiminde Yeniden Yapılandırma……... 76
3.2.1.1 Ekonomik Kriz Sonrasında Bankacılık Kesiminde Yeniden Yapılandırma Faaliyetleri…… 77
3.2.1.1.1 TMSF Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırılması 80
3.2.1.1.2 Kamu Kesimi Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırılması…… 81

3.2.2 Bankacılık Kesiminde Regülasyon…… 82
3.2.2.1 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Kurulması…….. 83
3.2.2.2 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Yeniden Düzenlenmesi 84
3.2.2.3 Bankalar Kanununda Yapılan Düzenlemeler…… 85
3.2.2.4 Banka Gözetim ve Denetim Yapısının Güçlendirilmesi 87
3.2.2.5 İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemlerinin Oluşturulması…… 91
3.2.2.6 Mevduat Garantisi Düzenlemeleri……..…….. 93

3.2.3 Bankacılık Kesiminde Gerçekleştirilen Yeniden Yapılandırma Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi……..... 93

SONUÇ…….. 95

KAYNAKÇA……

GİRİŞ

Kamusal iradenin meşruluğunu sorgulayan, iktisadi ve sosyal yapıya zarar veren yolsuzluk fiilleri iktisadi faaliyetlerin aksamasına sebep olarak üretim düzeyinin ve üretim düzeyine bağlı olarak, çıktı düzeyinin düşmesine ve bireylerin fayda fonksiyonlarının azalarak sosyal huzursuzluklara neden olmaktadır.

Bir tür kamusal fena olarak da adlandırılan yolsuzluk kavramı, kaynak dağılımında etkinlik, iktisadi büyüme ve gelir dağılımında adalet başta olmak üzere temel ekonomik hedefleri olumsuz olarak etkileyerek toplumsal yapının bütününe zarar vermektedir.

Bir ekonomide ortaya çıkan ve iktisadi birimlere negatif dışsallıklar yükleyen yolsuzluk eylemleri, iktisadi birimlerin rasyonel karar alma süreçlerini etkileyerek piyasa mekanizmasının işlerliğine zarar vermektedir.

İktisadi birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonlarını olumsuz olarak etkileyen negatif dışsallık kavramı ile toplumda yaşayan tüm bireyleri doğrudan ya da dolaylı biçimde olumsuz olarak etkileyen bireylerin refah düzeylerinin düşmesine ve ortaya çıkan refah kaybına bağlı olarak bölüşümde adaletin sorgulanmasına neden olan yolsuzluk kavramı, bireylerin refah fonksiyonunu olumsuz olarak etkilediği için yakından ilişkilidir.

Bir ekonomide görülen yolsuzluk fiillerinin sıklığına ve büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkan negatif dışsallıklar, başta vergi gelirlerini ve sosyal kamu harcamalarını olumsuz etkileyerek hem kamu bütçe dengesini hem de iktisadi birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonlarını olumsuz olarak etkileyebilmektedir.

İster gelişmiş, ister az gelişmiş ülke ekonomileri olsun hemen hemen bütün dünya ekonomilerinde görülen ve iktisadi faaliyetlere zarar veren yolsuzluk kavramı bir dönem ülkemizde de özellikle bankacılık kesiminde yoğun olarak görülmüş olup kamu maliyesi bileşenlerini olumsuz olarak etkilemiştir.

Fon talep edenlerle fon arz edenleri bir araya getirerek bir nevi aracılık görevi üstelenen ve bir ekonomideki sızıntıların, tasarrufların yatırımlara aktarılmasını

sağlayan bankacılık kesiminde görülen bir aksaklık özellikle finansal kırılganlıkların olduğu ekonomilerde, reel sektörü olumsuz etkileyerek iktisadi faaliyetlerin sekteye uğramasına neden olabilmektedir.

Özellikle bankacılık kesimi başta olmak üzere finansal piyasalarda düzenleme ve denetimlerin yetersiz olduğu ve kamu maliyesi değişkenlerinin kırılgan olduğu ekonomilerde finansal piyasaların etkin bir biçimde kamu otoritesi tarafından düzenleme ve denetim faaliyetlerine tabi tutulması gerekmektedir.

Bir dönem ülkemiz finansal piyasalarında yasal düzenleme ve denetimlerin yetersiz olmasına bağlı olarak, özellikle bankacılık kesiminde yolsuzluklar yoğun olarak yaşanmış ve ülke ekonomisi bu durumdan olumsuz olarak etkilenmiştir.

Ülkemiz bankacılık kesiminde özellikle banka hakim ortak istismarları şeklinde görülen yolsuzluklar ve bu yolsuzluklara bağlı olarak ortaya çıkan banka kurtarma operasyonlarının maliyetleri ülke ekonomisini olumsuz olarak etkileyerek toplumsal refah fonksiyonunun düşmesine neden olmuştur.

Bankacılık kesiminde yaşanan yolsuzluklara bağlı olarak ortaya çıkan iktisadi ve sosyal maliyetler sonuncunda özellikle bankacılık kesimine ilişkin düzenleme ve denetimlerin eksik ve yetersiz olduğu görülmüştür. Bu duruma bağlı olarak sektörün düzenleme ve denetim faaliyetlerine ilişkin yeniden yapılandırılma faaliyetlerine girişilmiştir.

En başta mevduata getirilen sınırsız güvence kaldırılarak belli bir miktarla sınırlandırılmış, finansal güvenlik ağının oluşturulması için gerekli yasal düzenlemeler yapılarak, piyasanın önemli kamu kesimi oyuncularından Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu gibi kurumlar etkin hale getirilerek, bankacılık kesiminde gerçekleşen bir krizin, kamu maliyesi değişkenlerini etkileyerek, sosyal ve iktisadi yapı üzerine yüklemiş olduğu negatif dışsallıkların önüne geçilmek istenmiştir.

Yapılan bu tez çalışmasında bir dönem ülkemizde özellikle bankacılık kesiminde görülen yolsuzlukların kamu maliyesi büyüklüklerine olan dolaylı etkisi ve iktisadi birimler üzerinde ortaya çıkan negatif dışsallık etkisi incelenmeye çalışılmıştır.

Bu amaçla birinci bölümde; öncelikle yolsuzluk kavramı tanımlanarak, literatürde yaygın olarak görülen yolsuzluk türlerine değinilmiş, sonrasında negatif dışsallık kavramı tanımlanarak, ortaya çıkış şekilleri incelenmiş ve son olarak bu iki kavram arasındaki yakın ilişki irdelenmiştir.

İkinci bölümde banka kavramı ve işlevleri ile Türkiye'de bankacılık kesiminin tarihsel gelişimi incelenmiş, özellikle ülkemizde bankacılık kesiminde gerçekleşen yolsuzlukların nedenleri ve söz konusu yolsuzlukların kamu harcamaları, vergi gelirleri ve bütçe açığı üzerine olan dolaylı etkisine değinilmiştir.

Üçüncü bölümde ise; bankacılık kesiminde gerçekleşen yolsuzlukların kamu maliyesi değişkenlerine olan etkileri ve iktisadi ve sosyal yapı üzerinde ortaya çıkan negatif dışsallıkların toplumda yaşayan bireylerin fayda ve maliyet fonksiyonları üzerine olan etkisini azaltmak ya da ortadan kaldırmak için, ülkemizdeki bankacılık kesimine ilişkin gerçekleştirilen düzenleme ve yeniden yapılandırma faaliyetleriyle, alınan tedbirler incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YOLSUZLUK KAVRAMI VE NEGATİF DIŞSALLIK ARASINDAKİ İLİŞKİ

1.1 Yolsuzluk Kavramı, Türleri ve Özellikleri

Bir ekonomide yolsuzluğun sadece iktisadi anlamda değil, sosyal ve siyasal anlamda da topluma önemli maliyetleri vardır.[1] Yolsuzluk olgusu sadece siyasal otoritenin meşruiyetine zarar vermeyip, toplumsal yapıya da zarar vererek kamu otoritesine olan saygınlığı azaltmaktadır.

Negatif dışsallıklar yayan kamusal bir fena olarak da ifade edilen yolsuzluk kavramı kamu maliyesinin inceleme alanına girmektedir. Kişisel çıkarlar doğrultusunda kamu yetkisinin kötüye kullanılması olarak bilinen yolsuzlukların ekonomi üzerindeki bozucu etkileri; başta kaynak dağılımında etkinlik olmak üzere, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrar üzerinde kendini göstermektedir.[2]

1.1.1 Yolsuzluk Kavramı

Yolsuzluk kavramı sadece iktisat yazını açısından değil, hukuk biliminden siyaset bilimine, sosyoloji biliminden kamu yönetimine kadar birçok bilim dalıyla etkileşim içindedir. Bu etkileşime bağlı olarak yolsuzluk kavramının sadece iktisat bilimi açısından değerlendirilmesi sorunun tek yanlı ele alınmasına neden olacağından, konunun diğer bilim dallarıyla olan ilişkisinin ortaya konulması, yolsuzluk olgusunun iktisadi ve sosyal yapıya olan etkilerinin gerçek anlamda ortaya konulması açısından önem taşımaktadır.

Negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük *(public bad)* olarak nitelendirebileceğimiz yolsuzluk kavramı, iktisadi birimlerin tek başına karşı

[1] Mustafa Çelen, **Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi**, İSMMO Yayınları, İstanbul, 2007, s. 23.
[2] Ahmet Yılmaz Ata, "Kurumsal İktisat Çerçevesinde Yolsuzluğun Fırsat ve Motivasyonları: AB Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme", Çukurova Üniversitesi S.B.E. İktisat Anabilim Dalı, **Yayımlanmamış Doktora** Tezi, 2009, s. 4.

koyabileceği bir durum olmayıp, ancak toplumun karşılıklı işbirliği içerisinde mücadele edebileceği bir kamusal fenadır[3] ve o toplumda yaşayan hiç kimse yolsuzluğun olumsuz etkilerinden kaçınamaz.[4]

Kötüye kullanma, kural dışılık anlamına gelen ve İngilizce karşılığı corruption olan yolsuzluk kavramına ait bilimsel yazında birçok tanım yapılmıştır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde yolsuzluk terimi bir görevi veya yetkiyi kötüye kullanma, suiistimal, nizamsızlık olarak tanımlamaktadır.[5]

Kamu görevlilerinin görevi gereği yapılmaması gereken işlemleri yapmaları ya da yapmaları gereken işlemleri hızlandırmaları ve karşılıklı çıkar sağlamaları olarak da tanımlanan yolsuzluk kavramı; rüşvet, zimmet, irtikap, başta olmak üzere dürüstlük ve ahlak kurallarına aykırı davranışların tümünü kapsayacak şekilde de kullanılmaktadır.[6]

Kamu yönetiminin bürokrasinin siyasallaşması gibi olumsuz niteliklerini de içeren yolsuzluk kavramı, kamu yönetimi sözlüğünde yolunda yapılmayan, kurala aykırı, uygunsuz, usulsüz iş ve davranışlar olarak tanımlanmaktadır.[7]

Kamu görevlilerinin konumlarından kaynaklanan kamusal yetkilerini maddi ya da maddi olmayan çıkarlar elde etmek için yasal düzenlemelere aykırı olarak kullanmaları şeklinde de tanımlanan yolsuzluk kavramını siyasal ve yönetsel yolsuzluk olarak da ifade etmek mümkündür.[8]

Dünya Bankası tarafından kabul gören ve yaygın olarak kullanılan yolsuzluk kavramı kamu gücünün özel çıkarlar amacıyla kötüye kullanılmasıdır.[9] Bu tanımlamada daha çok kamu yetkisine ve gücüne atıf yapılmakta ve yolsuzluk, resmi devlet

---

[3] Çelen, s. 23.
[4] Burcu Gediz Oral,"Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XXX, 2011, s.164.
[5] "Güncel Türkçe Sözlük www.tdk.gov.tr/"(16.01.2014).
[6] Refik Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, Sayı: 2, Haziran 1980, s.31.
[7] Ömer Bozkurt, Seriye Sezen, Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE, 1998, s.64.
[8] Ümit Berkman, "Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet", **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**, Ankara, 1983, s.16.
[9] Çelen, s.25.

yetkisinin kamu çıkarına karşı kullanılması veya resmi kamu gücüne dayalı olarak özel çıkar elde edilmesi faaliyeti olarak ifade edilmektedir.[10]

Yolsuzluk sadece kamu yetkisine ve gücüne bağlı olarak ortaya çıkan bir olgu değildir. Özel kesimde yer alan piyasa oyuncularının da yolsuzluk üretebilme kapasitelerine sahip olduğu söylenebilir. Son yıllarda özellikle finansal piyasalarda yaşanan banka hakim ortak istismarları, hisse senedi spekülasyonları, manipülasyonlar ve içerden bilgi sızdırmalar (insider trading) piyasa oyuncuları tarafından gerçekleştirilen yolsuzluklara örnek olarak verilebilir.[11]

Uluslararası yazında yolsuzluk kavramı özel kesimi içerecek şekilde ele alınmıştır. Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde yolsuzluk kavramı özel sektörde gerçekleştirilen rüşvet ve zimmeti kapsayacak şekilde ifade edilmiştir.

Aynı şekilde Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesinde de özel kesimde rüşvet suçu yolsuzluk olarak sayılmıştır. Aynı zamanda Uluslararası Saydamlık Örgütü *(Transparency International)* de yolsuzluğu emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmak olarak tanımlamakta ve bu tanım hem özel hem de kamu sektörünü kapsamaktadır[12].

Bu tanım kapsamına göre yolsuzluk olgusu sadece doğrudan para transferi şeklinde değil özel bir firmanın kendisine haksız kazanç sağlayan bürokratın bir yakınını işe alması gibi herhangi bir menfaatin aktarılması biçiminde de gerçekleşebilmektedir.[13]

Uluslararası literatürde yolsuzluk kavramının kapsamı bakımından en kapsamlı belge niteliğinde olan Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde ulusal kamu görevlilerinin rüşvet suçunu işlemesi yanında yabancı kamu görevlilerinin ve uluslararası örgüt görevlilerinin rüşvet suçunu işlemesi, mal varlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, nüfuz ticareti, görevin kötüye kullanılması, haksız

[10] Çelen, s.25.
[11] Çelen, s.26.
[12] Çelen, s.26.
[13] Çelen, s.26.

zenginleşme, özel sektörde rüşvet ve zimmet suçları ile bu suçlarla ilgili suç gelirlerinin aklanması da, yolsuzluk tanımı içinde değerlendirilmektedir.[14]

Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından; kamu görevlilerinin kendilerine emanet edilmiş kamusal yetkiyi kötüye kullanarak kendilerini ya da kendilerine yakın olan kişileri zenginleştirmeleri şeklinde ifade edilen yolsuzluk kavramı, emanet edilmiş yetkinin özel yarar sağlamak amacıyla kullanılması şeklinde kapsamı genişletilerek yeniden belirlenmiştir. Böylece tanımın kapsamı kamu kesimi yanında özel kesimde gerçekleşen yolsuzlukları da içerecek şekilde genişletilmiştir.[15]

Yukarıdaki açıklamalar ışığında yolsuzluk tanımı genişletilerek kamu veya özel kaynaklı herhangi bir görevin kişisel çıkar amacıyla kötüye kullanılması şeklinde tanımlanabilir. Yolsuzluk kavramını yalnızca politikacıların belli tür davranış ve eylemlerini niteleyen bir terim olarak kullanmak doğru değildir. Gerek kamu kesimi gerekse özel kesimde yer alan aktörlerin yolsuzluklara konu olabileceği görülmektedir.

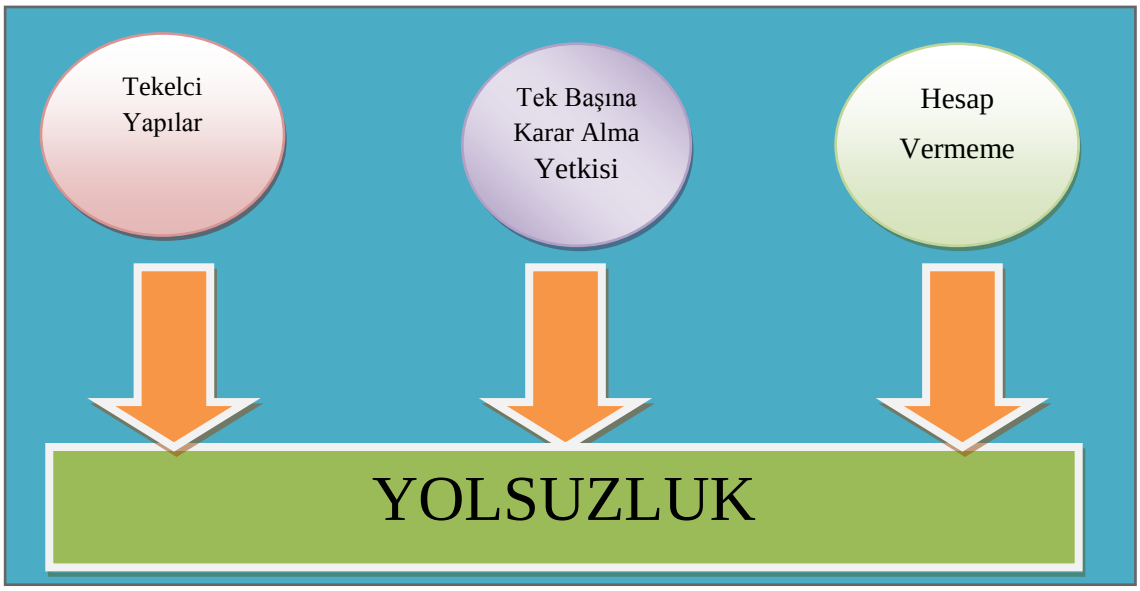
Rüşvet, iltimas ve yozlaşma kavramlarıyla da iç içe geçmiş bulunan yolsuzluk kavramı daha geniş kapsamda değerlendirildiğinde sadece kamu gücünün değil herhangi bir görevin özel çıkarlar için kötüye kullanılması da yolsuzluk olarak nitelendirilmektedir.

Bu tanımdan yola çıkıldığında yolsuzluk olgusunun gerçekleşebilmesi için yolsuzluğun taraflarından en az birinin yetkisini tek başına kullanabilme özgürlüğünün bulunması, bu yetkinin kendisine ya da başkasına özel çıkar sağlama amacıyla kullanması ve yolsuzluğu gerçekleştiren tarafın hesap verme gerekliliğine sahip olmadığı düşüncesiyle karar alması gerekir. Bu tanıma göre yolsuzluk kavramı aşağıdaki gibi ifade edilebilir.[16]

---

[14] Çelen, s.26.
[15] Mehmet Aközer, "Kamu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk", **Görüş Dergisi**, Aralık 2003, s.15.
[16] Bülent Tarhan ve diğerleri, **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri,** TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları 1, Ankara, 2006, s. 23.

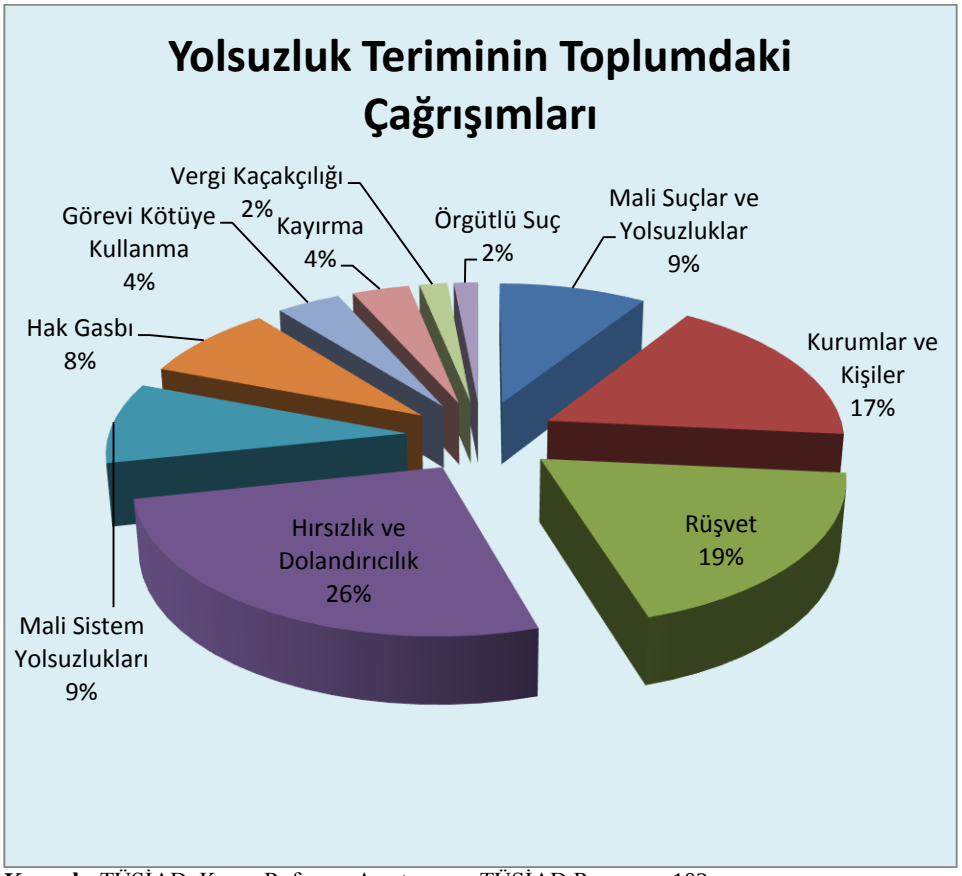
Yolsuzluk = Tekelci Yapılar + Tek Başına Karar Alma Yetkisi + Hesap Vermeme



Yapılan bir işin yolsuzluk tanımı içerisine alınabilmesi için kasıt unsuru çok önemlidir. Kişinin kendisine veya üçüncü kişilere çıkar sağlamak üzere kasıtlı bir uygunsuzluk hali yaratması olarak da ifade edilebilen yolsuzluk kavramına örnek olarak tarife dışı ücret isteyen taksi şoförü verilebilir.[17]

Emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmak şeklinde de tanımlanan yolsuzluk kavramı Türk kamuoyunda ise, ister kamu kesiminde ister özel kesimde olsun özel çıkarlar için toplumun ortak kurallarının çiğnenmesi olarak algılanmaktadır.[18]

[17] Çelen, s.25.
[18] TÜSİAD, "Kamu Reformu Araştırması", **TÜSİAD Raporu**, İstanbul, 2002, s.101-103.



Kaynak: TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD Raporu, s.102.

Türk kamuoyunda yolsuzluk kavramı çok çeşitli şekillerde algılanmaktadır. Yolsuzluk kavramı çeşitli şekillerde tanımlanmakla birlikte sonuç itibariyle olumsuz ve etik dışı bir durumu yansıtmakta olup; iktisadi ve sosyal hayatta yozlaşmaya ve bozulmaya vurgu yapmaktadır. İster kamu kesimi olsun ister özel kesim, sivil ve askeri bürokrasi ile medya dahil toplumun bütün katmanlarında rastlanılmaktadır.[19]

1.1.2 Yolsuzluk Unsurları

Yolsuzluk kavramı bünyesinde yetki, kurallara aykırılık ve çıkar öğesi olmak üzere üç temel unsur barındırmaktadır. Bir fiilin yolsuzluk olarak nitelendirilebilmesi için, söz konusu fiili gerçekleştiren kimselerin bir yetkiye sahip olması ve karar alma yetkisini mevcut yasal düzenlemelere aykırı olarak, haksız bir menfaat temini maksadıyla kullanıyor olması gerekmektedir.

[19] İsmail Hasdemir, "Sosyolojik Bakış Açısıyla Yolsuzluk Olgusu", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara 2006, s.59.

1.1.2.1 Yetki Unsuru

Yolsuzluk fiilinin temel amacı haksız bir çıkar elde etmektir ve söz konusu fiil değiş tokuşa karşılıklı bir menfaat alış verişine dayanmaktadır. Bu nedenle yolsuzluk fiilinin gerçekleşebilmesi taraflarından en az birinin yetki gücüne sahip olmasına ve söz konusu yetkinin mevcut düzenlemelere aykırı olarak, kuraldışı bir biçimde kullanılmasına bağlıdır.[20]

Yolsuzluk fiilini gerçekleştiren kişilerin yetki gücünü mevcut kurallara aykırı bir biçimde kullanabilmesi için söz konusu yetkinin tekelci güç özelliğine sahip olması ve yetkinin idarenin takdir yetkisi biçiminde kullanılması gerekmektedir. Bunun için yolsuzluk fiilinde geçerli olan yetkinin Tekelci Güç ve Takdir Yetkisi özelliklerini bünyesinde barındırıyor olması şarttır.[21]

- **Tekelci Güç**

Özellikle kamu kesiminde üst düzeyde görev yapan kamu görevlilerinin gerek bürokrasinin gerekse hiyerarşik yapının varlığından kaynaklanan yetkilerinin kullanımlarında ortaya çıkan tekelci güçleri ve karar merciinde tekelci durumda olmaları, yolsuzluk eyleminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

- **Takdir Yetkisi**

İdarenin kamu hizmetlerinin ifası sırasında takdir yetkisi bulunmakta ve idare kamu hizmetlerini genellikle memurlar ve kamu görevlileri aracılığıyla bazen de hizmet satın alma yoluyla yerine getirmektedir. İdarenin takdir yetkisinin kullanılması sırasında yetki sahibi memurlar ve kamu görevlilerinin menfaat temini maksadıyla bu yetkilerini kişisel çıkarlar doğrultusunda kullanmaları yolsuzluk olgusuna sebebiyet vermektedir.

---

[20] A. Ümit Berkman, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları:Literatürdeki Görüşler ve Yorumlar", www.politics/ankara/edu.tr (20.01.2014).

[21] Cem Barlas Arslan, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme", Kırıkkale Üniversitesi S.B.E., **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kırıkkale, 2005, s. 11.

Özellikle idarenin takdir yetkisi kullanımlarının denetim mekanizmasından uzak olması ve kamu görevlilerinin inisiyatifine bırakılması yolsuzluklara neden olmaktadır.[22] İdarenin takdir yetkisinin kullanımının denetlenmesi ve keyfiliğin engellenmesi yolsuzlukların önüne geçilmesi açısından son derecede önemlidir.

Kişilerin ortak karar alma gücü olarak tanımlanan yetki unsurunun, kamu ve özel sektör ayrımı yapılmaksızın tekelci gücün etkisiyle ve şahsi menfaat elde etmek amacıyla kullanılması yolsuzluklara neden olmaktadır. Eylemin kamu kesiminde ya da özel kesimde gerçekleşmesi önemli değildir, fiil ister kamu kesiminde ister özel kesimde gerçekleşsin durum yolsuzluk olarak nitelendirilmektedir.[23]

1.1.2.2 Kurallara Aykırılık Unsuru

Her toplumda sosyal hayatı düzenleyen yazılı ve yazısız kurallar mevcuttur ve bu kurallar toplumun sosyolojik yapısından kaynaklanan karakteristik özellikleri yansıtır. Söz konusu kuralların bir kısmı yazılı olup yasal erkin yaptırımlarına tabiyken bir kısmı yazılı olmayıp toplumun geleneksel yapısından kaynaklanır.

Yolsuzluk olgusunun gerçekleşebilmesi için eylemin sadece yazılı kurallara aykırı olması gerekli değildir, eylemin yazılı olmayan ahlaki kurallara aykırılık teşkil etmesi de yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Netice itibariyle yolsuzluk kavramı, gerek yazılı gerekse yazısız hukuk kurallarının ihlal edilmesi fiilinden meydana gelir.[24]

- **Hukuk Kurallarına Aykırılık**

Yolsuzluk eyleminin gerçekleşebilmesi için fiilin mevcut hukuk kurallarına aykırı olarak gerçekleşmesi gerekir. Ancak yolsuzluk bazı durumlarda yasal çerçevede gerçekleşirken bazı durumlarda mevcut hukuk kurallarına aykırı olarak gerçekleşir. Bu duruma örnek olarak; yasal olarak açılmaması gereken bir işletmeye evraklarda sahtecilik yaparak çalışma izni verilmesi verilebilir.

---

[22] Arslan, s.12.
[23] Tarhan vd., s. 23.
[24] Musa Hikmet Yavuzyiğit, "Türkiye'de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 1996, s. 20.

- **Ahlak Kurallarına Aykırılık**

Yolsuzluk kavramının temel unsurlarından biri ahlaki kurallara aykırılıktır. Gerçekleştirilen eylem yazılı kurallara uygun olsa bile ahlaka aykırı olabilir bu durumda da yolsuzluk gerçekleştirilmiş sayılır.

1.1.2.3 Çıkar Unsuru

Yolsuzluk kavramının gerçekleşebilmesi için temel unsurlardan biri de çıkar elde etme amacının bulunması yani çıkar öğesidir. Yolsuzluğun tarafları arasında karşılıklı çıkar değiş tokuşunun yaşanması gerekir.[25] Ancak elde edilen çıkarın maddi bir nitelik taşıması zorunlu değildir, kayırmacılık gibi doğrudan ekonomik bir anlamı bulunmayan manevi niteliği de olabilir.[26]

Ancak yolsuzluk fiiline konu olan çıkarın maddi ya da manevi nitelikte olması önemli değildir. Yetkinin kurallara aykırı biçimde kullanılması gerek kişilerin gerekse sosyal yapının zarar görmesine yol açacağından bu durumun yolsuzluk olarak nitelendirilebilmesi için yeterlidir.

1.1.3 Yolsuzluk Özellikleri

Yolsuzluk olgusu farklı şekillerde vuku bulsa da türlerine göre benzer özellikler gösterir. En önemli özelliği ise toplumsal yapının bütününe zarar vermesidir. Çeşitli şekillerde ortaya çıkan yolsuzluk kavramının ortak özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir.[27]

- Yolsuzluk eylemi ister yazılı kurallara tabi olsun ister yazılı olmayan etik değerlere bağlı olsun sosyal yapının bütününe zarar verdiğinden topluma karşı işlenmiş bir suçtur. Bu suçun yazılı kurallara bağlı olması şart değildir.
- Yolsuzluk olgusunun altında çıkar elde etme amacı yatmaktadır. Kişisel ya da karşılıklı çıkar elde etme amacı olan yolsuzluk olayında maddi ya da maddi olmayan çıkar temini söz konusudur.

[25] Arslan, s.13.
[26] Tarhan vd., s. 25.
[27] Hasdemir, s.60.

- Yolsuzluk eylemi gerek yasal mevzuat gerekse sosyal yapının niteliğinden gizli olarak gerçekleşir. Ancak lobi faaliyetlerinde bulunma gibi bazı durumlarda açık olarak gerçekleştirilebilir. Yasal durumun ve toplumun olaya bakışına göre gizlilik derecesi değişebilir.
- Yolsuzluk olayında genellikle birden fazla taraf bulunur. Hırsızlık ve zimmet suçları dışında olayın birden fazla tarafı vardır ve taraflar arasında karşılıklı bir çıkar ilişkisi mevcuttur.
- Yolsuzluk olgusunda toplumsal yapı aldatılarak, mevcut sosyal yapının temel dinamiklerine karşı bir suç işlenilmiş olunur.
- Yolsuzluk olayında bireysel çıkarlar toplumsal çıkarlardan önemli görülür ve bu çıkarlara ulaşmak için gerekli çaba gösterilir.
- Vuku bulan her yolsuzluk örneğinde toplumsal yapının kamusal erke olan güven ve adalet duygusu sorgulanır hale gelir.

1.1.4 Yolsuzluk Türleri

Yolsuzluk olgusu farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle yolsuzluk kavramı, bürokratik ya da siyasi kriterlere göre ayrıma tabi tutulabileceği gibi doğrudan ceza yaptırımına bağlı olabilir ya da kanunda suç sayılmayan yolsuzluk fiilleri şeklinde de bir sınıflandırılmaya gidilebilir.

Yolsuzluk fiiline gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde rastlanılabilinir ve söz konusu fiil bireylerin rızası ya da rızası dışında vuku bulabilir.[28] Genellikle yolsuzluk olgusu "politik, idari", "politik, idari ve iktisadi" ya da "maddi çıkar temini içerikli, manevi çıkar temini içerikli biçiminde ayrıma tabi tutulmakla birlikte, TBMM Yolsuzluk Araştırma Raporunda farklı bir biçimde sınıflandırmaya gidilmiş "doğrudan ceza yaptırımına bağlanmış yolsuzluk türleri" ve "dolaylı ceza yaptırımına bağlanan veya suç sayılmayan yolsuzluk eylemleri" şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur. [29]

[28] Arslan, s.22.
[29] Tarhan vd., s. 26.

Yolsuzluk olgusunu farklı şekillerde ayrıma tabi tutmak mümkün olmakla birlikte bu çalışmada yolsuzluk kavramı literatürde genel olarak yapılan sınıflandırmaya göre politik yolsuzluk ve idari yolsuzluk şeklinde iki ana gruba ayrılarak incelenmiştir.

1.1.4.1 Politik Yolsuzluk

Politik işlevlere ilişkin kamu yetkisinin siyasal yönetim ya da yasa yapımı süresince çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılması şeklinde tanımlanan siyasal yolsuzluğun[30] temel unsuru, yolsuzluk fiilini gerçekleştiren ve görev ve yetkileri önceden tanımlanmış olan kamu görevlileriyle birlikte politikacıların da bu sürece dahil olmasıdır. Yolsuzluk eylemi, genellikle karar alma ve yasa yapım süreçleri gibi politik tercihlerin önde olduğu hususlarda meydana gelmektedir.[31]

Politik karar alma süreçlerinde çıkar grupları lobicilik faaliyetlerinde bulunarak siyasal karar alma mekanizmasını kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışırlar. Kamu kesiminin yapısı ve büyüklüğü ile siyasal yolsuzluklara karşılaşma oranı arasında aynı yönlü ilişki vardır.[32]

İktidarın meşru yollarla ele geçirildiği demokratik yönetimlerde amaç iktidar gücünü, kaynakların ve insanların yönetimini elinde bulundurmaktır. Politik erkin elinde bulundurduğu iktidar gücü toplumsal refahın maksimizasyonu için kullanılabileceği gibi, belli bir kimse veya sınıfın faydasını maksimize etmeye yönelik kullanılabilir. Bu durum politik kaynaklı yolsuzluk fiillerinin artmasına neden olabilir ve iktidar gücü yasal süreç içerisinde hukuka aykırı bir biçimde kullanılabilir.[33]

Politik yolsuzluğun temelinde yolsuzluğu gerçekleştiren görev ve yetkilerinin sınırları önceden tanımlanmış olan kamu görevlilerinin yanında siyaset kurumunun da sürece dahil olması yatmaktadır. Yolsuzluğun politik olarak nitelendirildiği bu yolsuzluk türünde siyasi parti mensupları temel unsurdur.[34]

---

[30] Berkman, s.18.
[31] Taner Demirel,"Türkiye'de Siyasal Yolsuzluk Olgusu", http://www.libearldt.org.tr/dergiler/2003. s.3 (16.01.2014).
[32] Kemal Özsemerci, "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri", www.sayıştay.gov.tr./yayın/elek/ekutupana.2004, (10.04.2014).
[33] Özsemerci, s.23.
[34] Arslan, s.23.

Toplumsal vicdanı rahatsız eden ve sosyal refahın artmasına engel olan politik yolsuzluk türünün temel unsuru yolsuzluk fiilinin idari yolsuzluk türünden ayrı olarak görülmemesidir.[35]

Yönetsel yolsuzlukların politik yolsuzluklarla birlikte meydana gelme zorunluluğu bulunmamakla birlikte, politik yolsuzlukların özellikleri gereği yönetsel yolsuzluklarla birlikte meydana gelme zorunluluğu vardır ve bir bakıma politik yolsuzluklar yönetsel yolsuzlukları da kapsamaktadır.[36]

Çünkü yönetsel bir yolsuzluk fiili işlenmeden politik yolsuzluk fiilinin meydana gelmesi imkansızdır. Örneğin, bir iş adamının girmiş olduğu ihaleyi kazanabilmesi için, yetkililere haksız çıkar temin etmesi yönetsel yolsuzluktur. Ancak aynı kişinin yetkililere ya da kendi muhtemel rakiplerine baskı yaparak onları ihale dışında bırakmak amacıyla siyasi referanslarını kullanması durumunda, yönetsel yolsuzluk eylemi politik yolsuzluk eylemiyle birlikte meydana gelmiştir.[37]

1.1.4.2 İdari Yolsuzluk

Kamusal faaliyetlerin temel amaçlarından bir tanesi toplumun bütününe ya da bireylere kamusal hizmet sunmaktadır. Kamusal hizmetin sunumu sırasında kamusal erk ile birey arasında bir nevi aracılık hizmeti gören kamu görevlisinin maddi ya da manevi çıkar elde etmek amacıyla görevlerini özel çıkarları doğrultusunda kötüye kullanması, yönetimde yolsuzlukları ve yozlaşmayı ortaya çıkarır.[38]

Kamusal hizmetler genellikle kamu kesimi tarafından sunulduğu için ortaya çıkan yolsuzluk fiilinin taraflarından biri, yetkisinin sınırları önceden belirlenmiş olan memur yada kamu görevlileridir.

Söz konusu bu yolsuzluk türü, kamu görevlilerinin kamu kesimi tarafından kendilerine verilen ve önceden sınırları belirlenmiş olan kamusal yetkiyi kendisi ya da üçüncü şahıslara haksız çıkar temini amacıyla ve genellikle yasal mevzuatın işleyişi

[35] Demirel, s.4.
[36] Demirel, s.4.
[37] Demirel, s.4.
[38] Berkman, s.18.

sırasında kullanmasıyla meydana gelir. Kamu görevlisi kendisine verilen kamusal yetkiyi ya hukuki normlara aykırı olarak ya da meşru hükümler çerçevesinde kullanarak yolsuzluk fiilini işleyebilir.[39] İdari yolsuzluk türü yapısı gereği maddi çıkar temini içeren ve manevi çıkar temini içeren idari yolsuzluklar şeklinde iki ana gruba ayırabilir.

1.1.4.2.1 Maddi Çıkar Temini İçeren İdari Yolsuzluk

Maddi çıkar temini içerikli yolsuzluklarda kamu yetkisi maddi menfaat elde etmek amacıyla iyi niyet kurallarına aykırı olarak kullanılır. Bu yolsuzluk türünde çıkar unsuru maddesel bir amaç edinmeye yönelik olup, yolsuzluk fiili sonucunda elde edilecek maddi kazanç nakdi ya da paraya çevrilebilir niteliği olan, maddi değer taşıyan herhangi bir şey olabilir. Maddi çıkar temini içerikli yolsuzluk türleri rüşvet, haraç, zimmet ve rant kollama gibi farklı şekillerde kendini göstermektedir.

a) Rüşvet: Maddi çıkar temini içerikli yolsuzluk türlerinin başında, genel olarak kamu görevlisinin maddi bir çıkar karşılığında kişilere haksız bir fiil yoluyla yarar sağlaması olarak nitelendirilen rüşvet suçu gelir ve rüşvet 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 252'nci maddesinde; *"bir kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı olarak bir işi yapması veya yapmaması için kişiyle vardığı anlaşma çerçevesinde bir yarar sağlaması" şeklinde* tanımlanmıştır.[40]

Kamu görevlilerinin kendilerine çıkar sağlamak ya da üçüncü şahısların çıkarlarına hizmet etmek için para, hediye vb. şeyleri kabul etmeleri olarak da tanımlanan rüşvet suçu farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Rüşvet suçu kamu görevlisine para, hediye verilmesi, çocuğunun eğitim masraflarının karşılanması, uçak bileti temini ve tatile gönderilmesi gibi doğrudan ve dolaylı yöntemlerle ortaya çıkmaktadır.[41]

Rüşvetin niteliği ve miktarı alan ve veren açısından kendisine sağlayacağı yarar bakımından değişir. Rüşvet suçunun tarafları yaptıkları fayda ve maliyet analizine göre fiili işleyip işlememeye karar verirler. Bir ekonomide kamu görevlilerini rüşvet suçunu işlemeye yönelten başlıca etmenler, kamu personeline sağlanan ekonomik ve sosyal

[39] Arslan, s.25.
[40] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu md.252.
[41] Arslan, s.25.

haklar, ülkenin hukuki ve idari yapısı, ülkenin sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyi ve rüşvet suçunun işlenmesine yönelik içselleştirilmiş güdülerdir.

b) İrtikap: Haraç ya da aktif rüşvet olarak da adlandırılan irtikap suçunda kamu görevlisi bir işi yapmak için doğrudan bedel istemektedir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 250'nci maddesinde *"görevinin sağladığı nüfuzu kötüye kullanmak suretiyle kendisine veya başkasına yarar sağlamasına veya bu yolda vaatte bir kimseyi icbar etmek"*[42] olarak tanımlanan irtikap suçunu rüşvet suçundan ayırmak güçtür. Aktif yiyicilik, aktif rüşvet olarak da ifade edilen irtikap suçu ikna yoluyla gerçekleştirildiği gibi zor kullanarak, cebir ve tehditle icbar yoluyla da vuku bulmaktadır. İrtikap suçunu rüşvetten ayıran temel özellik talebin çıkış noktasından kaynaklanmakta ve talep kamu görevlisinden gelmektedir.[43]

c) Zimmet: Zimmet suçu tek taraflı işlenen bir yolsuzluk türüdür ve yolsuzluğun tarafı olarak sadece kamu görevlisi vardır. Bu sebeple diğer yolsuzluk türlerinden rahatlıkla ayrılabilmektedir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 247'nci maddesinde "*Görevi nedeniyle zilyetliği kendisine devredilmiş olan veya koruma ve gözetimiyle yükümlü olduğu malı kamu görevlisinin kendisinin ve başkasının zimmetine geçirmesi şeklinde tanımlanan zimmet suçunda, kamu görevlisi bir başka şahıstan çıkar sağlamazken devletin imkânlarını ve kaynaklarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanır ya da kendi hesabına geçirir*.[44] Kamu görevlisinin yasalara aykırı bir biçimde para ya da mal niteliği taşıyan bir kamu kaynağını kendi özel kullanımına tahsis ettiği zimmet suçuna örnek olarak kamu kurumuna ait bir parayı, memurun kendi hesabına geçirmesi verilebilir[45].

d) İhaleye Fesat Karıştırma: 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 235'inci maddesinde haleye fesat karıştırma suçu düzenlenmiş olup *"kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan mal veya hizmet alım ve satımlarına ya da kiralamalara ilişkin ihalelere fesat karıştıran kişi, üç yıldan yedi yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır."*[46] şeklinde yer almıştır. Kamu kesimi tarafından sunulan bazı hizmetler ihale yoluyla özel sektöre

[42] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu md.250
[43] Özsemerci, s.26.
[44] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu md.247
[45] Özsemerci, s.26.
[46] 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu md.235

gördürülmek istenebilir ya da doğrudan özel sektörden mal ve hizmet temini yoluna gidilebilir. Bu durumda baskı ve çıkar grupları rekabet şartlarına aykırı olarak rüşvet, iltimas vb. durumlara başvurarak ihalelere fesat karıştırma yolunu tercih edebilir.

e) Rant Kollama: Kamusal faaliyetler suni bir kıtlığa yol açar ve arz edilen kamusal hizmetler toplum içerisinde bazı kesimlerin olması gerektiğinden daha fazla faydalanma eğilimini doğurur. Çıkar ve baskı gruplarının kamu kesimi tarafından suni olarak ortaya çıkarılan monopol, lisans hakkı gibi bir ekonomik ranttan pay alma amacıyla çeşitli şekillerde girişmiş oldukları faaliyetler rant kollama olarak adlandırılır.[47] Yaygın olarak görülen yolsuzluk türlerinden olan ve doğrudan kamusal faaliyetlerden pay elde etme amacı taşıyan rant kollama yasal mevzuatta suç olarak nitelendirilmemiştir. Kamu kesimi tarafından suni olarak yaratılan bu ekonomik transferler yapısına göre farklı şekillerde alt başlıklar halinde sınıflandırılabilir.[48]

- **Monopol Kollama:** Monopol ya da tekel, kamu kesiminin bazı hizmetlerin üretimini doğrudan üstlenerek gerçekleştirmesi anlamına gelir. Kamu kesimi tarafından imtiyaz hakkı verilen bir monopolün elde edilmesi amacıyla çıkar gruplarının girişmiş oldukları lobicilik faaliyetleri ve bu amaçla yapmış oldukları harcamalar monopol kollama olarak ifade edilebilir.[49]

- **Lisans Kollama:** Kamu kesimi tarafından özellikle dış ticaret sektöründe uğraş gösteren firmalara bazı lisanslar verilir. Bu duruma örnek olarak, ithalatçı firmaların ithalatta tahsisli kotalardan lisans belgesi alarak rant elde etmek için girişmiş oldukları lobi faaliyetleri gösterilebilir.[50]

- **Teşvik ve Yardım Kollama:** Çıkar ve baskı gruplarının kamu kesiminin sağladığı mali teşvikler ve sübvansiyonları almak için girişmiş olduğu faaliyetler ile kamu kesiminin sosyal refah devleti fonksiyonuna bağlı olarak gelir düzeyi düşük gruplara yapılan yardımlardan pay alma çabalarıdır.[51]

- **Tarife ve Kota Kollama:** Kamu kesimi bazı durumlarda üretici ve tüketiciyi korumak için ithal edilen mallara kota koyar bu durum üretici ve tüketici rantının artmasına ya da azalmasına yol açabilir. Toplumda çıkar ve baskı gruplarının

[47] Coşkun Can Aktan, "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Aralık 1993, s. 121.
[48] Özsemerci, s.26.
[49] Aktan, s.123.
[50] Aktan, s.123.
[50] Aktan, s.124.
[51] Aktan, s.124.

rant elde etmek amacıyla bazı malların ithalatını engelleme ve azaltma çabaları ile ithalat ve ihracat kotalarını kendi çıkarları doğrultusunda kullanma ve etkilemeleri tarife ve kota kollama faaliyetleri olarak nitelendirilebilir.[52]

1.1.4.2.2 Manevi Çıkar Temini İçeren İdari Yolsuzluk

Dayanışma içerikli yolsuzluk olarak da adlandırılan manevi çıkar içerikli yolsuzluk kişilere yönelik olup maddi olmayan, manevi bir transfere dayanmaktadır. Temelinde duygusallık olan bu yolsuzluk türü genellikle eş dost, akrabalık nedenleriyle gerçekleşmektedir.

a) Lobicilik Faaliyetleri: Çıkar gruplarının siyasal karar alma sürecinde kararları kendi menfaatleri doğrultularında yönlendirme çabaları olarak adlandırılan lobicilik faaliyetleri, yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü esnada ortaya çıkabilecek bir yolsuzluk türüdür. Bazı baskı grupları ilişki içinde bulundukları siyasi partileri desteklemek suretiyle siyasi partilerin ve iktidarın gücünden yararlanarak çıkar maksimizasyonu sağlamaya çalışırlar.[53]

b) Oy Ticareti: Yasama faaliyetlerinin yürütüldüğü aşamada ortaya çıkan siyasal bir yozlaşma türü olan oy ticaretinde; mecliste yer alan siyasi partiler, baskı gruplarının ve kendi çıkarlarının doğrultusunda oylama esnasında birbirlerini destekleyerek karşılıklı oy alış-verişinde bulunurlar. Bu oy alışverişi oy ticareti olarak nitelendirilebilir ve bazı durumlarda meclisin karar alma mekanizmasını hızlandırabilir.[54]

c) Kayırmacılık: İltimas ya da halk arasında torpil olarak da ifade edilen kayırmacılık, kamu işlemlerini yerine getiren memurun yakınlarını yasalara aykırı bir biçimde ve haksız yere kayırması olarak tanımlanabilir.[55] Kayırmacılık çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir.

- **Hizmet Kayırmacılığı:** Siyasal iktidarların yeniden seçilmeyi garanti altına almak istemeleri ve bunun için bütçeden kendi seçim bölgelerine ya da oylarını

[52] Aktan, s.123.
[53] Arslan, s.32
[54] Özsemerci, s.30.
[55] Aktan, s.28.

artırmak istedikleri seçim bölgelerine daha fazla kaynak aktarımda bulunmaları hizmet kayırmacılığı olarak ifade edilir.[56]

- **Siyasal Kayırmacılık (Patronaj) :** Siyasal partilerin meşru yollardan iktidarı ele geçirmeleri sonucunda kamu kuruluşlarında görev alan üst düzey bürokratları siyasi düşünce, kronizm gibi sebeplerle görevden alarak,yerlerine yeni kişiler atamalarına literatürde patronaj adı verilmektedir.[57]
- **Akraba ve Yakınları Kayırma (Nepotizm) :** Nepotizm olarak da adlandırılan akraba ve yakınları kayırmacılık; bir kişinin liyakat, yetenek ve eğitim düzeyi gibi temel unsurların göz ardı edilerek kendileriyle yakın ilişkide bulunan akraba, eş-dost ve arkadaşlarını istihdam etmelerini ifade eder.
- **Eş-Dost ve Tanıdıkları Kayırma (Kronizm) :** Kronizm olarak da adlandırılan hemşericilik, belli bir meslek grubuna dahil olma gibi psikolojik nedenlerle üst düzey kamu görevlilerinin tanıdıklarını istihdam etmeleri, iltimas göstermeleri şeklindeki kayırmacılık türü eş-dost tanıdıkları kayırma olarak ifade edilebilir.

1.2 Dışsallıklar, Türleri ve Yolsuzluk Arasındaki İlişki

Bir iktisadi birimin üretim ya da tüketim faaliyeti sonucunda ortaya çıkan pozitif ya da negatif dışsallıklardan o toplumda yaşayan hiç kimse yadsınamaz. Aynı şekilde kamusal bir kötülük olarak karşımıza çıkan yolsuzluk kavramı o toplumda yaşayan her bireyi doğrudan ya da dolaylı olarak etkiler. Yolsuzluk fiilleri sonucunda ortaya çıkan negatif dışsallıklar ekonomideki yaygınlığına ve büyüklüğüne bağlı olarak kamu otoritesinin meşruluğunu zedeleyerek, iktisadi ve sosyal yapının bütününe zarar verir.

1.2.1 Dışsallık Kavramı

Ekonomide tam rekabet piyasası koşullarının gerçekleştirilemediği, piyasa başarısızlığı teorisinin nedenlerinden biri de dışsal ekonomilerdir. Dışsal ekonomilerde üretim toplumsal refahı maksimize eden optimum üretim düzeyinin altında ya da üstünde gerçekleşir. Bu durum da devreye kamu müdahalesi girer.

[56] Hasdemir, s.95.
[57] Semerci, s.29.

Pigou tarafından tekrar ele alınarak, sosyal refah fonksiyonu dahil edilen ilk defa Marshall tarafından bilimsel yazında kullanılan dışsallık kavramı, bir iktisadi birimin üretim ve tüketim faaliyetleri sonucu diğer iktisadi birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonlarının olumlu ya da olumsuz etkilenmesidir.[58]

Üretim ve tüketim faaliyetleri sonucunda diğer iktisadi birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonları olumlu olarak etkilenmişse yani sosyal fayda artmış ya da sosyal maliyet azalmışsa pozitif dışsallık, olumsuz etkilenmişse sosyal fayda azalmış veya sosyal maliyet artmışsa negatif dışsallık olarak ifade edilir.

Dışsallıkların olduğu bir ekonomide, bir üretici birimin diğer üretici birimlerin maliyet fonksiyonlarını olumsuz olarak etkilediği ve ortaya çıkan maliyetin telafi edilmediği ya da bir tüketici birimin diğer tüketici birimlerin fayda fonksiyonunu olumsuz olarak etkilediği ve oluşan negatif durumun tazmin edilmediği piyasa aksaklıkları söz konusudur.

Dışsallıkların yaygın olduğu ekonomilerde iktisadi birimler sadece parasal maliyetleri göz önüne alıp sosyal maliyetleri dikkate almazlar. İktisadi faaliyetlerin sadece kendi üzerlerine doğrudan etkileri olan maliyet unsurlarını hesaba katıp, diğer iktisadi birimler üzerindeki maliyetleri dikkate almazlar. Toplumun belli bir üyesi tarafından gerçekleştirilen iktisadi faaliyet sonucunda ortaya çıkan fayda ve maliyetlerin toplumun diğer üyelerine yansıması söz konusudur.[59]

Bir iktisadi faaliyet sonucunda dışsallığın oluşabilmesi için iktisadi birimler arasında karşılıklı bir ilişki ve bağımlılığın olması gerekir. Dışsallığın ortaya çıkmasına neden olan tarafla dışsallıktan olumlu ya da olumsuz olarak etkilenen taraf arasında karşılıklı bir etkileşim söz konusudur.

Dışsallığın ortaya çıktığı bir iktisadi faaliyette oluşan fayda ya da maliyet unsuru piyasa mekanizması dışındadır yani fiyatlandırılamamaktadır. Çünkü fayda ve fiyat ilişkisi kopuktur. Fayda ve fiyat ilişkisinin ortaya konulması dışsallığın piyasa mekanizması içinde çözülebilmesini ifade eder. Ancak dışsallığın ortaya çıkmasına

[58] Ömer Faruk Batırel, **Kamu Maliye Teorisine Giriş**, İstanbul, 1990, s.22.
[59] Batırel, s.22.

neden olan tarafla dışsallıktan etkilenen taraf arasında fayda ve fiyat ilişkisinin ortaya konulamaması dışsallığın piyasa mekanizmasını işlersiz kılan özelliklerinden biridir.

Bir iktisadi faaliyet sonucunda ortaya çıkan dışsallık sonucunda bir iktisadi birimin elde ettiği fayda sosyal fayda açısından iktisadi sistem içinde önemli bir payı olmayabilir bu nedenle dışsallıkların söz konusu olduğu durumlarda, bireysel fayda ile sosyal maliyetler arasında bir sapmadan söz edilebilir.[60]

1.2.2 Dışsallık Türleri

Bir iktisadi faaliyet neticesinde oluşan dışsallıklar iktisadi faaliyetin niteliğine göre değişik şekillerde ortaya çıkabilir. İktisadi yazında dışsallıkların sınıflandırılmasında genel olarak dışsallıkları ortaya çıkaran iktisadi faaliyetin türüne göre bir ayrışma kullanılmaktadır. Dışsallıklar genellikle üretimde ve tüketimde dışsallık olmak üzere iki ana gruba ayrılarak kendi içlerinde ayrıma tabi tutulmaktadır.

Üretimde dışsallık, bir iktisadi birimin üretim faaliyeti sonucunda diğer bir üretim veya tüketim biriminin fayda veya maliyet fonksiyonlarının olumlu ya da olumsuz olarak etkilenmesi durumudur. Bir iktisadi birimin tüketim faaliyeti sonucunda başka üretici ve tüketici birimlerin fayda veya maliyet fonksiyonlarının olumlu ya da olumsuz olarak etkilenmeleri de tüketimde dışsallık olarak ifade edilmektedir.[61]

Bir iktisadi faaliyet neticesinde oluşan dışsallıklar sonucunda ortaya dışsal kazanç ve dışsal kayıplar ortaya çıkar. Oluşan bu dışsal kazanç ve dışsal kayıplara göre dışsallıkları ortaya çıkış nedenlerine göre parasal ve teknolojik, marjinal ve inframarjinal, pozitif ve negatif dışsal ekonomiler olarak ayrıma tabi tutabiliriz.[62]

a) Tüketim Dışsallığı

Bir iktisadi birimin tüketim faaliyetinde bulunması sonucu başka üretici ve tüketici birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonlarının olumlu ya da olumsuz etkilenmeleri durumuna tüketimde dışsallık denilmektedir.

---

[60] Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliye Teorisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1998, s.62.
[61] Fevzi Devrim, **Kamu Maliyesine Giriş**, İzmir, s.40.
[62] Coşkun Can Aktan, **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, İzmir, 2003, s.10.

Bir iktisadi birimin tüketim faaliyetinde bulunması sonucunda başka bir iktisadi birimin üretim faaliyetleri olumlu olarak etkileniyorsa tüketiciden üreticiye pozitif dışsallık, olumsuz olarak etkileniyorsa, tüketiciden üreticiye negatif dışsallık adı verilir. Bir iktisadi birimin tüketim faaliyetinde bulunması sonucunda başka bir iktisadi birimin fayda fonksiyonları olumlu olarak etkileniyorsa tüketiciden tüketiciye pozitif dışsallık, olumsuz olarak etkileniyorsa, tüketiciden tüketiciye negatif dışsallık adı verilir.

b) Üretim Dışsallığı

Bir iktisadi birimin üretim faaliyetinde bulunması sonucu başka üretici ve tüketici birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonlarının olumlu ya da olumsuz etkilenmelerine üretimde dışsallık denilmektedir. Bir iktisadi birimin üretim faaliyetinde bulunması sonucunda başka bir iktisadi birimin üretim faaliyetleri olumlu olarak etkileniyorsa üreticiden üreticiye pozitif dışsallık, olumsuz olarak etkileniyorsa, üreticiden üreticiye negatif dışsallık adı verilir.

Bir iktisadi birimin üretim faaliyetinde bulunması sonucunda başka bir iktisadi birimin fayda fonksiyonları olumlu olarak etkileniyorsa üreticiden tüketiciye pozitif dışsallık, olumsuz olarak etkileniyorsa, üreticiden tüketiciye negatif dışsallık adı verilir.

Dışsallık türleri içerisinde bilimsel literatürde üretici ve tüketicilerin fayda ve maliyet fonksiyonlarını olumsuz olarak etkilemesi nedeniyle negatif dışsal ekonomiler ya da dışsal kayıplar daha önemlidir. Çünkü negatif dışsallıkların olduğu bir iktisadi faaliyette sosyal refahı maksimize eden optimum üretim düzeyinden daha az ya da daha fazla üretim yapılmıştır. Negatif dışsal ekonomilere örnek, bir çimento fabrikasının bölgenin havasını kirletmesi durumudur Burada üretim düzeyi gereğinden fazla, sosyal maliyetin özel maliyetten yüksek olduğu üretim düzeyinde gerçekleşmektedir.

Sosyal faydanın özel faydadan yüksek olduğu pozitif dışsal ekonomilerde ise üretim düzeyi sosyal refahı maksimize eden optimum üretim düzeyinden daha azdır. Örneğin süt üreten bir tesiste pozitif dışsallık vardır ve sosyal faydan özel faydadan yüksektir ancak firma sosyal refahı maksimize eden optimum üretim düzeyinden daha az üretimde bulunmaktadır.

1.2.3 Dışsallıkların Etkileri

Herhangi bir iktisadi sistemin temel amacı, kıt kaynakların sonsuz olan ihtiyaçlarla bağdaştırılarak sosyal refahı maksimize etmektir. Sosyal refahı maksimize etmek için tüketici tercihlerine göre belirlenen talep ile arzı piyasa dengesinin belirlendiği denge noktasında uyumlaştırmak gerekir. Bunun için üretim faktörlerini tam istihdam üretim düzeyini gösteren üretim olanakları eğrisi üzerindeki bir noktada üretim sürecine dahil edilmesi gerekir.

Sosyal faydanın maksimize edilmesi için, "bir malın üretiminin sağlandığı sosyal faydanın, o malın üretiminin neden olduğu sosyal maliyete eşit olması gerekir. Sosyal faydanın, bireyin sağladığı özel fayda ile toplumun sağladığı fayda toplamına eşit olduğu kabul edilmektedir. Böylece bireysel maliyetle toplumsun yüklendiği maliyetin bileşiminden oluşan sosyal maliyetin, sosyal faydaya eşit olduğu noktada pareto optimum sağlanmış olur.[63]

Kaynak dağılımda etkinliğin sağlanabilmesi için bir malın piyasa fiyatının sosyal faydanın sosyal maliyete eşit olduğu noktada belirlenmesi gerekir. Pareto optimumun sağlandığı bu seviyede sosyal refah maksimize edilmiş olur.

Bir iktisadi faaliyetin ortaya çıkmasında dışsal ekonomiler yoksa, malın fiyatı optimum seviyede belirlenmiş olur. Dışsal ekonomilerin var olduğu iktisadi faaliyetlerde üretimin topluma olan fayda ve maliyetleri piyasada oluşan denge fiyatına tam olarak yansımayacaktır.

Amacı kar maksimizasyonu olan iktisadi birim, üretim faaliyeti sonrasında ortaya çıkan dışsal maliyetleri malın fiyatına yansıtmayacak ve kaynak dağılımında etkinlikten uzaklaşılacaktır. Üretim faaliyetinin negatif dışsallık yayması durumunda sosyal maliyet sosyal faydadan büyük olacaktır. İktisadi faaliyetin neden olduğu sosyal maliyet özel maliyetten büyük olduğundan gereğinden fazla üretimde bulunulacaktır.[64]

---

[63] Nadaroğlu, s.56.

[64] Ercüment Özdemir, "Çevre Sorunlarının Ekonomik Niteliği Bağlamında Dışsallıkların Ortadan Kaldırılması", Ankara Üniversitesi S.B.E.,**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2006, s.52.

Piyasa mekanizmasının işlerliğini geçersiz kılan ve ekonomide etkin rekabet piyasasının gerçekleştirilememesine neden olan bir piyasa başarısızlığı türlerinden olan dışsal ekonomiler, ekonomide kaynak dağılımında etkinliğin ve üretim ve tüketimde etkinliğin gerçekleştirilememesine neden olur.

Piyasa mekanizması içerisinde dışsallıkların gönüllü olarak içselleştirilememesi neticesinde, dışsallıkların büyüklüğüne ve yaygınlığına bağlı olarak devlet müdahalesi gerekebilir. Bu durumda devlet ya üretimi bizzat kendisi üstlenir ya da vergi sübvansiyon mekanizması devreye girer.

Kamu kesimi sosyal faydası yüksek olan eğitim sağlık gibi yarı kamusal malların üretimini bizzat üstlenebileceği gibi vergi ve sübvansiyon mekanizmasıyla özel kesim tarafından sunulan eğitim ve sağlık hizmetlerinin teşvikini sağlayabilir.

Ekonomide etkin rekabet koşullarının geçerli olabilmesi ve kaynak dağılımlında etkinliğin gerçekleştirilebilmesi için dışsallıkların ya piyasa mekanizması tarafından içselleştirilmesi ya da kamu kesimi müdahalesi ile ortadan kaldırılması gerekir.

1.2.4 Yolsuzluk ve Negatif Dışsallık Arasındaki İlişki

Yolsuzluk olgusu negatif dışsallık yayan bir tür kamusal kötülük olarak nitelendirilebilir. Yolsuzluk fiili, toplumda yaşayan herkese maliyet yükleyen, tek başına bireyin kendisi tarafından engellenmesi mümkün olmayan ve ortadan kaldırılabilmesi için mevcut ekonomik ve sosyal yapı içerisinde karşılıklı iş birliği ve koordinasyon gerektirir.[65]

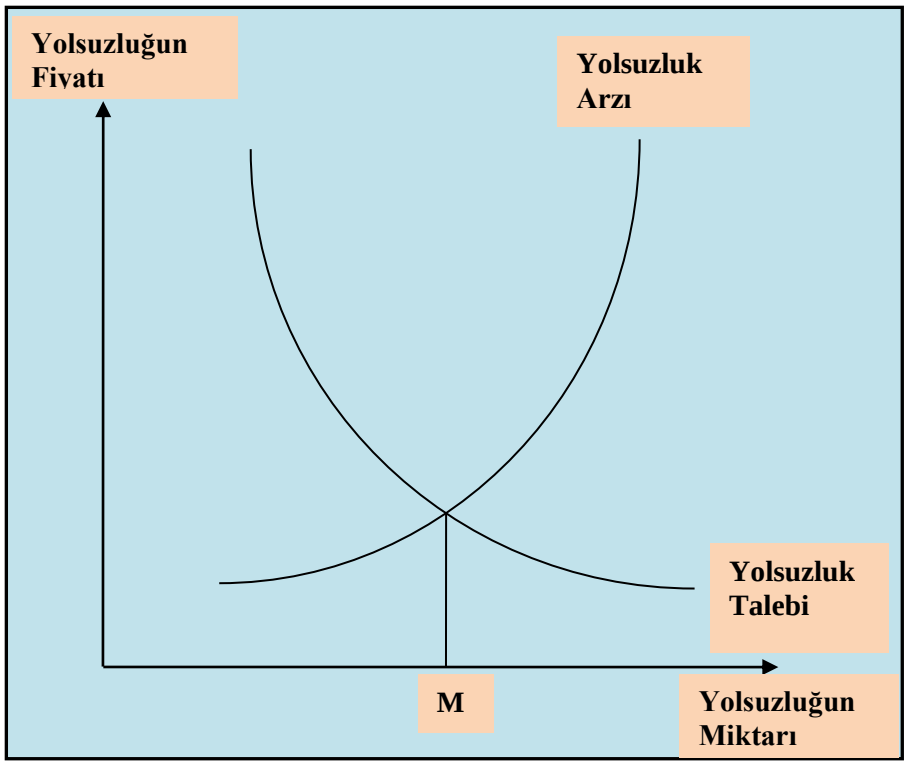
Yolsuzluk kavramı toplum içinde yaşayan bireylerin karşılıklı iş birliği içerisinde mücadele edeceği bir durumdur. Yolsuzluğun negatif dışsallıkları toplumda yaşayan herkes üzerine yansır ve bu olumsuz etkiler bireylere homojen olarak dağıtılamaz.[66]

[65] Çelen, s.23.
[66] Çelen, s.23.

Kamusal bir fena olan yolsuzluk kavramı hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde tam kamusal mal statüsüne sahip olduğundan mücadele için devletler arası iş birliğini gerektirir.[67] Ülkeler tek başlarına yolsuzlukla mücadele edemez

Finansal piyasalarının küreselleştiği günümüzde, emek ve sermaye başta olmak üzere üretim faktörleriyle mal ve hizmet hareketleri akışkandır ve kolaylıkla mobilitesi sağlanmaktadır. Bu durum yolsuzluk olgusunu ulusal bir sorun olmaktan çıkararak ülkeler arası iş birliğini gerektiren küresel bir problem haline getirmiştir.[68]

Bir ekonomide yolsuzluk fiilini tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir bu nedenle yolsuzluk düzeyini toplumun kabul edebileceği makul bir seviyeye çekmek gerekir.



Kaynak: Mustafa Çelen, **Yolsuzluk Ekonomisi: Kamusal Bir Kötülük Olarak Yolsuzluğun Ekonomik Analizi**, İSMMO Yayınları, İstanbul, 2007, s. 23.

[67] Çelen, s.23.
[68] Çelen, s.23.

Yolsuzluk miktarının yatay eksende, yolsuzluk fiyatının dikey eksende yer aldığı yukarıdaki şekilde optimum yolsuzluğun belirlendiği denge noktası 0 (sıfır) değildir. Çünkü bir ekonomide yolsuzluk miktarı arttıkça bireysel ve toplumsal maliyet artacaktır bu durum da yolsuzluk eğrisinin pozitif eğimli bir eğri olmasına sebebiyet verecektir. Yolsuzluk miktarı arttıkça yolsuzluk vakalarının belirlenmesi daha kolay olacağı için yolsuzlukla mücadele eğrisi negatif eğimli olacaktır. Yolsuzluk arz eğrisi ile yolsuzluk talep eğrisinin kesiştiği denge noktası yolsuzluk düzeyinin optimum olduğu seviyedir. Bir ekonomide çeşitli şekillerde örneğin devlet memurlarının ücret artışı gibi önlemlerle yolsuzluk seviyesi azaltılabilir ancak bu durum bütçe finansmanı sorununu ortaya çıkarabilir.[69]

[69] Çelen, s.37.

İKİNCİ BÖLÜM

BANKACILIK KESİMİNDE GERÇEKLEŞEN YOLSUZLUKLAR VE KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİLERİ

2.1 Bankacılık Kesimi, İşlevleri, Gelişimi

Fon ihtiyacı olanlarla fon fazlası olanları bir araya getirerek tasarrufların yatırımlara dönüşmesinde bir nevi aracılık işlevi gören bankacılık sisteminin gelişimi, ülkelerin iktisadi ve sosyal hayatındaki gelişmelere bağlı olarak farklılık göstermiştir. İktisadi büyümeye bağlı olarak genişleyen bankacılık kesimi, ekonomik kriz dönemlerinde daralmalar göstermiş ve teknolojik gelişmelerin de etkisiyle finansal piyasaların en önemli oyuncusu haline gelmiştir.

2.1.1 Banka Kavramı

Banka kavramı, Türk Dil Kurumu tarafından " *bankacılık işleminin yapıldığı yer ya da faizle para alıp veren, kredi, iskonto, kambiyo işlemleri yapan, kasalarında para, değerli belge, eşya saklayan ve ticaret, sanayi, ekonomi alanlarında çeşitli etkinliklerde bulunan kuruluş*" olarak tanımlanmaktadır.

İktisat yazınında Banka kavramı çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. En yaygın banka tanımı ise *para, kredi ve sermaye konularına giren her çeşit işlemleri yapan ve düzenleyen, özel veya kamusal kişilerle işletmelerin bu alandaki her türlü gereksinimlerini karşılama faaliyetlerini temel uğraş konusu seçen bir ekonomik birimdir*.[70] Sonradan yürülüğe giren 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nda banka terimi genişletilerek, mevduat ve katılım bankaları ile kalkınma ve yatırım bankaları da tanım kapsamına dahil edilmiş ve geniş bir tanımlama yapılmıştır.

Günümüz ekonomilerinde teknolojik gelişmelere paralel olarak iktisadi ve ticari faaliyetlerde değişmelere istinaden olarak bankacılık kesimi tarfından sunulan hizmetler de çeşitlilik göstermeye başlamış olup, Bankalar geleneksel mevduat toplama,

[70] Mehmet Takan, **Bankacılık Teori, Uygulama ve Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001, s.2.

kredi verme fonksiyonlarının yanında modern bankacılık fonksiyonlarını da üstlenmişlerdir.[71]

2.1.2 Bankaların İşlevleri

Bankalar ekonomik sistemde bireyler ve işletmeler gibi fon talep edenlere fon arz ederek fon ihtiyaçlarını karşılamakta böylece tasarruf fazlası olanlarla tasarruf açığı olanlar arasında aracılık hizmeti görerek ekonomik hayatının gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Bankacılık sisteminin faaliyetleri ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı olarak farklılık göstermekte bu durum da olası bir finansal krizde ülke ekonomilerini olumlu ya da olumsuz etkileyebilmektedir. Günümüzde bankacılık sisteminin başlıca işlevi sermaye ile girişimciyi karşılaştırmalarıdır.

Bankacılığın geleneksel fonksiyonları yanında ülkenin para politikasının etkinliğini artırmak, para politikasının yürütülmesinde gerekli araçların kullanımına zemin hazırlamak vb. modern fonksiyonları da ülke ekonomilerini etkileyerek gelir ve servet dağılımına yön verebilmektedir.

- **Kaynak Sağlama İşlevi:** Bir ekonomide bankalar genel olarak kendi iç dinamiklerinden, öz kaynaklardan ya da borçlanmak yolu ile üçüncü kişilerden elde ettikleri yabancı kaynaklardan fon sağlarlar.[72] Ayrıca bankalar iktisadi birimlerden, kamu kuruluşlarından mevduat toplamak veya yurt içi ve yurt dışındaki diğer kredi kurumlarından kredi kullanmak şeklinde de fon sağlayabilmektedir. Toplanan mevduatın kredi olarak ekonomiye enjekte edilmesi bankaların temel fonksiyonu olarak kabul edilmektedir.
- **Kredi Kullandırma İşlevi** Bankaların faiz, komisyon vb. karşılığı belirli bir maliyetle topladıkları fonları, yine faiz, komisyon vb. belirli bir gelir karşılığında kredi olarak kullandırmaları bu kurumların ekonomik sistemdeki en önemli işlevini

[71] Levent Sezal, "Banka İşletmelerinde Etkin Bir İç Denetim ve Risk Yönetim Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Çukurova Üniversitesi, S.B.E., **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Adana 2006, s.50.
[72] Robert, Avery, Ailen Berger: "Risk-Based Capital and Deposit Insurance Reform", Journal of Banking and Finance, 1991, www.clevelandfed.org/research/workpaper/index.cfm (20.01.2014).

oluşturmaktadır. Bankaların bu işlevi, iktisadi faaliyetlerin sekteye uğramamasına ve iktisadi ve sosyal hayatın işlerliğine olumlu katkı etkide bulunmamaktadır.

- **Hizmet Verme İşlevi:** Teknolojide ve iktisadi faaliyetlerde meydana gelen gelişmelerin etkisiyle bankalar sunmuş oldukları eft, swift, fatura ödeme gibi ürünlerin çeşitleri artmış ve bu durum da bankaların karlılığını olumlu yönde etkilemiştir.

- **Kaydi Para Yaratma İşlevi:** Bankalar kendilerine yatırılan mevduatın yasal karşılık oranı üzerinden hesaplanan beli bir tutarını hesaplayarak geri kalan tutarı ekonomiye kredi olarak aktarmakta ve bu durumun sürekli olarak tekrar edilmesiyle kaydi para oluşmaktadır. Nakdi para olmadan, bankaların hesaplarına borç ya da alacak kaydı düşerek oluşturdukları kaydi para, para arzının artırıp azaltan önemli para politikası araçlarından biridir.[73]

2.1.3 Bankacılık Kesiminin Gelişimi

Bankacılığın gelişimine dair değişik kaynaklarda ve tarihi dökümanlarda, Bankaların ortaya çıkışının altı bin yıl öncesine dayandığı, mevduat kabul etme ve kredi verme şeklinde ortaya çıkan bankacılık işlemlerinin Babil de başladığı ve ilk bankaların tapınaklar, ilk bankacıların da rahipler olduğu belirtilmektedir.

Tapınaklar güvenilir yerler olduğu için rahipler, insanların kıymetli altın, mal gibi eşyalarını saklamak amacıyla teslim almaya başlamışlar ve zenginleşmişlerdir. Daha sonra ellerindeki bu varlıkları hediye ya da bazı güvenceler karşılığında insanlara ödünç vermeye başlamışlardır.[74]

Zamanla bankacılık işlemeleri ticaretle uğraşan gelir düzeyi yüksek gurupların tekeline geçmiş ve bankerler ortaya çıkmıştır. Ailelerin bankerlik mesleğini kurumsallaştırması banka kavramını ortaya çıkarmış ve bankacılık yüzyıllar boyunca büyük değişikliklere uğrayarak günümüzdeki halini almıştır.[75]

---

[73] Sezal, s.52.

[74] Alvina Gojayeva, "Azerbaycan ve Rus Hukukunda Bankaların Denetimi", Ankara Üniversitesi S.B.E., **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2007, s.10.

[75] Faruk Özbay, "Katılım Bankacılığı ve Türkiye'deki Uygulamaları", Gediz Üniversitesi, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Bitirme Projesi**, İzmir, 2014, s.5.

2.2 Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Gelişimi, Yolsuzluklar ve Kamu Maliyesine Etkileri

Ülkemizde iktisadi ve sosyal değişmelere bağlı olarak gelişen bankacılık kesiminde bir dönem yoğun olarak yaşanan ve hakim ortak istismarları başta olmak üzere ortaya çıkan yolsuzluklar, ülke kamu maliyesi değişkenlerini olumsuz etkileyerek bireylerin sosyal refah fonksiyonlarını negatif olarak etkilemiştir.

2.2.1 Türkiye'de Bankacılık Kesimi

Ülkemizde bankacılığın geçmişi çok eski olmamakla birlikte 19. yüzyıla dayanmaktadır. 1856 yılında para basma yetkisine de sahip olan yabancı sermayeli ilk banka, Osmanlı Bankası kurulmuştur. Osmanlı Bankası başlangıçta İngiliz ve Fransız sermayesiyle kurulmuş olup, daha sonra Avusturya'da bankanın ortakları arasına katılmıştır.

Banknot ihraç etme yetkisine sahip bu banka bir yandan banknot basma ihtiyacının karşılarken bir yandan da ticari bankanın üstlendiği fonksiyonları da yerine getirmiştir. Bankanın sermayesi daha sonra arttırılarak ismi değiştirilmiş ve banka, Merkez Bankasının üstlendiği fonksiyonları yerine getirmiştir.

2.2.1.1 Cumhuriyet Dönemi Bankacılık Kesimi

Cumhuriyet döneminde günümüz bankacılığının esasları İzmir İktisat Kongresi'nde ortaya konulmuş olup, bankacılığın iktisadi ve ticari hayattaki ağırlığının arttırılması yönelik kararlar alınmıştır.

Özel bankacılık ülkemizde yüksek karlılık güdüsüyle gelişmeye başlamış ve hızla gelişmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın hazırladığı beş yıllık kalkınma planları doğrultusunda bankaların kaynak kullanımına yön verilmesi sonucunda ihtisas bankaları hayata geçirilmiştir.

Yaşanan gelişmeler sonucunda özel bankaların önemli bir kısmı grup bankası haline gelmiş ve bir tür oligopol piyasası özelliği kazanmıştır. Piyasadaki oyuncu bankalar hızlı bir şubeleşme faaliyetlerine girişmiştir.

2.2.1.2 1980 ve Sonrası Dönemde Bankacılık Kesimi

24 Ocak kararlarıyla birlikte Türkiye ekonomisi yapısal bir dönüşüm yaşayarak kapalı ekonomiden açık ekonomiye geçmiş, finansal liberilizasyon hareketleriyle birlikte para ve sermaye piyasalarının uluslararası piyasalara entegre edilme çabaları başlamıştır. Aynı zamanda ithal ikameci sanayileşmeye dayalı büyüme modelinden vaz geçilerek, ihracata dayalı büyüme modeline geçilmiştir.

Finansal piyasaların serbestleşmesi, bankacılık sistemi üzerinde önemli etkilerde bulunarak, yerel ve yabancı yeni oyuncuların piyasaya girmesine neden olmuş ve sektördeki banka sayısı artmıştır. Negatif reel fazi politikasının terk edilmesi ve sektöre yeni oyuncuların girmesiyle birlikte bankacılık kesiminin karları artmaya başlamıştır. Birçok banka uluslararası piyasalardan döviz cinsinden borçlanarak yüksek getirili hazine ve devlet tahvilleri alımı yaparak likitide riski başta olmak üzere faiz ve kur riskiyle karşı karşıya kalmış ve bazı bankalar batmıştır.

Yaşanan krizlerle birlikteTürk bankacılık sisteminde yeniden yapılandırma faaliyetleri başlamış bu amaçla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve finansal güvenlik ağının oluşturlması amacıyla Tsarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuş ve istikrarın korunması ve bankaların etkin ve güvenilir biçimde varlıklarını sürdürebilmeleri için en uygun düzenleme, politika ve yeniden yapılandırma ile ilgili yaklaşımlar ortaya konulmaya çalışılmıştır.[76]

Sonrasında bankacılık kesiminde katılım bankalarının paylarında artışlar yaşanmış ve piyasada önemli oyuncu haline gelmişlerdir. “2001 yılı sonrasında bankacılık sektöründeki yeniden yapılandırma faaliyetlerinde alınan mesafe, küresel finansal ortamın belirgin biçimde iyileşmesi, sağlanan siyasal ve ekonomik istikrar ortamı ve Türkiye’nin AB üyeliği müzakere surecine dahil olması, Türk bankacılık

[76] Oğuz Yıldırım, “Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma ve Düzenlemelerin Türkiye Ekonomisine Etkileri”, **Finans-Politik&Ekonomik Yorumlar**, Sayı:480, 2004, s.42.

sektörüne küresel sermayenin ilgisini 2005 yılı sonrasında belirgin bir biçimde artırmıştır. Bu süreçte Türk bankacılık sektörünün sermaye yapısı da değişmiştir".[77]

2.2.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklar

Bir ekonomide fon arz edenler ve fon talep edenlerle, bunları bir araya getiren kurumlardan oluşan mali sistemin en önemli ayağını bankacılık kesimi oluşturmaktadır. Bankacılık siteminde meydana gelebilecek olası bir kriz reel sektöre sirayet ederek ekonominin bütününe etki etmektedir. Küreselleşen dünya ekonomileri dikkate alındığında bir ekonomide meydana gelen bir kriz sadece o ekonomiyi değil diğer ekonomileri de olumsuz olarak etkilemektedir nitekim ABD'de yaşanan mortgage krizi örneğinde olduğu gibi.

Finansal sistemin en önemli unsurunu oluşturan bankaların sadece birinin bile mali bünyesinde oluşabilecek zafiyet bulaşıcı bir rol oynayarak, sistemdeki diğer banka ve kurumlara kolaylıkla etki ederek reel sektörü dolayısıyla tüm ekonomik birimleri etkileyecektir.

Özellikle ülkemizde 1994-2003 dönemleri arasında görülen bankacılık kesimindeki yolsuzluklar, akabinde yaşanan ekonomik krizleri tetikleyerek bütçe dengeleri başta olmak üzere kamu maliyesi dengelerini olumsuz olarak etkilemiştir.

Mali sistemde tasarruf fazlası olanlarla tasarruf açığı olanları bir araya getiren bankacılık kesiminde banka hakim ortak istismarları başta olmak üzere çeşitli şekillerde suistimaller ortaya çıkmaktadır. Bir dönem ülkemizde de görülen bu yolsuzlukların ekonomiye ve topluma maliyeti yüksek olmuştur.

Ülkemizde 1994-2003 dönemleri arasında bankacılık kesimindeki görülen yolsuzluklar neticesinde birçok banka TMSF'ye devredilmiş olup, oluşan zararları tazmin yükü hazineye dolayısıyla toplumdaki tüm bireylere yüklenilmiştir.[78]

---

[77] Pınar Pehlivan, "Türkiye Ekonomisinde Bankacılık Sektörünün Verimlilik Sorunları ve Çözüm Önerileri", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Manisa, 2010, s.51.

[78] TMSF, **TMSF Çözümleme Deneyimi**, TMSF Raf Temizliği, İstanbul, 2011, s.241.

2.2.2.1 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Nedenleri

Bankacılık kesiminde görülen yolsuzlukların nedenleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte genel olarak; hakim ortaklar lehine kullandırılan banka kaynaklarının geri dönmemesi, mevduatlara uygulanan tam koruma yönteminin getirdiği risk iştahı nedeniyle aşırı maliyetli pasif kalemler edinilmesi, bankacılık sektörüne ilişkin yasal düzenlemelerin ve denetimlerin yetersiz olması ile banka personel suiistimalleri şeklinde sıralanabilir.

Özellikle hakim ortakların bankaları grup firmalarını finanse eden birer kaynak toplama merkezi olarak algılamaları ve sağlanan kaynakların yatırımlara yönlendirilmesine karşılık yatırımlarda beklenen geri dönüşün sağlanamaması sonucunda banka aktifleri verimsizleşmiş ve banka yönetimleri kaynak toplamada daha agresif yaklaşımlar sergilemişlerdir. [79]

Ayrıca tasarruf mevduatının tamamının garanti kapsamında bulunması, bankaların kaynak toplama yarışındaki risk iştahını arttırarak, sağlanan kaynakların grup firmalarının yatırımlarının finansmanında kullanılmasına neden olmaktadır.

Hakim ortakların doğrudan banka kaynaklarına başvurmasının ya da bir başka deyişle banka kaynaklarını istismar etmeye yönelmelerinin temel sebepleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Hakim ortağın grup şirketlerinin finansman ihtiyaçların karşılanması,
- Yeni yatırımlar için gerekli finansmanın sağlanması,
- Banka hakim ortaklarının kişisel servet edinme istekleri. [80]

Bankacılık sektörüne ilişkin düzenlemelerin ve denetimlerin yetersiz kalması, banka iç kontrol ve denetim sistemlerinin yetersiz olması suiistimal vakalarını arttırmakta ve finansal sisteme dolayısıyla ekonomik faaliyetlerin geneline zarar vermektedir.

[79] TMSF, s.243.
[80] TMSF, s.246.

Bankacılık kesiminde görülen yolsuzlukların nedenleri kısaca maddeler halinde ifade edildiğinde;

- Özel çıkarlar doğrultusunda banka varlıklarının kötüye kullanılması,
- Bankacılık Etik İlkelerinden uzak bir yönetim anlayışının benimsenmesi,
- Yasal düzenlemelerin ve cezaların yetersiz olması,
- Değişime ve gelişime açık olunmaması

şeklindedir.[81]

2.2.2.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklara İlişkin Türkiye ve Dünya Örnekleri

Gelişmiş ekonomilerde genel olarak banka personeli suiistimalleri ile düzenleme ve denetim eksiklikleri şeklinde ortaya çıkan banka yolsuzlukları ülkemizde daha çok hakim ortak istismarı şeklinde kendini göstermektedir.

Yolsuzluk olgusu, her ülkenin yapısına ve koşullarına bağlı olarak değişmektedir. Söz konusu olgu bankacılık kesimi açısından ele alındığında, ülkemizde bankacılık düzenleme ve denetimlerinin yetersiz olduğu dönemde, neredeyse sistematik olarak bir çok bankada hakim ortak istismarları şeklinde ortaya çıkmıştır.

2.2.2.2.1 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklara İlişkin Türkiye Türkiye Örneği

Dünya ekonomisindeki gelişmelere paralel olarak Türkiye ekonomisinde de zaman zaman dalgalanmalar yaşanmış olup, özellikle 1994-2003 yıları arasında finansal sektörü krize sokarak ekonominin bütününü etkileyen ve bankaların faaliyet izinlerinin kaldırılarak TMSF'ye devredilmesine neden olan süreçler yaşanmıştır.[82]

[81] TMSF, s.240-246.
[82] TMSF, s.241.

Ekonomideki tüm birimler bu olumsuz süreçlerden etkilenmekle birlikte özellikle, finansal kesimde faaliyet gösteren ve mali bünyeleri yeterince güçlü olmayan bankalardaki sorunlar gün yüzüne çıkmıştır. Bu sorunların sürdürülemez boyutlara vardığı ve bu haliyle finansal sektörde faaliyette bulunamayacağı anlaşılan bankaların bir kısmı faaliyet izni kaldırılarak, bir kısmı ise yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilerek finansal sistemden çıkarılmıştır. Bu süreçte 25 bankanın yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilmiştir.[83]

TMSF yönetim ve denetimi kendisine devredilen 25 bankada;

- Bankanın faaliyet izni kaldırılmışsa mevduat sigortasını tazmin ve bankayı tasfiye eden sıfatıyla,

- Banka yaşamakta ise bankanın emin bir şekilde faaliyetlerine devam etmesi ve sisteme geri kazandırılması suretiyle çözümlemeci sıfatıyla görev üstlenmiştir.[84]

[83] TMSF, s.241.
[84] TMSF, s.242.

Tablo 1
TMSF'ye Yönetim Ve Denetimi Devredilen Bankalar

BANKA ADI	EL DEĞİŞTİRME / KURULUŞ YILI	TMSF'YE DEVİR/ FAALİYET İZNİ KALDIRILMA TARİHİ	ESKİ HAKİM ORTAK	YENİ HAKİM ORTAK
TYTBank	1988	11.04.1994	Lapls Grubu	-
Marmara Bank	1991	20.04.1994	Net Grubu	Uras Ailesi
İmpexbank	1991	24.04.1994	Asilkan İrfan Nadir	Eliyeşil Grubu
Türk Ticaret Bankası	1913	06.11.1997	Türk Ticaret Bankası Munzam Sandığı	-
Bank Ekspres	1997	12.12.1998	Doğuş Grubu	Korkmaz Yiğit
İnterbank	1996	07.01.1999	Çukurova Grubu	Nergis Grubu
Yaşarbank	1980	22.12.1999	Tütün Üreticileri Yoğunluklu 250 Ortak	Yaşar Grubu
Yurtbank	1994	22.12.1999	Çarmıklı Grubu	Balkaner Grubu
Egebank	1998	22.12.1999	Bayraktar Grubu	Demirci Grubu
Esbank	1977	22.12.1999	Bir Grup İşadamı	Zeytinoğlu Grubu
Sümerbank	1995	22.12.1999	Sümer Holding	Garipoğlu Grubu
Kıbrıs Kredi Bankası İstanbul Şubesi	1978	28.09.2000	Salih Boyacı	-
Bank Kapital	1995	27.10.2000	Bank Indosuez	Ceylan Grubu
Etibank	1999	27.10.2000	Nergis Grubu	Medya Grubu
Demirbank	1970	06.12.2000	Demir Tüccarları	Cıngıllı Grubu
Ulusal Bank	1997	28.08.2001	Saudi Amerikan Bank	Cıngıllı Grubu
İktisat Bankası	1988	15.03.2001	Ergür Kablo	Emi Aksoy Grubu
Tarişbank	1913	09.07.2001	-	-
Sitebank	1997	09.07.2001	Chemical Bank AŞ.	Sürmeli Grubu
EGS Bank	1995	09.07.2001	Ege Giyim Sanayicileri	-
Bayındırbank	1997	09.07.2001	Derviş Temel	Bayındır Grubu
Kentbank	1991	09.07.2001	Süzer Grubu	-
Toprakbank	1991	30.11.2001	Toprak Grubu	-
Pamukbank	1973	18.06.2002	Çukurova Bölgesi Pamuk Üreticileri	Çukurova Grubu
İmar Bankası	1984	04.07.2003	Doğuş Grubu	Uzan Grubu

Kaynak: TMSF, **TMSF Çözümleme Deneyimi**, TMSF Raf Temizliği, İstanbul, 2011, s.242.

TMSF'ye devrolan bankalardaki genel durum; hakim ortaklar lehine kullandırılan banka kaynaklarının geri dönmemesi ve reel sektöre kullandırılan

kredilerin tahsil edilememesi gibi sebeplerle banka aktifinin donuklaşması ile kriz ortamında ağırlaşan rekabet şartları ve mevduata uygulanan tam garantinin körüklediği risk iştahı nedeniyle aşırı maliyetli pasif edinilmesinin getirdiği derin likidite krizi şeklindedir.[85]

Söz konusu dönemde, ağırlıklı olarak inşaat, tekstil, medya ve turizm sektörlerinde faaliyet gösteren birçok grup banka edinmiştir. Bu bankaların büyük bölümünde hakim ortaklar, bankalarını grup firmaları finanse eden birer kaynak toplama merkezi olarak görmüş ve toplanan kaynak, grup firmaların yatırımlarında kullanılmıştır.[86]

Bankaların TMSF'ye devrine dayanak teşkil eden düzenlemelerde başlıca iki neden üzerinde durulmaktadır. Bunlardan ilki, mali bünyenin bozulması nedeniyle TMSF'ye devir, ikincisi ise banka kaynakların istismarı nedeniyle TMSF'ye devirdir.[87]

Banka kaynakların istismarı, mali bünyenin bozulması sonucunu vermekle birlikte, düzenlemelerde bu iki hususun birbirinden ayrılmasının nedeni, kaynakları istismara konu olan bankalarda oluşan zararda sorumluluğu bulunan hakim ortak ve yöneticilere karşı gerekli yaptırımların uygulanmasını sağlamak ve bu bankalarda alınması gerekli ilave tedbirleri belirginleştirmektir.[88]

Türkiye'de de finans ve bankacılık sektörünün gelişmeye başladığı ilk günlerden bugüne kadar istismar her zaman mevcut olmuştur. Ancak özellikle 90'lı yıllarda bankacılık sektöründe yapılan istismarlar, ulaşmış oldukları yüksek maddi boyuttan ve kullanılan yöntem ve araçlar bakımından bankacılık tarihinde ayrı bir yere sahiptir.[89]

[85] TMSF, s.242.
[86] TMSF, s.241
[87] TMSF, s.111.
[88] TMSF, s.111-116.
[89] TMSF, s.246.

2.2.2.2.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzluklara İlişkin Dünya Örnekleri

Yolsuzluk kavramı bugün, dünyanın gerek gelişmiş gerekse az gelişmiş ülkelerinin ve uluslar arası çeşitli kuruluşların gündeminde ilk sıralarda yer almaktadır.[90]

Ancak, ister gelişmiş ister az gelişmiş ekonomiler olsun diğer dünya ekonomilerinde bankacılık kesiminde gerçekleştirilen yolsuzluk vakaları ülkemiz örneğinde olduğu gibi sistematik olarak hakim ortak istismarları şeklinde değil, finansal yolsuzluk kavramı altında banka ya da şirket çalışanları tarafından bireysel bazda gerçekleştirilen vakalar şeklinde ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde bankacılık kesiminde görülen ve kamu maliyesine ciddi zarar veren hakim ortak istismarları dünya literatüründe bilimsel veriye ulaşma kıstası açısından ender görülen vakalardan biridir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkan yolsuzluk vakaları ülkemizde görülen örneklerin aksine genellikle banka ya da işletme çalışanları tarafından bireysel olarak finansal yolsuzluk başlığı altında gerçekleşmiştir.

Söz konusu finansal yolsuzluk örneklerine ekonomiye verdikleri zarar açısından önem derecesine göre aşağıda özet halinde yer verilmiştir.

- **Stanford International Bank Olayı**

Allen Stanford kendisine ait olan Stanford International Bank (SIB) aracılığıyla yatırımcılara 8 milyar USD değerinde fiktif, karşılığı olmayan mevduat sertifikasını yüksek kar vaadiyle satmıştır . Stanford International Bank (SIB)'ın 1,2 milyar USD olan varlıkları 2008 sonunda 8,5 milyar USD'ye çıkmış ve bu varlıklar kredilerden alacaklar olarak muhasebeleştirilmiştir. Stanford, SIB'e yatırım yapmak isteyen bir

[90] Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, "Ekonomik Boyutuyla Yolsuzluk Olgusu ve Yolsuzlukla Mücadele", **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Dergisi**, 2003, s.2.

yatırımcının dikkati sonucunda yakalanmış olup ekonomiye verdiği finansal zarar yaklaşık olarak 8 milyar USD olarak hesaplanmıştır.[91]

- **Lincoln Company Olayı**

Dünyada görülen başlıca mevduat ve kredi yolsuzluk vakalarından birisi de Charles Keating'in yöneticisi olduğu Lincoln Company tarafından gerçekleştirilmiştir. Lincoln, yüksek miktarda kredi karşılığında piyasa değerinin çok üstündeki tutarlardan gayrimenkul alım satımı ile uğraşan şirketlere fiktif taşınmaz satışları yaparak yüksek karlar elde etmiştir. Birçok yatırımcı Lincoln'ün ilişiği olan şirketlerden tahviller almışlar ve banka memurları da bu tahvillerin son derece güvenli ve hükümetin teminatı altında oldukları şeklinde yanlış bilgiler vererek yolsuzluğa aracılık etmişlerdir.[92]

- **Enron Company Olayı**

Enron Company, vergisel ve muhasebesel işlemlere yönelik mevzuatta yer alan boşlukları, finansal raporlama yöntemlerinden yararlanmak suretiyle iştiraklerinin bilanço zararlarını kamuoyundan gizlemişlerdir. Şirketin suçlarından bazıları şöyledir:

- Enerji piyasalarını manipüle etmek ve karıştırmak,
- Ülke dışında girdiği ihaleleri alabilmek için rüşvet ödemek.

Enron vakasının ekonomiye verdiği finansal zarar yaklaşık olarak 1 milyar USD'den fazladır.[93]

- **Madoff Ponzi Finansmanı**

Bernard Madoff bir tür Ponzi finansmanı şeklinde bir yolsuzluk olayını gerçekleştirmiştir. Madoff, gelir düzeyi yüksek olan kişilerden yüksek tutarda paralar toplayarak, vaad etmiş olduğu yüksek karlar yerine sisteme yeni giren kişilerin paralarını finanse etmiştir.

---

[91] Fatih Şentürk ve Murat Kasap, "Beyaz Yaka Suçları ve Finansal Yolsuzluklar", **Çankırı Karatekin Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2013, s.22.
[92] Şentürk ve Kasap, s.23.
[93] Şentürk ve Kasap, s.24.

2008 küresel finansal krizi sırasındaki likidite krizi nedeniyle Madoff'un sıcak para akışı sekteye uğrayınca yolsuzluk olayı ortaya çıkmış ve yolsuzluğun ekonomiye maliyeti 64,8 milyar USD' olmuştur.[94]

- **WorldCom Ceosu Bernard Ebbers Olayı**

Telekomünikasyon şirketindeki hisselerinin tavan yapması ile zengin olan Bernard Ebbers, hileli muhasebe teknikleri kullanılarak milyarlarca dolarlık zararları gizlemiş ve bir kısım paranın şahsi harcamaları için kullanmıştır. WorldCom yolszuluk işleminin ekonomiye verdiği finansal zarar yaklaşık olarak 3,8 milyar USD'dir.[95]

Aşağıdaki tabloda şirketlerin yolsuzluklardan dolayı maruz kaldığı zarar özetlenmiştir.[96]

Tablo 2
Hile Türleri ve Finansal Zararlar

Ortaya Çıkma Sıklıkları				**Ortalama Finansal Zararlar (USD)**		
Hile Türleri	**2008**	**2010**	**2012**	**2008**	**2010**	**2012**
Varlıkların Yanlış Tahsisi	%88,7	%86,3	%86,7	150.000	135.000	120.000
Suiistimal	%26,9	%32,8	%33,4	375.000	250.000	250.000
Finansal Tablo Hileleri	%10,3	%4,8	%7,6	2.000.000	4.100.000	1.000.000

Kaynak: Serkan Terzi. ve İbrahim Şen, "Kıymetli,Finansal Tablo Hilelerinin Veri Madenciliği Yardımıyla Tespit Edilmesi: Üretim Sektöründe Bir Araştırma", Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi, 2012, s. 25.

Sertifikalı Hile Araştırmacıları Kuruluşunun 2008, 2010 ve 2012 yılı raporları incelendiğinde, dünya genelindeki şirketlerin, yolsuzluktan dolayı yıllık gelirlerinin ortalama %5'ini kaybettiği görülmektedir.[97]

[94] Şentürk ve Kasap, s.25.
[95] Şentürk ve Kasap, s.26.
[96] Serkan Terzi. ve İbrahim Şen, "Kıymetli,Finansal Tablo Hilelerinin Veri Madenciliği Yardımıyla Tespit Edilmesi: Üretim Sektöründe Bir Araştırma", **Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi**, 2012, s. 25.
[97] Serkan Terzi, **Hileli Finansal Raporlama: Önleme ve Tespit**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2012, s.44.

2.3 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Maliyesi Bileşenleri Üzerindeki Etkileri

Yolsuzlukların kamu mali dengesi üzerindeki etkisi, kamu gelirlerini düşürüp aksine kamu harcamalarını artırmasıdır. Bu nedenle ortaya çıkan mali açıklar, hükümetlerin daha istikrarlı bir maliye politikası yürütmesini zorlaştırmaktadır.

Yolsuzluklar kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki farkı ifade eden kamu kesimi finansman açıklarını olumsuz olarak etkilemektedir. Günümüz ekonomilerinde ister gelişmekte olan ekonomiler olsun ister gelişmiş ekonomilerde olsun ekonomik istikrarsızlıkların başında kamu kesimi finansman açıkları gelmektedir. Bir ekonomide görülen yolsuzluklarla kamu kesimi finansman açıkları arasında aynı yönlü ilişkinin olduğu ileri sürülebilir. Yolsuzluk düzeyinin az olduğu ekonomilerde kamu kesimi finansman açıklarının az olduğu, ancak özellikle yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu az gelişmiş ülkelerde kamu kesimi finansman açıklarının yüksek olduğu söylenebilir.[98]

Kişisel çıkarlar doğrultusunda kamu yetkisinin kötüye kullanılması olarak bilinen yolsuzluklar kamu maliyesi üzerinde kamu gelirlerini azaltıcı ve kamu harcamalarında etkinliği bozucu etkiye sahiptir. Kamusal fena olarak da adlandırılan yolsuzluk kamu ekonomisi üzerinde bozucu etkilere sahip olmakla birlikte, iktisadi büyüme başta olmak üzere kaynak dağılımı, gelir dağılımında adalet ve ekonomik istikrar üzerinde etkilerini hissettirmektedir.[99]

Yolsuzluklar, kamu idaresi tarafından gerçekleştirilen kamusal mal ve hizmetlerde israfa ve verimsizliğe neden olarak kaynakların etkin dağılımına engel olarak planlanan ve gerçekleşen kamu harcama ve kamu gelir kalemlerinde değişikliklere neden olmaktadır.[100]

Yolsuzlukların kamu maliyesi bileşenleri üzerindeki negatif etkisi genellikle; kamu gelirlerinin yolsuzluk vakaları sonucunda azalarak, kamu kesimine ayrılan

---

[98] Çelen, s.102.
[99] Çelen, s.56.
[100] Muhlis Bağdigen ve Mehmet Tunçer, "Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi Belediye Gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", **Vergi Dünyası**, Nisan 2004, s.169.

finansman olanaklarının daralmasına ve kamu harcamalarının azalarak sosyal faydanın düşmesine yol açması şeklindedir.[101] Yolsuzlukların topluma yüklemiş olduğu negatif dışsallıklar neticesinde bireylerin fayda düzeyi azalarak toplumsal refah fonksiyonu düşmektedir.

Kamu gelirlerinde yaşanan azalma kamu harcamalarının bileşenlerini etkileyerek, bütçe açığına ya da mevcut bütçe açığının daha da artmasına ve netice itibariyle başta transfer harcamaları olmak üzere kamu harcamalarının daralmasına ve toplumsal faydanın düşmesine neden olmaktadır. Bütçe açıklarının artması ekonomi politikası uygulayıcılarının para ve maliye politikaları uygulamalarında hareket alanını kısıtlamakta ve esnekliğini azaltmaktadır.[102]

Bir ekonomide yolsuzlukların yaygınlığı ve görülme sıklığı arttıkça bireylerin kamu otoritesine olan güveni zedelenerek, kamu gelirleri azalacak ve bütçe açıkları artacaktır. Bu durum kamu otoritesinin bağımsız ve güçlü bir maliye politikası uygulama alanını ortadan kaldıracaktır.[103]

2.3.1 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkileri

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere günümüz ekonomilerinde kamu kesiminin mal ve hizmet üretmek amacıyla yapmış olduğu harcamalar olarak bilinen kamu harcamaları ile yolsuzluklar arasında sıkı bir ilişki vardır. Çünkü yolsuzluklar kamu harcamalarının miktarını ve bileşimini etkilemektedir.

İktisadi birimler kamu harcamalarının sağlamış olduğu faydalardan maksimum derecede yararlanma güdüsüne sahipken kamu harcamalarının finansmanına katılma isteğine o kadar az isteklidir. Mali sömürü olarak adlandırabileceğimiz bu durum iktisadi birimlerin kamu harcamalarından daha fazla pay alabilmek için meşru olmayan uygulamalara girişmesine neden olmaktadır.

---

[101] Vito Tanzi, "Corruption Around the World:Causes,Consequences,Scope and Cures", IMF Working Paper, 1998, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863 (15.03.2014).
[102] Tanzi, s.29.
[103] Tanzi, s.29.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen hizmetlerde rekabetin olmadığı, fiyatın marjinal maliyetten büyük olduğu ve sunulan mal ve hizmetlerde monopol ve imtiyazların tanındığı bir piyasa yapısında geniş çapta yolsuzluklar görülmektedir.[104]

Monopol ve imtiyaz haklarının verilmesi sürecinde birbirleriyle rekabet halinde olan iktisadi birimler söz konusu imtiyazları ve ruhsatları alabilmek için yolsuzluk suçuna bulaşabilmektedir. Kamu kesimince sunulan tekel niteliğindeki mal ve hizmetlerde fiyat marjinal maliyetten büyük olduğu için firmalar yüksek karlar elde etmektedir. Bu nedenle bu tür mal ve hizmetlerin özel kesim tarafından sunulması aşamalarında çıkar ve baskı grupları devreye girmektedir.

Bir ekonomide yolsuzluklar nedeniyle piyasa fiyatının çok üzerinde kamusal mal ve hizmet alımları sonucunda artan kamu harcamaları sonucunda bütçe açıkları oluşacağından ya da mevcut bütçe açıkları artacağından kamu kesimi finansman açıkları oluşacaktır. Kamu kesimi finansman açıklarının artması sonucunda doğal olarak bireylerin vergi yükünde de bir artışa neden olacaktır.

Aynı zamanda politika yapıcılar üzerinde etkili olan çıkar ve baskı gruplarının elde ettiği vergi istisna ve muafiyetlere bağlı olarak azalan kamu gelirleri sonucunda devletin istisna, muafiyet ve indirimler nedeniyle tahsil edemediği vergi gelirleri yani bir tür kamu harcaması niteliğindeki vergi harcamaları artacaktır.[105]

Kamu idaresinin kamusal hizmetleri sunmak amacıyla gerçekleştirdiği harcamalar ile yolsuzluklar arasındaki ilişki, kamu otoritesinin bütçe hedeflerinde sapmalara neden olabilmektedir. Yolsuzlukların olduğu bir ekonomide kamu harcamalarının kompozisyonu değişerek sosyal faydayı artırıcı harcamalar ve bu duruma bağlı olarak toplumsal fayda düzeyi azalacak ancak yolsuzluklar sonucunda elde edilen bireysel fayda miktarı artacaktır.[106]

---

[104] Ann Kruger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society,"American Economic Review, https://www.aeaweb.org/aer (04.04.2014).

[105] Coşkun Can Aktan, "Siyasal Yozlaşmanın Ekonomik Etkileri, "Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri", **Ankara Hak İş Yayınları**, 2001, s.3.

[106] L. Amanda Morgan, "Corruption: Causes, Consequences and Policy Implications: A Literature Review," The Asia Foundation Working Paper Series, No. 9,1998, http://www.asiafoundation.org (05.04.2014).

Yolsuzlukların kamu gelir ve harcama kararlarında etkili olması, kamu harcamalarının soysal faydayı arttırıcı bir maliye politikası aracı olma fonksiyonunu ortadan kaldırarak bireysel faydayı artırıcı bir rol üstlenmesine ve toplumsal güvenin zedelenmesine neden olmaktadır.[107]

Kamu harcamalarında yolsuzluk olgusuna ilişkin Mauro tarafından yapılan bir çalışmada, gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerden oluşan veri setinde belli dönemlere ilişkin ülkelerin yolsuzluk ile kamu harcamaları arasındaki korelasyon incelenmiştir. Çalışmada ülkelerin eğitim harcamaları ile yolsuzluk düzeyleri arasında ters yönlü bir korelasyon olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Korelasyona göre, yolsuzluk endeksinde meydana gelen yüzde 1 (bir) standart sapmalık artışa karşılık, ülke bütçelerinde eğitim harcamalarının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlarında yüzde 0,6 oranında azalma meydana gelmektedir.[108]

Korelasyona göre, yolsuzluk düzeyinin yüksek olduğu ekonomilerde rant gelirlerinin az olması nedeniyle toplam kaynaklardan eğitim harcamalarına ayrılan payın azalarak, yerine yüksek tutarlarda bayındırlık ve inşaat harcamalarından oluşan yolsuzluk miktarının yüksek olduğu harcamalar ikame edilmektedir.[109]

Veri setinin sonuçlarına göre yarı kamusal mal niteliğinde olan, beşeri sermayeye yönelik yapılan yatırım harcamaları olarak da adlandırılan ve iktisadi birimlere pozitif dışsallıklar sağlayan eğitim ve sağlık harcamaları, baskı ve çıkar gruplarına yüksek miktarda rant geliri sağlamadığı için yolsuzluklara fazla konu olmamaktadır.[110]

Sosyal faydası yüksek olan eğitim, sağlık başta olmak üzere yarı kamusal malların topluma sağladığı pozitif dışsallıkların içselleştirilmesine yönelik yapılacak kamu müdahalesi sonucunda devlet üretimi bizzat kendisi gerçekleştirebileceği gibi, vergi-sübvansiyon mekanizmasını hayata geçirerek üretimi piyasaya da bırakabilir. Ancak kamu kesiminin dışsallıkları içselleştirmek amacıyla yaptığı bu müdahale piyasa

[107] Morgan, s.32.
[108] Paolo Mauro,"Corruption and the Composition of Government Expenditure,"Journal of Public Expenditure, Vol.69,1998, http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98) pdf (10.04.2014).
[109] Mauro, s.260-265.
[110] Mauro, s.260-265.

başarısızlıklarına yol açarak yolsuzluklara ya da var olan yolsuzluk miktarının daha da artmasına nedene olabilir.[111]

2.3.2 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Gelirleri Üzerindeki Etkileri

Yolsuzluğun ekonomik hayata yüklediği en önemli maliyetlerden biri vergi, resim, harç vb. mali yükümlülüklerden oluşan kamu gelirlerinde meydana gelen azalmadır. Kamu harcamalarının temel finansman kaynağı olan kamu gelirlerinin ekonomide yaşanan yolsuzluklar nedeni ile azalması sonucunda, kamu otoritesi tarafından uygulanmak istenen maliye politikalarının başarısı tehlikeye girmektedir.[112]

Başta vergi gelirleri olmak üzere kamu gelirlerinde yaşanan erozyon, toplam kamu gelirleri ile toplam kamu harcamaları arasındaki farkı ifade eden kamu kesimi finansman açığı sorununa da yol açmaktadır.

Kamu kesimi borçlanma gereği arttıkça vergi gelirleri yeterli olmadığı için ekonomi politikası karar alıcıları borçlanma ya da para basma başta olmak üzere ekonomik istikrarı bozucu finansman yöntemlerine başvuracaktır. Bu durum da kamu otoritesinin bağımsız bir para ve maliye politikası uygulamam alanını daraltacaktır.

Planlanan kamu gelirlerinin tahsil edilememesi ya da eksik tahsil edilmesi neticesinde gerçekleştirilmek istenen yatırım ve transfer harcamaları başta olmak üzere kamu harcamalarının seyri de değişmektedir.

Yatırım ve transfer harcamalarında meydana gelen azalma bir yandan ekonominin üretim kapasitesini etkileyerek iktisadi büyümeyi olumsuz olarak etkileyecek bir yandan da gelir düzeyi düşük gruplara yapılan sosyal yardımları negatif etkileyerek sosyal huzursuzluklara neden olmaktadır.

Bir ekonomide görülen yolsuzlukların kamu finansman dengesi üzerindeki başlıca etkilerinden biri temel kamusal finansman kaynağı olan vergi gelirlerini

---

[111] Muhlis Bağdigen ve Gökhan Dökmen, "Yolsuzluğun Kamu Gelir ve Giderleri Üzerine Etkisi" **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 3, Sayı 2, 2006, s.57.

[112] Çelen**,** s.103.

olumsuz olarak etkileyerek vergilerin gelir esnekliğini azaltmasıdır. Vergi gelirlerinde yaşanan erozyon kendini kamu kesimi finansman dengesi üzerinde göstermektedir.

Kamu bütçesinin başlıca gelir kaynağı olan vergi gelirlerinde yolsuzluklar nedeniyle meydana gelen yıpranma, kamu otoritelerini genellikle borçlanma ya da para basma yoluna sevk edecektir. Bunun sonucunda vergi gelirlerinin esnekliği azalacaktır. Ekonomide görülen yolsuzlukların vergi gelirleri üzerindeki diğer önemli etkisi yürürlükte olan vergi sistemini olumsuz yönde etkilemesidir.

Çünkü yolsuzluklar nedeniyle vergi yapısında meydana gelen bozulma ile azalan vergi gelirleri, ek vergilere veya vergi oranlarında artışa sebebiyet vererek vergisini düzenli ödeyen mükelleflerin üzerinde ayrıca bir baskı yaratacaktır.[113]

Bireylerin üzerinde oluşan ve vergi tazyiki olarak da adlandırılan bu baskı bireyleri daha az vergi ödeme yollarına başvurmaya itecektir. Ekonomik birimler ya vergi ödememek için tamamen kayıt dışı ekonomi koşullarında faaliyette bulunmaya yönelecek ya da yasal boşluklardan yararlanmak suretiyle vergiden kaçınma ya da vergi kaçakçılığı yollarına başvuracaktır.

İktisadi birimlerin vergiye karşı takınmış oldukları psikolojik tavır bir yandan ekonomide kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artmasına bir yandan da vergi gelirlerinin azalarak kamu finansmanı sorununa yola açacaktır.

Vergi yapısından kaynaklanan yolsuzlukların, hem vergi gelirlerini azalttığı hem de vergi yükünün dağılımda adaletsizlik oluşturduğu literatürde yer alan birçok çalışmada belirtilmiştir. Bu çalışmalarda ortaya çıkan genel sonuç, yolsuzlukların vergi matrahlarını aşındırdığı ve kamu kesimi finansman açığına neden olarak kamu harcamalarında etkinliği ve verimliliği düşürdüğüdür.[114]

Özellikle kayıt dışı ekonominin yüksek olduğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak yapılan ampirik çalışmalarda iktisadi birimlerin vergiye karşı

[113] G. Mukul Asher, "The Design of Tax Systems and Corruption" http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan019108.pdf, (10/04/2014).
[114] Filiz Giray,"Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:32, 2005, s.134.

takınmış oldukları psikolojik tavır nedeniyle kamu otoritesinin, bir ekonomideki toplanması gerek vergi potansiyelini ifade eden vergi tabanının önemli bir kısmı vergi kayıp ve kaçağı olarak ekonomiden sızmaktadır.[115] Yolsuzluklar nedeniyle toplanamayan vergi gelirleri bütçe dengelerini olumsuz olarak ekonomilerin istikrarını bozarak iktisadi büyümelerini gerilemektedir.

Ekonomideki yolsuzlukların kamusal finansmanın temel gelir kaynaklarından olan vergi gelirlerinde meydana getirdiği aşınma sonucunda kamu harcamalarının kompozisyonunda genellikle yatırım ve sosyal transfer harcamalarının azalması şeklinde meydana gelen değişme, kamu harcamalarının finansmanına katılan iktisadi birimlerin kayıt dışı üretim, vergiden kaçınma ve vergi kaçakçılığı şeklinde vergilemeye ilişkin psikolojik tavır almasına neden olarak vergi tabanını olumsuz etkilemektedir. Vergi tabanının azalması sonucunda toplanması gereken vergi gelirleri azalmaktadır.[116]

Yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde iktisadi birimler gerek kamu otoritesine gerekse vergi idaresi memurlarına tepki olarak vergi ödemek yerine kayıt dışı ekonomik faaliyetlere yönelerek kayıtlı ekonomiden çıkmaktadır.[117]

Bir ülkenin vergi tabanında yolsuzluklar sonucu meydana gelen bozulma kayıt dışı ekonomik faaliyetler ya da vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma şeklinde oluşan vergi kayıplarından teşekkül değildir. Yolsuzluklar sonucunda kamu kesimi yatırım ve sosyal transfer harcamalarına aktarılacak payların azalması, iktisadi büyümeyi sekteye uğratarak sosyal huzursuzluklara da neden olmaktadır.

Tanzi tarafından yolsuzlukların vergi ve vergi dışı gelirlerden oluşan kamu gelirleri üzerindeki miktar etkisine ilişkin olarak yapılan bir ampirik incelemede iktisadi birimlerin yolsuzluklara karşı duyarlılığında meydana gelen olumsuz yönde bir değişmenin vergi ve vergi dışı gelirleri azalttığı belirtilmektedir.[118]

---

[115] Odd – Helge Fjeldstad ve Betil Tungodden "Fiscal Corruption: A vice or a virtue?,WP 2001:13, http:// www.cmi.no/874-fiscal-corruption-a-vice (11.04.2014).
[116] Dhaneshwar Ghura,"Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption,"IMF Working Paper, WP/98/135, September,1998, http://www.imf.org./ (16.01.2014.)
[117] Ghura, s.11-13.
[118] Vito Tanzi ve Hamid Davoodi"Corruption, Growth, and Public Finances,"IMF Working Paper,

Bir ekonomide yaşanan yolsuzlukların vergi gelirleri üzerindeki bozucu etkisine ilişkin olarak yapılan araştırmalarda, gelir ve kurumlar vergisi başta olmak üzere dolaysız vergilerin katma değer vergisi ve harcama kalemlerinden oluşan dolaylı vergilere göre daha fazla tepki verdiğini göstermektedir. Çünkü iktisadi birimler üzerlerindeki dolaylı vergileri daha kolay yansıtabilirlerken dolaysız vergileri kolay yansıtamadıklarından bu tür vergilerin etkisini üzerlerinde daha fazla hissederler.[119]

Ancak vergi gelirlerinin bileşimine bakıldığında dolaysız vergiler ile dolaylı vergilerin kendi yapılarından kaynaklanan karakteristik özellikleri gereği yolsuzluk fiilinden farklı biçimde etkilendiği ifade edilebilir.[120]

Gelir ve servet üzerinden alınan ve yansıtılması zor olan dolaysız vergilerde beyan esası geçerli olduğu için iktisadi birimler doğrudan kamu otoritesiyle muhatap olurlar ve rüşvet başta olmak üzere yolsuzluk suçunun işlenmesi daha kolaydır. Bu duruma karşılık, harcamalar üzerinden alınan ve yansıtılması daha kolay olan dolaylı vergilerde iktisadi birimler doğrudan kamu otoritesiyle işlem yapmadıkları için yolsuzluk suçu yaygın olarak görülmez.[121]

2.3.3 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Bütçe Açıkları, Borç Stoku ve Faiz Oranları Üzerindeki Etkisi

Kamu kesiminin belli bir döneme ilişkin harcamaları ile gelirleri arasındaki negatif fark olarak tanımlanan kamu kesimi açıkları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde önemli bir yapısal sorun haline gelmektedir. Bütçe açıklarının kronik bir hal alması politika yapıcıların uygulayacağı para ve maliye politikalarını olumsuz olarak etkilemektedir.

Gelişmekte olan ekonomilerde daha sık görülen yüksek oranlı ve kronik enflasyon, kişi başına düşen milli gelir seviyesinin ve buna bağlı olarak tasarrufların yetersiz olması ödemeler bilançosunda görülen yapısal açıklar ve kamu harcamalarındaki yükselmeye karşılık kamu gelirlerinin yeterince arttırılamaması gibi

---

WP/00/182, November, 2000, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863 (15.03.2014).
[119] Tanzi ve Davoodi, s.18.
[120] Bağdigen ve Dökmen, s.63.
[121] Tanzi ve Davoodi, s.18-19.

yapısal faktörler bütçe açıklarının artarak kronik bir hal almasına ve makro ekonomik dengelerin olumsuz yönde etkilenmesine neden olmaktadır.[122]

Bir ekonomide yolsuzlukların bütçe dengeleri üzerindeki başlıca etkisi kamu gelirlerinin azalması ve yapılan kamu harcamalarının seyrinin değişmesi şeklinde kendini göstermektedir.

İster gelişmiş ister gelişmekte olan ekonomiler olsun toplam kamu gelirleri ile toplam kamu harcamaları arasındaki olumsuz farkı ifade eden kamu kesimi finansman açığı önemli bir sorun olup, bir ekonomideki yolsuzluk düzeyi ile aynı yönlü korelasyona sahiptir. Yolsuzluk miktarının yüksek olduğu bir ekonomide kamu kesimi finansman açığı ve bu açığa bağlı olarak ortaya çıkan kamu kesimi borçlanma gereği de yüksektir. Yolsuzluk düzeyinin azaldığı bir ekonomide kamu kesimi finansman açığı ve doğal olarak kamu kesimi borçlanma gereği düşüktür.[123]

Bir ekonomide görülen yolsuzluk düzeyi büyüklüğüne ve etkisine bağlı olarak kamu gelirlerini azaltıp kamu harcamalarının bileşimini etkileyerek mevcut bütçe açıklarını arttırmakta ya da bütçe açıklarına neden olmaktadır.

Genellikle gelişmekte olan ülkelerde daha sık görülen yolsuzluk kavramı mevcut bütçe açıklarını artırmakta ve artan bütçe açıkları da kamu borç stoklarında bir artışa neden olmaktadır. Çünkü politik tercihlerin ve izlenen politikaların da etkisiyle, vergi gelirleri artış hızı kamu harcamaları artış hızına göre nispeten düşük kalması durumunda borçlanmaya başvurulmakta bu durum da faiz oranlarının yükselmesine dolayısıyla borç faizi giderlerini büyütmektedir.[124]

Dışlama (crowding-out) etkisi olarak da tanımlanabilecek olan bu süreçte özel harcamalar özellikle de yatırım harcamaları azalmakta ve yatırımlardaki azalmaya bağlı olarak da ekonomik büyüme düşmektedir.

---

[122] Osman Peker ve Yasin Acar "Türkiye'de Konsolide Bütçe Açıklarıyla İç Borçlanma Faiz Oranları Arasındaki İlişki: Ekonometrik Bir Analiz, **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 2010, s.194.
[123] Çelen, s.103.
[124] Peker ve Acar, s.194.

Ekonomik büyümedeki düşmeye bağlı olarak vergi gelirleri azalmakta ve yolsuzluk ekonomik büyümeyi etkileyerek kamu gelirlerini düşürmekte ve bütçe açıklarını olumsuz olarak etkilemektedir.

Yolsuzluk iktisadi birimlerin vergi ödemeye karşı tepkilerini artırarak kayıt dışı ekonomik faaliyetleri de özendirmektedir. Kayıt dışı ekonomik faaliyetlerin artması da vergi gelirlerinin azaltarak bütçe açığı sorununu gündeme getirmektedir.

Yolsuzlukların bütçe açıklarını etkilemesinin bir yolu da kamu harcamaları üzerindeki etkileridir. Kamu harcamalarında meydana gelen yolsuzluklar hem sunulan kamusal mal ve hizmetlerin kalitesini hem de kamusal mal ve hizmet sunumu amacıyla yapılan harcamaların verimliliğini etkilemektedir. Yolsuzlukların olduğu bir ekonomide kamu harcamaları rant kapasitelerine göre ayrıştırılarak kamusal fonlar yolsuzlukların az yoğun olarak görüldüğü alandan daha yoğun görüldüğü alanlara doğru kaymaktadır.[125]

Kamusal kaynakların yolsuzlukların az yoğun olarak görüldüğü alandan daha yoğun görüldüğü alanlara doğru aktarılması kamu kesiminin fonksiyonlarını etkin olarak yerine getirmesini engelleyerek eğitim ve sağlık gibi sosyal faydası yüksek olan yarı kamusal mallara ayrılan paylar azalmakta, savunma ve yatırım harcamaları gibi sermaye yoğun harcamalara tahsis edilen bütçe kaynakları artmaktadır[126].

Bir ekonomide yolsuzlukların varlığı doğrudan ya da dolaylı olarak kamu harcamaları ve vergi gelirlerini etkileyerek kamu kesimi bütçe dengelerini etkileyecektir. Kamu kesiminde bütçe açıkları kamu gelirleri ile giderleri arasındaki farkın giderler lehine büyümesinden kaynaklanmaktadır. Kamu kesimi finansman açığı arttıkça merkezi otorite daha fazla borçlanmaya ihtiyaç duyacak ve kamu kesimi borçlanma gereği artacaktır.

Ülkenin dış borçlanma olanağı daralmışsa iç borçların miktarı daha da artacak ve faiz oranları yükselecektir. Artan faiz oranları iç borç anapara ve faiz ödemelerini ifade eden iç borç servis oranının yükselmesine neden olacaktır. Ekonominin gelir

[125] Bağdigen ve Dökmen, s.65.
[126] Bağdigen ve Dökmen, s.66.

yaratma kapasitesi sınırlı olunca iki yönlü olarak, kamu açıkları faiz oranlarını, faiz oranları da kamu açıklarını artıracaktır.

2.4 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Maliyesi Bileşenleri Üzerine Etkileri

Ülkemizde özellikle 1994-2003 yıları arasında finansal sektörü krize sokarak ekonominin bütününü etkileyen ve bankaların faaliyet izinlerinin kaldırılarak, TMSF'ye devredilmesine neden olan süreçte yaşanan gelişmelerin, kamu maliyesi değişkenleri üzerinde dolaylı olarak da olsa olumsuz etkisi olmuştur.

2.4.1 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi

Ülkemizde 1990'lı yılların sonları ve 2000'li yılların başlarında özellikle bankacılık kesiminde görülen yolsuzluklar kamu maliyesi bileşenlerinden kamu harcamalarının kompozisyonunu olumsuz olarak etkilemiştir.

Aşağıdaki tabloda yıllara göre kamu harcamalarının bileşimi ve gayrisafi yurt içi hasıladaki payları gösterilmiştir.

Tablo 3
Türkiye'de Kamu Harcamalarının Görünümü (1989-2008)

	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları			Transfer Harcamaları			Toplam
Yıl	Artış Oranı %	GSYİH İçindeki Payı	Toplam Harcamalar İçindeki %	Artış Oranı %	GSYİH İçindeki Payı	Toplam Harcamalar İçindeki %	Artış Oranı %	GSYİH İçindeki Payı	Toplam Harcamalar İçindeki %	Artış Oranı %
1988	55,48	6	34,5	61,69	3	16,9	57,31	8	48,6	81,25
1989	69,47	7	42,7	68,32	3	15,1	52,63	7	42,2	129,71
1990	49,79	14	60,9	92,65	2	11,1	111,13	6	28	101,8
1991	41,47	17	60,1	71,71	3	10,6	48,15	8	29,3	64,3
1992	50,5	17	62,5	76,09	3	11	190,59	7	26,4	122,58
1993	38,1	19	56,8	33,79	3	8,7	110,26	11	34,5	75,94
1994	47,38	16	52,1	33,72	2	6,6	103,95	12	41,2	92,03
1995	53,4	15	51,6	147,94	1	4,6	148,11	12	43,8	130,83
1996	57,32	16	47,9	150,68	2	5	91,01	16	47,1	114,72
1997	38,84	20	52,3	56,11	2	5,8	103,97	16	41,9	80,02
1998	45,65	18	47,5	54,55	2	5	84,23	18	47,5	82,62
1999	33,89	22	47,9	60,26	2	4,3	76,28	22	47,9	63,63
2000	33,53	21	44,3	67,65	2	4,2	82,85	24	51,6	67,88
2001	38,07	22	39,7	66,09	2	4,2	38,76	32	56,2	48,91
2002	22,03	23	43	4,18	3	4,6	21,99	28	52,4	23,86
2003	5,33	23	44,5	62,62	2	3,9	-12,59	27	51,6	-1,54
2004	9,58	20	47,8	14,76	3	6,5	24,28	19	45,8	17,13
2005	4,1	20	45,1	9,54	3	6,3	28,38	21	48,6	16,32
2006	1,36	17	40,4	6,2	3	6	17,52	23	53,6	10,32
2007	14,85	16	37,2	95,2	2	5,7	7,24	24	57,1	16,07
2008		17	37,6		4	9,6		23	52,8	

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, https://www.muhasebat.gov.tr/ Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, (05.06.2014).

Yukarıdaki tabloda kamu harcamalarının gelişimi incelendiğinde toplam kamu harcamaları içerisindeki en yüksek artış transfer harcamalarında görülmektedir. Transfer harcamalarının ardından harcamalardaki en yüksek artış cari harcamalar ve yatırım harcamalarına aittir. Kamu harcamalarının artış trendi 2001 yılında görülen ekonomik krize kadar artış yönünde olup krizden sonra bir azalma trendine girmiştir.

Tablodaki harcama kalemlerinin seyri incelendiğinde cari harcamaların önemli bir kısmı personel harcamalarından teşekkül etmekle birlikte, yatırım harcamalarının

artış hızı gayrisafi yurt içi hasılanın artış oranına uygun bir şekilde artmamakta aksine toplam kamu harcamaları içindeki payı nispi olarak azalmaktadır.[127]

Yatırım harcamalarının azalma nedenleri incelendiğinde başlıca nedenlerden biri kamu kesimi finansman dengesinin bozulması sonucunda kamu harcamalarının artış trendine girerken, kamu gelirlerinin bu artış trendine ayak uyduramamasıdır.

Kamu kesimi finansman dengesinin bozulması sonucunda kamu harcamalarındaki artışın vergi gelirleriyle finanse edilememesi sonucunda, borçlanma yoluyla finansman politikasına başvurularak reel faiz hadlerinin yüksek olduğu bir ortamda yüksek reel faiz oranlarıyla borçlanma ve alınan borçların verimli alanlarda kullanılmaması sonucunda, alınan borcun anapara ve faizinin ödenmesi için tekrar borçlanmaya başvurulması yani borcun borçla finanse edilmesi sonucunda, kamu harcamalarının büyük bir kısmı transfer harcamalarına ayrılmıştır.

Kamu borçlarını itfa etmek için kamu harcamalarının azaltılması gerekmektedir. Ancak cari harcamaların esnekliğinin düşük olmasından dolayı bu harcamaları kısmak mümkün olmadığından esnekliği yüksek olan yatırım harcamalarının miktarında azalmaya gidilmiştir. Esnekliği yüksek olan yatırım harcamalarının azalmasına karşılık alınan borçların anapara ve faiz ödemelerinin gerçekleştirildiği transfer harcamaları artmış yani yatırım harcamalarının yerini transfer harcamaları almıştır.

Toplam kamu harcamaları içinde önemli bir yer tutan transfer harcamalarının gelişimine bakıldığında, söz konusu harcamaların toplam harcamalar içindeki payı bazı dönemlerde % 50'yi geçmiştir. Toplam kamu harcamaları içinde transfer harcamaları oranının yüksek olması artan kamu kesimi finansman açığını finanse etmek için yapılan borçlanmalar için ödenen iç ve dış borç faiz ödemelerinin yüksek olmasıdır.

Ülkemizde toplam kamu harcamaları içinde önemli bir yer tutan transfer harcamalarının büyük bir kısmı iç ve dış borç faiz ödemeleri için kullanıldığından yatırım harcamaları için bütçeden ayrılan pay azalmıştır. Artan kamu kesimi finansman

[127] Zekeriya Oğuz Seçme, "Kamu Harcama Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi:Türkiye Örneği", Erciyes Üniversitesi S.B.E. İktisat Ana Bilim Dalı, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kayseri, 2010, s.89-90.

açıkları neticesinde yükselen transfer harcamaları ve azalan yatırım harcamaları ekonomik istikrarı bozarak iktisadi büyümeyi olumsuz olarak etkilemektedir.[128]

Toplam kamu harcamaları içinde transfer harcamalarının payının yüksek olmasında dolaylı olarak da olsa ülkemizde bankacılık kesiminde yaşanan örnekler başta olmak üzere pek çok alanda görülen yolsuzluklar etkili olmuştur. Bankacılık kesiminde yaşanan suiistimallerin hazineye ve dolaylı olarak da ekonomiye ve topluma olan yükü ağır olmuştur.

Mudilere yapılan ödemelerin hazine kaynaklarıyla finanse edilmesi sosyal transfer niteliğindeki kamu harcamaları başta olmak üzere bireylerin sosyal refah fonksiyonlarına olumsuz etkisi olmuştur.

Bireylerin sosyal fayda fonksiyonlarında meydana gelen değişimi bilimsel veri kıstası altında ampirik olarak ölçmenin güç olmasına karşılık, ülkemizde bankacılık kesiminde yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı 90'lı yılların sonu ve ekonomik krizlerin yaşandığı 2000'li yılların başında toplam kamusal harcamalar içinde transfer harcamaları içinde yer alan iç ve dış faiz borç ödemelerine ayrılan payın artması toplum içinde yaşayan bireylerin refah fonksiyonlarının azaldığının en önemli kanıtıdır.

Tablo 4
Türkiye'de Eğitim, Sağlık ve Sosyal Harcamaların Gelişimi

Harcamalar (%)	1999	2000	2001	2002
Sosyal Harcamalar/GSMH	8,1	7,8	7,8	8,1
Sosyal Harcamalar/ Konsolide Bütçe Harcamaları	22,5	20,9	16,9	19,0
Eğitim Harcamaları/GSMH	4,2	3,8	4,0	4,1
Eğitim Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları	11,8	10,0	8,6	9,5
Sağlık Harcamaları/GSMH	3,3	3,5	3,2	3,5
Sağlık Harcamaları/ Konsolide Bütçe Harcamaları	9,1	9,3	6,9	8,1

Kaynak: Orhan Bilge, "Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerine Etkileri", T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara, 2009, s.114-115.

[128] Seçme, s.91.

Yukarıdaki tabloda yer alan veriler analiz edildiğinde sosyal harcamaların gayrisafi milli hasılaya oranı 2001 Şubat krizinde değişmemiştir. Gayrisafi milli hasılanın kriz dönemi olan 2001 yılında gerilemesine karşılık, sosyal harcamalarda da reel anlamda bir azalma görülmektedir. Aynı şekilde eğitim ve sağlık harcamalarının gelişimine bakıldığında bu harcamaların gayrisafi milli hasıla içindeki payları azalmamasına karşılık toplam bütçe harcamaları içindeki payları düşmüştür.[129]

Yukarıdaki veriler yarı kamusal mal niteliğinde olan eğitim ve sağlık harcamaları ile transfer harcaması niteliğinde olan sosyal harcamaların yolsuzlukların ve doğal olarak ekonomik krizlerin olduğu bir ekonomide yolsuzluklardan olumsuz olarak etkilendiğini, yolsuzlukların harcamalar üzerindeki negatif dışsallığını göstermektedir.

2.4.2 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Gelirleri Üzerindeki Etkisi

Ülkemizde bankacılık kesiminde yolsuzlukların yoğun olarak yaşandığı 90'lı yılların sonu ve ekonomik krizlerin yaşandığı 2000'li yılların başında vergi gelirlerinde yolsuzluklar nedeniyle önemli bir azalma meydana gelmiştir. Bu kapsamda ülkemizde yolsuzluğun vergi gelirleri üzerindeki etkisini ortaya koymaya ve ölçmeye yönelik literatürde bazı çalışmalar yapılmıştır.

Ülkemizde vergi gelirleri ile yolsuzluklara arasındaki ilişkiyi ortaya koymak üzere 1996-2010 dönemlerine ilişkin yolsuzluk algılama endeks verileri ve vergi gelirleri kullanılarak bir ampirik araştırma yapılmıştır.

Söz konusu araştırmada ilk veri seti olarak Uluslararası Saydamlık Örgütü (Transparency International) tarafından her yıl ülkeler bazında açıklanan yolsuzluk algılama endeksi ele alınmıştır. Bu endekse göre ülkelere 0 ile 10 arasında bir değer

[129] Orhan Bilge, "Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerine Etkileri", **T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, Ankara, 2009, s.114-115.

verilmekte olup, 0 değerine yakın ülkelerde yolsuzluğun daha yüksek olduğu, 10 değerine yakın olan ülkelerde ise yolsuzluğun daha az olduğu belirtilmektedir.[130]

Tablo 5
Türkiye için Yolsuzluk Algılama Endeksi Verileri

Yıl	Yolsuzluk Algılama Endeksi
1996	3,5
1997	3,2
1998	3,4
1999	**3,6**
2000	**3,8**
2001	**3,6**
2002	3,2
2003	3,1
2004	3,2
2005	3,5
2006	3,8
2007	4,1
2008	4,6
2009	4,4
2010	4,4

Kaynak: Transparency International,http://www.trasnparency.org.,what we do/ corruption by country, (12.05.2014).

Analizde kullanılan diğer veri seti ise Türkiye'nin 1996-2010 yılları arasında bütçe kaleminde gerçekleşen sadece vergi gelirleri tutarlarıdır.

[130] Doğan Bakırtaş, "Yolsuzluğun Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt 19, Sayı 2, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F., Manisa, 2012, s.94-97.

Tablo 6
Türkiye'de Yıllara Göre Merkezi Hükümet Vergi Gelirlerinin Değişimi

Yıl	Gelir Vergisi / Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Kurumlar Vergisi/ Vergi Gelirleri İçindeki Payı	KDV/ Vergi Gelirleri İçindeki Payı	Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı
1993	40,4	7,2	31,0	78,6
1994	30,9	7,5	30,1	75,3
1995	30,4	9,5	32,7	72,7
1996	30,1	8,4	33,1	71,7
1997	31,6	8,3	32,9	72,9
1998	37,7	8,1	29,5	75,4
1999	**33,3**	**10,5**	**28,1**	**72,0**
2000	**23,4**	**8,9**	**31,6**	**64,0**
2001	**29,1**	**9,3**	**31,3**	**69,7**
2002	**23,0**	**9,3**	**34,2**	**66,6**
2003	**20,2**	**10,3**	**32,1**	**62,6**
2004	19,5	9,5	34,0	63,0
2005	19,1	9,6	32,1	60,8
2006	20,3	10,3	32,0	62,7
2007	21,0	8,2	33,5	63,8
2008	22,2	9,2	32,4	64,8

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, https://www.muhasebat.gov.tr/, Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri, (07.06.2014).

Yolsuzluk ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi ölçmek amacıyla oluşturulan veri seti, basit doğrusal regresyon analizi ile açıklanmaya çalışmıştır. Analizde "yolsuzluk algılama endeksi" bağımsız değişkeni, "vergi gelirleri" ise bağımlı değişkeni temsil etmektedir. Türkiye'de vergi gelirlerindeki değişimde yolsuzlukların güçlü bir etkisi olduğu görülmektedir. Türkiye'de yolsuzluğun azaltılmasının vergi gelirlerini artıracağı sonucuna ulaşılmaktadır.[131]

Genel olarak değerlendirildiğinde, yolsuzlukların toplam vergi gelirlerinde azalmaya sebebiyet verdiği, yolsuzluk düzeyinin azalmasıyla toplam vergi gelirlerinde artış sağlanmasının mümkün olabileceği yapılan analiz ile desteklenmiştir. Bu noktadan hareketle yolsuzluğu gidermeye yönelik politikaların vergi gelirlerini artırarak mali disiplininin gerçekleştirilmesi ve korunmasına katkı sağlayacağı ifade edilebilir.

Vergi gelirlerindeki değişikliğin milli gelirdeki değişikliklere olan duyarlılığını ölçen vergi esnekliği, sadece bir ekonomideki vergi sisteminin etkin olup olmadığını ölçmek için kullanılan bir kavram olmayıp aynı zamanda etkin bir vergi sisteminin

[131] Bakırtaş, s.94-97.

ekonomideki değişikliklere karşı duyarlı olmasını ifade eden vergilendirme ilkelerinden biridir.[132]

Vergi gelirlerindeki değişmenin milli gelirdeki değişmeden büyük olması durumunda vergi esnekliğinin değeri yükselmektedir.[133] Vergi gelirlerindeki değişikliğin milli gelirdeki değişikliklere cevabı niteliğinde olan vergi esnekliğinde vergi gelirlerindeki nisbi artış gayrisafi yurtiçi hasıladaki nisbi artıştan yüksektir.[134]

Vergi gelirlerinin maliye politikasındaki değişmelere olan duyarlılığın ölçmek için gayrisafi yurtiçi hasıladaki değişmeye bakmak gerekir. Eğer uygulanan maliye politikaları vergi gelirlerindeki değişmenin milli gelirdeki değişmeden büyük olmasına yol açıyorsa vergi esnekliği değeri 1'den yüksek olur ve o ülke ekonomisi esnek bir vergi yapısına sahiptir.[135]

Tablo 7
Türkiye'de Vergi Tahsilatının GSMH Esnekliğine Oranları

Yıl	Gelir Vergisi Tahsilatı/GSMH Esnekliği	Kurumlar Vergisi Tahsilatı/GSMH Esnekliği	KDV Tahsilatı/GSMH Esnekliği
1999	0,85	2,19	1,08
2000	0,44	0,88	1,71
2000	**1,96**	**1,27**	**1,10**
2001	**0,40**	**1,13**	**1,39**
2002	**0,82**	**1,85**	**1,09**
2003	**0,67**	**0,49**	**1,18**
2004	0,99	1,15	0,72
2005	1,01	1,17	0,79
2006	1,08	-0,50	1,19
2007	1,79	2,35	0,84
2008	1,31	1,47	0,65

Kaynak: Selin Ertürk Atabey, Tolga Avşar ve Mehmet Bulut, "Türkiye Verilerine Göre Vergi Canlılığı ve Esnekliğinin Tahmin Edilmesi", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 20, Sayı 71, s.111.

[132] Selin Ertürk Atabey, Tolga Avşar ve Mehmet Bulut, "Türkiye Verilerine Göre Vergi Canlılığı ve Esnekliğinin Tahmin Edilmesi", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 20, Sayı 71, s.111.
[133] Ertürk vd., s.111.
[134] Farooq Rashed, "An Analysis of the Tax Buoyancy Rates In Pakistan", Market Forces October 2006, Vol.2 No.3, www.boj.org.jm/papers_pamphlets (20.03.2014).
[135] Toni – Anne T.Milwood, "Elasticity and Buoyancy of the Jamaican Tax System", Fiscal and Economic Programme Monitoring Department Bank of Jamaica,http://www.boj.org.jm/uploads/pdf/papers_pamphlets/papers (05.05.2014).

Yukarıdaki tabloda ülkemizde vergi gelirleri tahsilatının GSMH esnekliklerine olan oranlar yıllar itibariyle gösterilmiştir. 2000 yılında 1'in üzerinde olan gelir vergisi esnekliği, ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılında 1'in oldukça altına düşerek neredeyse 0'a yaklaşarak en düşük seviyesinde yer almıştır. 2004 yılından sonra vergi esnekliği 1'in üzerine çıkmıştır.

Kurumlar vergisi ve katma değer vergisinde esneklik oranı genellikle 1'in üzerinde olup, kriz döneminde çok fazla değişme göstermemiştir. Ancak doğrudan şahsi gelir üzerinden alınan gelir vergisinin esneklik değerleri, gerek ekonomide yaşanan yolsuzluk ve olumsuzluklara karşılık vergi mükelleflerinin psikolojik tepki göstererek vergi kaçırma ve vergiden kaçınma çabalarına gerekse ekonomik büyümedeki gerilemeye bağlı olarak ciddi oranda azalma göstermiştir.

2.4.3 Türkiye'de Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Bütçe Açıkları, Faiz Oranları ve Borç Stoku Üzerindeki Etkileri

Ülke ekonomisinde kamu kesimindeki kaynak kullanım ilişkisinde meydana gelen kullanım yönündeki artış, kaynak-kullanım dengesini bozarak tasarrufların negatif olarak artış göstermesine ve bütçe açıklarının artarak kronik bir sorun halini almasına neden olmuştur.[136] 1990-2003 dönemi itibari ile Türkiye'de bütçe açıklarının yıllara göre gelişimi aşağıda tablo halinde gösterilmiştir.

[136] Mehmet Civan ve Mustafa Uğurlu, Türkiye'de Kamu Finansman Dengesi, Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliği, **Gaziantep Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2003, s.48.

Tablo 8
Türkiye'de Bütçe Açıklarının Yıllara Göre Gelişimi

Yıl	Bütçe Açığı / GSMH (%)
1990	10,08
1991	17,18
1992	12,85
1993	15,15
1994	11,95
1995	13,64
1996	25,78
1997	23,18
1998	23,17
1999	**38,85**
2000	**36,72**
2001	**52,34**
2002	41,85
2003	43,12

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, https://www.muhasebat.gov.tr/, Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, (07.06.2014).

Kamu kesiminin finansman kaynaklarına olan ihtiyaçlarının artması, bu kesimin artan miktarda bütçe açığı vermesine neden olmuş ve bu durum kamu kesiminin bütçe açıklarını finanse etmek için Merkez Bankası ve Hazine avansları ile iç ve dış borçlanmaya başvurularak gerekli finansman kaynakları sağlanmıştır. Netice itibariyle kamu kesiminin bütçe açıklarını kapatmak için yaptıkları iç borçlanma giderek artma eğilimi göstermiştir.[137]

Ülkemizde, kamu tasarruf - yatırım dengesinin negatif olarak artış göstermesinden kaynaklanan fon sıkıntısı, kamuda borçlanma gereğini doğurmuş ve bu da yıllar itibariyle kamu kesimi borçlanma gereğinin sürekli bir artış göstermesine neden olmuştur.[138] Bu kapsamda 1990-2003 dönemi itibari ile Türkiye' de kamu kesimi borçlanma gereğinin aşağıdaki şekilde gelişim gösterdiği görülmüştür.

[137] Civan ve Uğurlu, s.49.
[138] Civan ve Uğurlu, s.48.

Tablo 9
Türkiye'de Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Yıllara Göre Gelişimi

Yıl	Kamu Kesimi Borçlanma Gereği/GSMH (%)
1990	25,19
1991	33,24
1992	34,39
1993	39,15
1994	24,11
1995	16,84
1996	26,98
1997	24,14
1998	31,60
1999	51,83
2000	43,42
2001	53,97
2002	27,45

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?IcerikRef=1678&WorkAreactl38, (05/01/2014).

Kamu kesimindeki gelir-tüketim ilişkisinde meydana gelen tüketim yönündeki artış gelir tüketim dengesini bozarak tasarrufların negatif olarak artış göstermesine neden olmuş, bu da tasarruf-yatırım farklarının büyümesine sebebiyet vermiştir.

Artan kamu kesimi borçlanma gereği enflasyonist bir ortamda nominal ve reel faiz oranlarının daha da yükselmesine yol açarak mali piyasaların sığ olduğu bir ortamda özel kesime aktarılacak fonların azalmasına ve dışlama (crowding-out) etkisine neden olarak özel kesim yatırım harcamalarının daralmasına ve ekonomik büyümenin düşmesine neden olacaktır. Ekonomik büyümenin düşmesi vergi gelirlerini azaltarak kamu kesimi finansman dengesini etkileyecek ve borç-faiz sarmalı oluşacaktır.

Ülkemiz ekonomisinde de bankacılık kesimi başta olmak üzere özelleştirme dahil pek çok alanda gerekli reformların yapılmaması, ekonomi-politik düzlemdeki istikrarsızlıklar, kamu açıklarının sürekli iç ve dış borçlarla finanse edilmesi ve bütün bunların sonucunda, bütçe açıklarını ve doğal olarak kamu kesimi borçlanma gereğini artırmıştır.

Türkiye ekonomisinde özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren özelleştirme dahil pek çok alanda gerekli reformların yapılmaması, ekonomi-politik

düzlemdeki istikrarsızlık, kamu açıklarının sürekli iç ve dış borçlarla finanse edilmesi ve bütün bunların sonucunda, bunlara bağlı olarak bütçe açıklarının ve doğal olarak kamu kesimi borçlanma gereğinin hızla artması 1990'lı yıllara girerken ekonominin önemli yapısal sorunları olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 1990-2003 dönemi itibari ile Türkiye' de iç borç stoku ve borç yükünün aşağıdaki şekilde gelişim gösterdiği görülmektedir.

Tablo 10
Türkiye'de İç Borç Stoku ve Borç Yükünün Yıllara Göre Gelişimi

Yıl	Borç Yükü (İç Borç Stoku/GSYİH)
1990	10,8
1991	11,5
1992	13,2
1993	13,4
1994	15,4
1995	13
1996	15,9
1997	16,2
1998	16,5
1999	21,9
2000	21,9
2001	50,9
2002	42,8
2003	42,7
2004	40,2
2005	37,7
2006	33,1
2007	29,8
2008	29

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı İç Borç İstatistikleri, http://www.hazine.gov.tr/irj/portal/anonymous/IcBorc, (15/01/2014).

Bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki farkın giderler lehine büyümesi sonucunda bütçe açıkları artmış ve bu duruma bağlı olarak kamu kesimi borçlanma gereği yükselmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği arttıkça devlet daha çok borçlanmak zorunda kalmış, dış borçlanma olanakları azaldıkça da iç borçlanmaya başvurmuş ve iç borçların oranı artmıştır. İç borçlanma artışı faiz oranlarını arttırmış ve

bankalar açısından devlete borç vermek düşük riskli yüksek karlı bir iş haline gelmiştir.[139]

2001 yılından itibaren iç borç stokunun hızlı artışının nedeni "ekonomik faaliyet düzeyinin daralmasına bağlı olarak vergi gelirlerinin azalması" olarak görmektedir. Bu dönem de kamu bankalarının görev zararları yanında TMSF' ye devredilen bankalardan kaynaklanan maliyet ise bir diğer önemli neden olarak ifade edilmektedir.

Bu çerçevede, 2001 yılı sonu toplam borç stoku; bankaların görev zararları ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu için ihraç edilen nakit dışı senetler sebebiyle; 2000 yılı sonunda 36,4 katrilyon TL iken % 235 oranında artarak 122,2 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Buna göre iç borç stokunun alıcılara göre komposizyonu büyük değişikliğe uğraşmış ve 2001 yılı sonunda kamu sektöründe olan iç borçların toplam stok içerisindeki payı, 2000 yılı sonundaki % 34 seviyesinden 2001 yıl sonu itibariyle % 62'ye yükselmiştir.[140]

Reel faiz oranlarının ekonominin büyüme oranından fazla olması ve yüksek reel faiz ödemeleri kamu kesimi borçlanma gereğini daha çok arttırmış ve gün geçtikçe ağırlaşan, uzun dönemde sürdürülme olasılığı olmayan borç faiz borç kısır döngüsü doğmuştur.

[139] Pınar Özdemir, "Borç Yönetimi ve Türkiye", Çukurova Üniversitesi SBE. İktisat Ana Bilim Dalı, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Adana, 2009, s.105.
[140] Özdemir, s.136.

Tablo 11
Türkiye'de Faiz Ödemeleri ve Vergi Gelirleri

Yıl	Faiz Ödemeleri/ Vergi Gelirleri
1990	0,22
1991	0,22
1992	0,24
1993	0,32
1994	0,39
1995	0,44
1996	0,59
1997	0,42
1998	0,61
1999	0,67
2000	**0,70**
2001	**1,02**
2002	**0,73**
2003	**0,62**
2004	**0,50**
2005	0,33
2006	0,25
2007	0,27

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, https://www.muhasebat.gov.tr/, Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, (07.06.2014).

Yukarıdaki tabloda; iç borçların anapara ve faiz ödemelerini ifade den iç borç servisi ve faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payı görülmektedir. Borç servisinin her geçen yıl artması, devletin vergi gelirlerinin her yıl daha büyük bir payının borç servisine gitmesi anlamına gelmektedir.

Dolayısıyla artan faiz ödemeleriyle birlikte yapılan iç borçlanmalar kamu hizmeti veya yatırım amaçlı değil bütçe açıklarını kapatmak için kullanılır hale gelmiştir. 1994 yılı ile birlikte iç borç faiz ödemelerinin vergi gelirleri içindeki payı ivme kazanmıştır. 2001 krizi ile birlikte hem ekonominin küçülmesi ve vergi gelirlerinin azalması hem de likidite krizinden dolayı iç borçlanmanın maliyetinin artması ile vergi gelirleri faiz harcamalarını karşılayamaz duruma gelmiştir.[141]

[141] Özdemir, s.135.

2.5 Bankacılık Kesiminde Gerçekleşen Yolsuzlukların Kamu Ekonomisine Maliyeti

Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren yolsuzluklar artmaktadır. Aynı zamanda bütçe açıkları ve kamu harcamaları da artmaktadır. Kamunun büyümesi hantal, denetimsiz bir devlet yapısını yüksek vergi yüküyle beraber getirmektedir. 1980'li ve 90'lı yıllarda Türkiye ekonomisi piyasaya açılırken denetimsizlik ve devletin hantallığı ve büyüklüğü geniş bir rant sahası yaratmıştır.

Piyasa mekanizmasından kopuk fiyatlar, şişen bütçe açıklarıyla finanse edilmiştir. Denetim mekanizmasının etkin çalışmaması verimlilikten kopuk yapı kamu bütçesini yolsuzluk finansman bütçesine dönüştürmüştür. Özellikle devlet bürokrasisinin verimlilik, liyakat ve performans ödül mekanizmalarındaki bozukluk, özel sektör ve devlet arasındaki siyasal bağlar yolsuzluk kapitalizmi diyebileceğimiz sonucu Türkiye'de doğurmuştur. [142]

Ülkemizdeki yolsuzluklara ilişkin olarak yapılan bir çalışmada, 1980-2002 dönemine ilişkin yıllık veriler kullanılarak Türkiye'de yolsuzluk MIMIC Model ile incelenmiştir.

[142] Ercan Baldemir vd., "MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması", **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 24, Sayı 2, 2009, s.57.

Tablo 12
Türkiye'de Tahmini Yolsuzluk Düzeyi

Yıl	Yolsuzluk/GSMH (%)
1980	9,92
1981	10,68
1982	9,39
1983	10,04
1984	7,86
1985	8,15
1986	8,35
1987	8,87
1988	8,46
1989	8,93
1990	9,78
1991	10,21
1992	11,05
1993	10,92
1994	11,48
1995	10,43
1996	10,22
1997	11,7
1998	12,86
1999	13,2
2000	**14,5**
2001	12,67
2002	13,64

Kaynak: Ercan Baldemir, "MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması, Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 24, Sayı 2, 2009, s.57.

Yukarıdaki tabloda yolsuzluk sütunu, dolar olarak kişi başına düşen yolsuzluk miktarını, GSMH % sütunu ise bu miktarın yine dolar olarak kişi başına düşen Gayri Safi Milli Hasılaya yüzde oranını ifade etmektedir.

Çalışma sonucunda; kamu harcamaları ve vergi gelirleri yolsuzluğu negatif yönde etkilediği, vergi yükü, sağlık harcamaları, enerji harcamaları ve tasarruflar yolsuzluğu arttırıcı etkide bulunduğu ve vergi yükünün artması yasal işlerden elde edilen gelirin faydasını azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.[143]

[143] Baldemir, s.58.

Yolsuzluğun en sık görüldüğü alanlar eğitim, sağlık gibi ikamesi mümkün olmayan hizmetlerin üretildiği alanlardır. Bu sektörlerin özelleştirilememesi Türkiye'de yolsuzluğu sürekli arttırmıştır. Diğer önemli bir sektör olan bankacılık sektöründe, kamu ve özel bankalar devletin getirdiği yasal düzenlemelere güvenerek, 2000 ve 2001 deki krizlere yol açan yolsuzluklara neden olmuşlardır.

Bütün bunların yanında vergi yükünün ağır ve dağılımındaki adaletsizlik dikkate alındığında devlete karşı tavır almanın bir şekli olan yolsuzluk yapmak 1980'den sonra Türkiye ekonomisinin temel özelliği olmuştur.

Bankacılık kesiminin yeniden yapılandırılması faaliyetlerinin ülkemizde kamu maliyesi üzerinde yüksek bir yük getirmiştir. Görev zararları hariç olmak üzere kamu bankaları için 2,9 milyar dolar, TMSF'ye devredilen bankalar için ise 21,7 milyar dolar olmak üzere, toplam 24,6 milyar dolarlık (GSYİH'ya oranı yüzde 16,7) bir yeniden yapılandırma maliyeti ortaya çıkmıştır. TMSF'ye devredilen bankalara aktarılan söz konusu 21,7 milyar dolarlık kaynağın, 17 milyar dolarlık bölümü Hazine Müsteşarlığı tarafından, 4,7 milyar dolarlık kısmı ise özel sektör tarafından üstlenilmiştir.[144]

Bankacılık kesiminin yeniden yapılandırılması faaliyetleri sonucunda, 2001-2004 yılları arasında iç borç stokunun gayrisafi milli hasılaya oranı % 26,8'den % 57'ye yükselmiştir. İç borç stokunun yükselmesinde, TMSF'ye devredilen bankalar için çıkarılan devlet iç borç senetlerinin önemli bir etkisi olmuştur.[145] Bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının toplam maliyeti milli gelirin 1/3'ünü aşarak 53,6 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.[146]

[144] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı VI, **BDDK Raporları Nisan 2003**, s.1.
[145] Ramazan Küçükbıçakçı, "Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları", **TC Merkez Bankası**, 2004, s.147.
[146] BDDK, "Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi", **BDDK Raporları 2008**, 2009, s.9.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YOLSUZLUKLAR SONRASINDA BANKACILIK KESİMİNDE YAPILANDIRMA VE REGÜLASYON FAALİYETLERİ

3.1 Bankacılık Kesiminin İşlevi, Yapısı ve Denetimi

Ülkemizde finansal piyasalar içerisinde en önemli görevi üstlenen bankacılık kesimi ekonomideki genişleme ve daralmalara bağlı olarak sürekli bir gelişim göstermektedir. Bankacılık kesiminde meydana gelen bir aksamanın reel sektörü ve dolayısıyla tüm ekonomiyi etkilediği ülkemizde bankacılık kesiminin sağlam finansman yapısı ekonomik istikrarın tesisi açısından önem teşkil etmektedir.

Ülkemizde oligopolistik piyasa özelliği gösteren bankacılık kesimi gerek iktisadi gerekse teknolojideki gelişmelere bağlı olarak mali yapılarını gün geçtikçe güçlendirmektedir. Aynı zamanda bankacılık kesimine ilişkin yapılan düzenleme ve denetimlere bağlı olarak sermaye yeterlilik rasyosu güçlenen ve bir zamanlar kamu kesimine yüksek faizle borç veren bankacılık kesimi asıl işlevi olan kredi verme fonksiyonuna geri dönerek karlılık düzeylerini arttırmaktadır.[147]

3.1.1 Bankacılık Kesiminin İşlevi

Bir ekonomide asıl fonksiyonu finansal işlemlere aracılık etmek olan bankacılık kesiminin gelişimine bağlı olarak, mali piyasalarda ödünç verilebilir fonlara olan arz ve talep artarak finansal piyasaların derinliği genişler. Finansal piyasalardaki gelişme ekonomideki yatırım ve üretim düzeyini artırarak ülke gayrisafi milli hasılasının yükselmesine neden olur.

Ülkemizde de ekonomideki tasarrufları mali sisteme entegre etme görevini üstlenen bankacılık kesimi ekonomideki sızıntıların yatırımlara kanalize edilmesinde önemli rol üstlenmektedir. Gelişen bankacılık kesimi sadece makroekonomik istikrarın tesisine hizmet etmemekte aynı zamanda para otoritesi tarafından uygulanan

[147] Oktay Öksüzler ve Musa Bayır, "Türk Bankacılık Sektörü Rekabet Yapısı ve Avrupa Birliği ile Karşılaştırması", **Sakarya İktisat Dergisi**, 2010, s.68.

politikaların da sağlıklı sonuçlar vermesine katkı sağlamaktadır. Etkin işleyen bir bakancılık sektörü ülke finansal piyasalarının küreselleşen mali piyasalara entegre olması bakımından önem teşkil etmektedir.

Ülkemizde bankacılık kesimi yüksek ve kronik enflasyon ile reel faiz oranlarının yüksek olduğu bir dönemde, asıl işlevi olan fon arz ve talebine aracılık etme faaliyetlerini terk ederek yüksek reel faizle kamu kesimine borç verme yoluna giderek önemli karlar elde etmiştir.

Özellikle belli bir dönem bankacılık kesimi, bağlı oldukları hakim ortakların gurup firmalarını finanse etmek için toplamış oldukları mevduatların önemli bir kısmını iştirak firmalarına aktararak, mali bünyelerinin bozulmasına ve mali piyasaların bozulmasına neden olmuştur.[148]

Yüksek ve kronik enflasyon ile kamu kesimi finansman açıklarının düşmesine bağlı olarak reel faiz hadlerindeki düşme sonucu kamu kesimini fonlamak için yüksek miktarda hazine bonosu ve devlet tahvili alımından vazgeçerek asıl işlevi olan tasarrufları yatırımlara yönlendirme rolünü üstlenmeye başlamıştır.[149]

Bankacılık kesiminde yapılan düzenleme ve denetimlere ve Basel Kriterlerinin getirmiş olduğu yükümlülükler neticesinde sermaye yapıları güçlenen ve finansal piyasalarda daha fazla rol üstlenen bankacılık kesimi 2008 Finansal Krizinden ciddi yara almadan çıkmıştır.

3.1.2 Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Yapısı

Ülkemizde finansal piyasaların sığ olması bankacılık kesimi dışında diğer mali piyasaların yeterince gelişmesini engelleyerek bankaların en önemli finansal piyasa aracı olması sonucunu doğurmuştur.

Para ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmemesi bankacılık kesimini ekonomideki sızıntıların tekrar finansal piyasalara aktarılmasında temel etken haline

[148] TMSF, s.241.
[149] Targan Ünal, Sadi Uzunoğlu, Kerem Alkin, **Enflasyonist Ortamda Faiz Politikaları ve İşletmeler Üzerindeki Etkileri**, İTO Yayınları, İstanbul, 1990, s.60.

getirmiştir. Ülke ekonomisindeki büyüme ve reel faiz hadlerinin düşmesine bağlı olarak bankaların kredi hacmindeki genişleme üretim ve istihdam düzeyini olumlu olarak etkilemektedir.[150]

Bankacılık kesiminin kendine özgü özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle birlikte, gerek ölçek ekonomileri ile yüksek teknoloji ve sermaye gereksinimi gerekse yasal düzenlemeler nedeniyle ülkemizdeki bankacılık kesimi oligopolistik bir piyasa yapısı niteliği kazanmıştır.

Günümüzde Türkiye'de bankacılık kesimi gerek sermaye yeterlilik rasyoları gerekse kurumsal yapıları itibariyle gelişmiş ülke bankacılık kesimiyle rekabet edecek seviyeye gelmiş bulunmaktadır.

Ülkemiz bankacılık piyasasında şube bankacılığı yaygın olup, özel kesim mevduat ve katılım bankalarının payı kamu bankalarına göre daha fazla olup, son yıllarda ekonomideki genişlemeye bağlı olarak yabancı sermayeli bank sayısında da artış meydana gelmiştir.

Tablo 13
Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Seyri

Yıl	Toplam Banka Adedi	Özel Bankalar	Kamu Bankası	Katılım Bankası	TMSF Bünyesinde Yer Alan Bankalar	Kalkınma Ve Yatırım Bankaları	Yabancı Sermayeli Bankalar
2000	**79**	**28**	**4**	**-**	**11**	**18**	**18**
2003	55	18	3	5	2	14	13
2004	55	18	3	5	1	13	13
2005	51	17	3	4	1	13	13
2006	50	14	3	4	1	13	15
2007	50	11	3	4	1	13	18
2008	49	11	3	4	1	13	17
2009	49	11	3	4	1	13	17
2010	49	11	3	4	1	13	17
2011	48	11	3	4	1	13	16
2012	49	12	3	4	1	13	16
2013	46	11	3	4	1	13	19
2014	**47**	**11**	**3**	**4**	**1**	**13**	**19**

Kaynak: www.tbb.org.tr ve www.tkbb.org.tr, (07.08.2014).

Bu olumlu gelişmelere rağmen Türk bankacılık sektörünün gelişimini etkileyen bazı olumsuzluklar mevcut olup, özellikle 1994 ve 2000 yılları bankacılık kesimi

[150] Ünal vd., s.3.

açısından dönüm noktası olmuştur. Bu dönemlerde banka istismarları artmış ve yaşanan ekonomik gelişmelerin de etkisiyle ülkemiz bankacılık kesiminde faaliyet gösteren banka sayısında önemli azalmalar meydana gelmiştir. [151]

3.1.3 Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Denetimi

Yurtiçi tasarrufların yetersiz olduğu ülkemizde, finansal tasarrufların iktisadi açıdan verimli şekilde kullanılması ve para ve sermaye piyasalarının sağlıklı ve etkin biçimde işlemesi son derece önemlidir.[152]

Para ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmediği, sığı olduğu Türkiye'de mali piyasaların temelini bankacılık sistemi oluşturmakta ve gerek yurt içi gerekse yut dışı tasarrufların büyük bir kısmı bankalar aracılığıyla toplanmakta ve iktisadi birimlere kullandırılmaktadır.[153]

Bankaların gerçekleştirdiği ve finansal piyasaların temel yapı taşını oluşturan faaliyetler iktisadi birimlerin davranışlarını etkileyerek, iktisadi ve sosyal hayatı etkileyerek bireylerin refah fonksiyonlarını değiştirmektedir.

Bankacılık kesiminde gerçekleşen bir kriz başta reel sektör olmak üzere ekonominin bütününe yayılarak iktisadi büyümeyi etkilemektedir. Bu nedenle bankacılık kesiminin etkin ve sağlıklı işlemesi için bankacılık kesiminin düzenli olarak denetime tabi tutulmasını gerektirmektedir.[154]

Ülkemizde bankaların kuruluş ve faaliyetlerini düzenleyen ve denetleyen kurumların sektöre ilişkin almış olduğu kararlar, bankacılık kesimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemeyerek faaliyetlerini sınırlayabilmektedir. Bu kurumların başında Hazine Müsteşarlığı, T.C. Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu gelmektedir.[155]

---

[151] Volkan Çakmak, "Finansal Piyasalarda Regülasyon ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Rolü ve Önemi", Marmara Üniversitesi S.B.E., **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul,2007, s.109.
[152] http:// www.yenimakale.com/bankacılık sektörü(06.10.2014).
[153] http:// www.yenimakale.com/bankacılık sektörü(06.10.2014).
[154] Çakmak, s.116.
[155] Çakmak, s.116.

Ülkemizde bir dönem yoğun olarak görünen banka hakim ortak istismarları ve ekonomik krizlerin etkisiyle, bankacılık kesiminde yaşanan olumsuz durumların yeniden yaşanmaması amacıyla bankacılık kesiminin düzenlenmesi ve denetimine yönelik önlemler alınmıştır.

Bu önlemlerin başında 5411 sayılı Yeni Bankacılık Kanununun yürürlüğe girmesi ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunu kurulması olmuştur. Yürürlüğe giren 5411 sayılı Kanunla birlikte bankacılık kesiminin düzenlenmesi ve denetimine ilişkin değişiklikler yapılmıştır.[156]

3.1.3.1 Yürürlükten Kaldırılan Mevzuat Hükümlerine Göre Bankaların Denetimi

Ülkemizde bankaların düzenleme ve denetimine ilişkin faaliyetler 511 sayılı Yeni Bankacılık Kanunundan önce yürürlükte bulunan 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile 4389 sayılı Bankacılık Kanununda yer alan hususlara göre gerçekleştirilmekteydi.

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu kurulup faaliyete geçmeden önce bankacılık kesimine yönelik denetim faaliyetleri bir yandan Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yer alan Bankalar Yeminli Murakıplar Kurulu Başkanlığı ve T.C. Merkez Bankası tarafından gerçekleştirilirken diğer yandan bağımsız denetim kuruluşları tarafından yerine getirilmekteydi.[157]

Hazine Müsteşarlığı, bankalara lisans verme işlemlerini Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü aracılığıyla, gözetim ve denetim faaliyetlerini ise yine bünyesinde yer alan Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu aracılığıyla yerine getirirken, Hazine Müsteşarlığı bünyesinde faaliyetlerini sürdüren Bankalar Yeminli Murakıpları Kuruluna bağlı Bankalar Yeminli Murakıpları ise, bankaları yerinde denetleyerek hukuka uygunluklarını ve performanslarını incelemekte ve raporlar hazırlamakla görevliydi ve raporların sonucuna göre Bankaların mali bünyeleri sıkıntıya düştüğünde Hazine Müsteşarlığı gerekli önlem ve tedbirleri almakla yükümlüydü.[158]

---

[156] Mehmet Günal, **Türk Bankacılık Sektörü**, Ankara, 2001, s.33.
[157] Günal, 33.
[158] Günal, s.33.

Bankacılık sektöründe ortaya çıkan sorunlar ve bankaların denetimi ve denetim faaliyetleri sonucunda gerekli önlemlerin alınmaması üzerine kamuoyunda tartışmalar başlamış ve bu tartışmaların temelini denetim ve yaptırım yetkilerinin farklı üç kuruma ait olmasından kaynaklanan karışık ve denetlenmesi zor yapı oluşturmuş olup, 4389 ve 5411 sayılı Kanunlarla birlikte denetim ve yaptırım yetkileri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna verilmiştir.[159]

3.1.3.2 4389 ve 5411 Sayılı Kanunlara Göre Bankaların Denetimi

Yürürlüğe konulan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile 3182 sayılı Bankalar Kanunu uygulamadan kaldırılmış ve yeni kanunla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması öngörülmüş ve Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası bir protokolle denetim yetkilerini Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurum'a devretmişlerdir. Söz konusu yetki devri ile birlikte, bankaların yerinde denetimini yapan Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu ile dışarıdan denetimini yapan T.C. Merkez Bankası Bankacılık Genel Müdürlüğü ve Bankalar Gözetim Müdürlüğü bu çerçevede Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurum'a devredilmiştir.[160]

Mevzuat değişikliğiyle birlikte ayrıca, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde faaliyet gösterecek olan Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu tarafından gerçekleştirilecek denetim faaliyetleri neticesinde bankaların yönetim ve denetimlerinin Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilmesi öngörülmüş ve önceleri T.C. Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde faaliyet gösteren TMSF sonrasında özerk hale gelerek bağımsız bir kimlik kazanmıştır.

"4389 sayılı Bankalar Kanunu, yurt içinde ve yurt dışında yaşanan gelişmelere uyum sağlayabilmek amacıyla beş yıl içerisinde sekiz defa değişikliğe uğramıştır. Bu süreçte, alt düzenlemelerin kanuni temelinin güçlendirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Öte yandan, dünyada oluşan yeni finansal mimari, güven ortamının tesis edilmesini, finansal serbestleşmenin tamamlanmasını, finansal piyasaların tarafları arasında rekabet

[159] Günal, 34.
[160] Günal, 34.

ortamının sağlanmasını, şemsiye denetimine geçilmesini ve iyi yönetimin hakim kılınmasını zorunlu kılmıştır.

Bu çerçevede;

- Piyasaların etkin, düzenli ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmasını,
- Finansal hizmetlerden yararlanan bireysel müşterilerin haklarının gözetilmesini,
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurumsal yapısının, görev ve sorumluluklarının piyasa ihtiyaçlarına duyarlı ve esnek bir yapıya kavuşturulmasını,
- Bankaların, finansal holding şirketlerinin, finansal kiralama şirketlerinin, faktoring şirketlerinin, finansman şirketlerinin ve finansal piyasalarda faaliyet gösteren Kurulca belirlenecek diğer kuruluşlar ile bunlara destek hizmeti sağlayan kuruluşların faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesi fonksiyonlarının Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde toplanmasını,
- Kurum içi ve Kurum dışı denetim ve gözetim unsurlarının bütünleştirilmesini,
- Kuruluş ve faaliyet izinlerinin ihtiyatlı denetimin bir parçası hâline getirilmesini,
- Finansal piyasaların değişen koşullarına cevap verebilecek yeterli esneklikte bir denetim ve gözetim sistemi ile düzenleme yapısının oluşturulmasını,
- Finansal sistemin tarafları arasında şeffaflık ve eşitlik gibi genel ilkelerin gözetilmesini,
- Finansal piyasalarda güven ve istikrarın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasını,
- Finansal piyasalarda risk doğurucu gelişmelerin öngörülebilmesini

amaçlayan, Avrupa Birliği direktifleri, uluslararası ilkeler ve standartlar ile uyumlu olarak 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu Yürürlüğe sokulmuştur."[161]

Yeni yasal mevzuatla birlikte bankacılık kesimini denetimine ilişkin yetkilerin yanı sıra, denetim faaliyetleri sonucunda önlem ve tedbir alma, gerekirse bankaların

[161] 5411 sayılı Bankacılık Kanun Tasarısı ve Ahmet Polat, "5411 sayılı Bankacılık Kanuna Göre Bankaların Denetlenmesi", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bankacılık ve Borsa **Tezsiz Yüksek Lisans Programı**, Adana, 2006, s.28.

yönetimini TMSF' ye devretme yetkisi de Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna verilmiştir. Yetkilerin tek elde toplanması denetimin daha etkin yapılması ve daha çabuk sonuçlandırılmasına, dolayısıyla sektörün daha sağlıklı işlemesine katkıda bulunmuştur.[162]

Yetkilerin tek elde toplanmasına ilişkin yaşanan ve ekonomik krizler çerçevesinde yapılan yeniden yapılandırma uygulamalarına eleştiriler olmasına karşılık, mevcut yasal düzenlemenin yürürlükten kaldırılan düzenlemelerden daha etkin bir sistem olduğunu söylenebilir.[163]

3.2 Bankacılık Kesiminde Yeniden Yapılandırma ve Regülasyon Faaliyetleri

Mali derinliğin yetersiz ve ekonomide finansal kırılganlıkların olduğu ülkemizde bankacılık kesimine ilişkin düzenleme ve denetimlerin yetersiz olması sonucunda ortaya çıkan yolsuzluklar, ülke kamu maliyesi bileşenlerini olumsuz etkilemiştir.

Bu önemli tecrübe sonucunda bankacılık kesimine ilişkin gerekli yasal düzenlemeler yapılarak finansal güvenlik ağını oluşturan ve bankacılık kesimini düzenleyen Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun görev alanları yeniden belirlenerek söz konusu kurumlar daha etkin hale getirilmiştir.

3.2.1 Bankacılık Kesiminde Yeniden Yapılandırma

Ülkemiz mali sistem içinde, tasarrufların yatırımlara dönüşmesinde temel aracılık rolü üstlenen bankalar, iktisadi gelişmelere paralel olarak reel sektörün yatırımlarını finanse etmek için gerekli fon ihtiyacının temininde başlıca piyasa aktörleri arasında gelmektedir.

[162] Günal, s.34.
[163] Çakmak, s.119.

Reel faiz hadlerindeki düşmeye ve iktisadi büyümeye paralel olarak bankaların kredi hacmindeki genişleme, özel kesim tüketim ve yatırım harcamalarında artışa neden olarak, istihdama ve ekonomik büyümeye olumlu katkı sağlamaktadır.[164]

Para ve sermaye piyasalarında iktisadi birimlerin gelirlerinin tüketilmeyen kısmını ifade eden tasarrufları, mali sisteme çekmede baş rol oynayan bankacılık kesimi Türkiye ekonomisinin 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte finansal liberilizasyona geçmesiyle birlikte önemli reformlar yaşamıştır.

Bu reformların başında, özellikle bireylerin tasarruflarını ifade den mevduatlara verilen negatif reel faiz uygulamasından vazgeçilerek, enflasyon oranının üzerinde bir serbest reel faiz uygulaması iktisadi hayatta etkili olmaya başlamış ve bu süreçle birlikte bankacılık kesimi ülkemizde önemli gelişmeler yaşamıştır.

İktisadi büyüme ve teknolojide yaşanan gelişmelerin etkisiyle, bankaların iktisadi birimlere sunmuş olduğu ürün ve hizmetlerin miktar ve niteliğinde değişimler yaşanarak, kurumsal ve risk odaklı iç denetim sistemleri gelişmiş böylece bankacılık kesiminin finansal piyasalardaki payında önemli artış yaşanmıştır.[165]

Ancak özellikle 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında, bankacılık kesiminde bağlı oldukları gurupların iştirak firmalarını finanse etmek için toplanan mevduatların, ilişkili iştirak firmalara aktarılarak bankaların mali bünyelerine zarar verilmesi sonucunda ortaya çıkan bankacılık krizinin iktisadi ve sosyal hayatta neden olmuş olduğu sıkıntını giderilmesi için Türk bankacılık kesiminde kapsamlı yeniden yapılandırma faaliyetlerine girişilmiştir.

3.2.1.1 Ekonomik Kriz Sonrasında Bankacılık Kesiminde Yeniden Yapılandırma Faaliyetleri

Bankacılık kesiminde gerçekleştirilecek yapılandırmanın temel unsurlarından biri mali sistemin derinliğinin artırılarak bankacılık kesiminin güçlendirilmesi olup, bu çerçevede bankacılık krizinden sonra önemli aşamalar kaydedilmiştir.

[164] Ünal vd., s.3.
[165] Çakmak, s.123.

Ancak bankacılık sisteminde yapılandırma için sağlıklı ekonomik ortamın sağlanması şart olup, bunun için istikrarlı bir büyüme trendine girilmesi, enflasyon haddinin düşürülmesi, kamu kesimi açıklarının azaltılarak, piyasa ekonomisi koşullarının güçlendirilmesi gerekmektedir.[166]

Bankacılık kesiminde gerçekleştirilecek yeniden yapılanma faaliyetlerinin kalıcı olabilmesi için, kamu kesimi başta olmak üzere, bankacılık kesimi dışındaki mali kuruluşları ve reel sektörü kapsaması gerekmektedir.[167]

Yeniden yapılandırma faaliyetlerinin temelini kısaca kesiminin bankacılık düzenleme ve denetim süreçlerinin rehabilite edilerek, bankaların risk ve karar alma süreçlerinin, yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu amaçla bankacılık kesiminde gerçekleştirilen düzenleme ve denetim faaliyetlerini maddeler halinde kısaca aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

- "1999 yılı Haziran ayında yürürlüğe giren 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ve bu kanunda değişiklik yapan 4491sayılı yasa ile bankacılık sisteminin düzenleme, gözetim ve denetim çerçevesinin uluslararası kriterlere ve Avrupa Birliği normlarına uyumu konusunda önemli aşamalar kaydedilmiştir.
- 4389 sayılı yasa ve bu çerçevede yapılan diğer düzenlemeler ile Bankaların mali bünyelerinin güçlendirilebilmesi amacıyla asgari sermaye miktarları artırılmış, Bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslarda değişikliğe gidilmiştir.
- Banka kredileri için genel karşılık ayrılmasına başlanmış ve tahsilinde güçlük yaşanan krediler için ayrılacak özel karşılıklarla ilgili düzenlemeler yapılmış,
- Mali bünyesi bozulan bankalar hakkında alınacak tedbirler detaylı olarak belirlenmiş,
- Banka kaynaklarını istismar eden banka sahipleri ile kanuna aykırı işlemlerde bulunan yöneticilerin cezai ve şahsi sorumlulukları açıkça hüküm altına alınmış ve bunlara ilişkin cezalara caydırıcı nitelik kazandırılmış,

[166] Ersin Özince, "Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasına Bankaların Bakış Açısı", **TBB**, 2002, s.3.
[167] Özince, s.3.

- İdari para cezası uygulaması getirilmiştir. 4491 sayılı yasa ile Bankalar Kanunu'nda yapılan ilave ve değişiklikler ile bankaların kullandırabilecekleri kredilere ilişkin hükümler Avrupa Birliği direktiflerine uyumlu hale getirilmiş,
- Mali tabloların konsolidasyonu ve konsolide denetim konularında Kurum'a daha kapsamlı yetki verilmiş,
- Sistemde faaliyet gösteren bankaların malî bünyelerinde meydana gelebilecek zaafiyet nedenlerinin belirlenmesi ve buna göre gerekli önlemlerin süratle alınarak uygulamaya konulmasına ilişkin hükümler daha kapsamlı hale getirilmiş,
- Alınan önlemlere rağmen malî bünyeleri iyileştirilemeyen bankaların gerektiğinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devredilerek rehabilitasyona tabi tutulmalarına ve yeniden yapılandırılmalarına olanak sağlanmış,
- Bazı bankalarda ortaya çıkabilecek sorunların sistem bütününe sirayet etmesini önleyecek düzenlemeler yapılmış,
- Katılım Bankaları bankalar kanunu içine alınmıştır.
- 4389 sayılı yasada öngörüldüğü şekilde, Şubat 2001'de; Bankaların karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla "İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik" çıkarılmış
- Bankaların sermaye yeterliliği standart oranının konsolide ve konsolide olmayan bazda hesaplanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek suretiyle mevcut ve potansiyel riskler nedeniyle oluşacak zarara karşı yeterli sermaye bulundurmalarını sağlamak amacıyla da "Bankaların Sermaye Yeterliliğinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelik" çıkartılmıştır.[168]"

Uygulamaya kona bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması programının temel amacı:

[168] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, **BDDK Raporları 2001**, 2001, s.5.

- Kamu bankalarını mali sistem içinde bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarmak,
- Mali sistemin istikrarı ve kamu maliyesine getirdikleri yükün azaltılması bakımından TMSF bünyesindeki bankaların sorunlarını en kısa sürede çözüme kavuşturmak,
- Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen bazı özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşmalarını sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirmektir.[169]

3.2.1.1.1 TMSF Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırılması

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu bünyesine alınan bankaların en kısa sürede çözümlenmesi, bankacılık kesimindeki yeniden yapılandırma faaliyetlerinin en önemli kısmını oluşturmaktadır.

TMSF bankalarının yeniden yapılandırılmasına yönelik uygulanan politika; bankaların devir, birleşme, satış veya tasfiye yoluyla çözümlenmesi, finansal açıdan ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması ile Fon bankalarının sorunlu aktiflerinin yönetimi şeklindedir.[170]

1997 yılından 2003 yılına kadar İmar Bankası dahil toplam 20 banka TMSF'ye devredilmiş olup, 20 bankadan üçü yürürlükten kaldırılan 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun geçerli olduğu dönemde ilgili hükümlerine göre TMSF bünyesine alınmıştır.

"Beş banka yaşanan krizlerle birlikte mali bünyelerinin tamamen bozulması, seyyaliyetlerini ve likiditelerini kaybetmesi nedeniyle 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14 üncü maddesinin 3. fıkrasına göre, on iki banka ise mali bünyelerinin bozulması ve banka kaynaklarının banka hakim ortaklarının lehine ve banka zararına sebep olacak şekilde kullanılması nedeniyle aynı Kanunun 14/3 ve 4. fıkralarına göre TMSF bünyesine alınmıştır."[171]

---

[169] Çakmak, s.129.
[170] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı, **BDDK**, 2002, s.10.
[171] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı VI, **BDDK Raporları**, Nisan 2003, s.11.

TMSF bünyesine alınan bankaların sermaye ve bilanço yapılarını güçlendirmek amacıyla Hazine Müsteşarlığı, TMSF ile yapmış olduğu ikraz anlaşmaları kapsamında 2000 yılı Aralık ayından itibaren belli dönemlerde özel tertip tahvil ihraç etmekte olup, TMSF bünyesine alınan bankalarda Mart 2001'den itibaren mevduat faiz oranları ortak olarak DİBS piyasa faiz oranının altında belirlenmiş ve piyasa ortalamalarına yaklaştırılmıştır.[172]

3.2.1.1.2 Kamu Kesimi Bünyesindeki Bankaların Yeniden Yapılandırılması

Kamu kesimine ait bankaların görev zararlarının zamanında ödenmemesi, ekonomik etkinlik kavramına uygun olmayan müdahale tarzları ve bankaların asli fonksiyonların dışında verilen görevler ve yönetimdeki eksiklikler sonucunda, kamu bankalarının mali bünyeleri önemli ölçüde bozulmuştur.[173]

"Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı öncesinde kamu bankalarının finansal yapısı ve piyasalar üzerindeki etkilerine ilişkin değerlendirmeler bu durumu açıkça ortaya koymaktadır. Kamu bankalarının;

- Donuk aktif niteliğinde olan görev zararlarının bilanço büyüklüğüne oranı 2000 yıl sonu itibariyle yüzde 50'ye ulaşmıştır.
- Bankacılık sektörünün toplam mevduatı içindeki payı yüzde 40 iken, krediler içindeki payı yüzde 25 seviyesinde kalmıştır. Ayrıca, kredilerin önemli bir bölümü şüpheli alacak haline dönüşürken, bu kredilere yeterli karşılık ayrılmamıştır.
- Piyasalardan 8,5 katrilyon lirası özel bankalara ve müşterilere olmak üzere toplam 14,0 katrilyon lira gecelik borçlanmakta olması, piyasalarda faiz oranlarının yüksek seviyelerde seyretmesine yol açmıştır.
- Görev zararları nedeniyle önemli bir sermaye açığı ortaya çıkmıştır. Operasyonel açıdan rasyonel olmayan sayıda şube ve personel ile faaliyet göstermeleri önemli operasyonel zararlar yaratmıştır.

[172] BDDK, s.11-15.
[173] BDDK, s.5-6.

Sonuç olarak, kamu bankaları bankacılık işlevini yerine getiremez hale gelmiştir. Bu sorunların çözülmesi amacıyla, Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı çerçevesinde kamu bankalarının yeniden yapılandırılması çalışmaları başlatılmıştır."[174]

Kamu bankalarının operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması kapsamında; bankaların organizasyon, teknoloji, ürün, insan kaynakları, krediler, mali kontrol planlama, risk yönetimi ve hizmet yapısının çağdaş bankacılığın ve uluslararası rekabetin gereklerine göre yapılandırılması hedef alınmıştır. Zarar eden bankalar yapılandırma faaliyetleri sonrasında karlı hale gelmiştir.[175]

3.2.2 Bankacılık Kesiminde Regülasyon

Düzenleme ve denetleme anlamına gelen regülasyon kavramı, temel iktisadi ve sosyal faaliyetlerin politik arenadan bağımsız idari kurullarca düzenlenmesi ve denetlenmesi anlamına gelmektedir.[176]

Ülkemizde bankacılık kesimine yönelik regülasyonlar, bankacılık sisteminin mali ve operasyonel yapısının güçlendirilmesine yönelik uygulamalar ile bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemeleri içermektedir.[177] Bu kapsamda gerçekleştirilen düzenlemeleri aşağıda maddeler halinde açıklayabiliriz.

- "Bankacılık sektörüne yönelik düzenleme, gözetim ve denetim çerçevesini güçlendirecek, bankacılık sistemini daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak, sektörün dayanıklılığını geliştirecek ve sektöre güveni kalıcı kılacak yasal ve kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiş, yasal çerçeve uluslararası standartlara uyumlaştırılmıştır.
- 2005 yılında çıkarılan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu finansal istikrarın sağlanması, sektörün geliştirilmesi, denetim, uygulama ve düzenleme

[174] BDDK, s.5.
[175] BDDK, s.9.
[176] Ali Petek, "Regülasyon Politikaları Açısından Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Analizi", **Adnan Menderes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Manisa, 2003, s.1.
[177] BDDK, "Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi", **BDDK Raporları**, 2009, s.1.

çerçevesinin güçlendirilmesi, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması, kurumsal kabiliyetin güçlendirilmesi için yeni bir finansal yapı öngörmektedir.

- Kriz ve takip eden süreçte kurumsal kapasitenin artırılması amacıyla, BDDK'nın denetim alanı genişletilmiş, organizasyon yapısı gözden geçirilmiş, stratejik planlama yaklaşımı benimsenmiş, düzenleme süreci daha katılımcı ve şeffaf hale getirilmiş, denetim sistemi yerinde denetim ve uzaktan gözetimin bütünleştirilmesi ve yeni yaklaşım, yöntem ve uygulamalar ile güçlendirilmiştir."[178]

Bunların başında, bankalar kanununda yapılan düzenlemelerle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kurulması gelmektedir.

3.2.2.1 Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Kurulması

Yüksek kamu açıkları, makroekonomik istikrarsızlık, kamu bankalarının mali sistemi bozucu etkileri, öz kaynak yetersizliği gibi nedenlerle bankaların aracılık fonksiyonunun etkin bir biçimde çalışması engellenmiştir.[179]

Mevduat ve katılım bankalarının, piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı sağlamak ve uzun vadede ülkenin ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmak amacıyla, 4389 Sayılı Bankalar Kanunu ile uluslararası uygulamalara paralel olarak Türk bankacılık sektörünün düzenleme, gözetim ve denetimi idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'na devredilmiştir.[180]

19 Aralık 1999 tarihli 4491 sayılı yasa ile bankalarla ilgili olarak kuruluştan tasfiyeye kadar olan süreçte alınması gereken kararların tamamı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun yetkisine bırakılmış, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun özerk statüsü sağlamlaştırılmıştır. Bankacılık sektörünün gözetim ve

[178] BDDK, "Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi", **BDDK Raporları**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, 2009, s.1-5.
[179] BDDK, s.1.
[180] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı V, **BDDK Raporları**, Kasım 2002, s.2

denetiminden sorumlu kamu birimleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde birleştirilerek Kurum 31 Ağustos 2000 tarihinden itibaren fiilen çalışmaya başlamıştır.[181]

Türkiye'de faaliyette bulunan bankalardan birinin diğer bir ya da birkaç banka ile birleşmesi ya da bütün borç, alacak ve mevduatını Türkiye'de faaliyette bulunan diğer bir bankaya devretmesi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun iznine bağlıdır.[182]

Aynı zamanda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun temel misyonu; "bankaların ve katılım bankalarının piyasa disiplini içerisinde sağlıklı, etkin ve dünya ölçeğinde rekabet edebilir bir yapıda işleyişi için uygun ortamı yaratmak ve bu sayede ülkenin uzun vadeli ekonomik büyümesine ve istikrarına katkıda bulunmaktır" şeklinde belirlenmiştir.[183]

3.2.2.2 Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun Yeniden Düzenlenmesi

Bankacılık kesimi yeniden yapılandırma faaliyetleri kapsamında Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun kurumsal yapısı yeniden şekillendirilmiştir. Bu amaçla çeşitli düzenlemeler yapılmış olup, aşağıda maddeler halinde kısaca özetlenmiştir.

- "İş ve insan gücü planlaması ve personel politikası ile ilgili her türlü işi yapmak ve her türlü giderler ile ilgili tahminleri oluşturmak ve giderlere ilişkin tüm faaliyetleri yerine getirmek üzere TMSF bünyesinde İnsan Kaynakları ve Bütçe Dairesi Başkanlığı kurulmuştur.
- Hizmet birimlerinin yürüttükleri hizmetlerin, Kanuna, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Yönetim Kurulu kararları ile diğer mevcut düzenlemelere uygun yürütülüp yürütülmediğini denetlemek amacı ile TMSF bünyesinde Denetlemeler Daire Başkanlığı oluşturulmuştur.
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun 2001 yıl sonu bilanço ve gelir tablosunun bağımsız denetimden geçirilmesine yönelik olarak, Fon ile özel bir bağımsız

[181] BDDK, s.2-3.
[182] Çakmak, s.134.
[183] BDDK, s.7.

denetim şirketi arasında 10.01.2002 tarihinde "Denetim Sözleşmesi" imzalanmıştır. Bağımsız Denetim kuruluşunun raporu 5 Mayıs 2002 tarihinde kamuoyuna duyurulmuştur.

- Devralınan bireysel ve kurumsal tahsili gecikmiş alacak dosyası ile iştirak ve gayrimenkullerin en rasyonel ve en çok gelir sağlayıcı bir biçimde yönetilmesi, tasfiyesi, tahsili veya satışını sağlamak amacıyla, TMSF bünyesindeki İştirakler ve Gayrimenkuller Dairelerinin re-organizasyonu ile ilgili çalışmalar tamamlanmıştır.
- Fon bünyesindeki tahsilatların daha etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla Tahsilat Dairesi, Birinci Tahsilat Dairesi ve İkinci Tahsilat Dairesi olarak yeniden yapılandırılmıştır."[184]

3.2.2.3 Bankalar Kanununda Yapılan Düzenlemeler

Gerek bankacılık kesiminde yaşanan sorunlar gerekse ortaya çıkan Kasım 2000 Şubat 2001 tarihli ekonomik krizlerin ortay çıkarmış olduğu tablo yürürlükte bulunan 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun ihtiyaca cevap veremediği konusunda toplumda bir kanaat oluşturmuştur.

Bu duruma bağlı olarak yasa koyucu yeni bir banklar kanunu ihdas etmeye yönelik çalışmalar başlatmış ve netice itibariyle bankacılık kesiminin ihtiyaçlarını karşılayamayan 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlükten kaldırılarak yerine 4389 sayılı Bankacılık kanunu uygulamaya konulmuştur.

23 Haziran 1999 tarihinde Resmi Gazete yayınlanarak yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu, kanun tekniği açısından çok başarılı olmasa da, mülga 3189 sayılı yasa ile 98 madde halinde düzenlenmiş olan bankacılık faaliyetleri 25 maddeyle çözümlenmeye çalışılmıştır.[185]

4389 sayılı Bankalar Kanunu ile getirilen önemli bazı değişiklikleri maddeler halinde aşağıda kısaca özetlenmiştir.

---

[184] BDDK, s.27.
[185] Muhip Şeyda Işıktaç, "Bankacılığın Tarihçesi", İstanbul, 2009, s.10. http//www.isiktac.av.tr (01.04.2014).

- “4389 sayılı yasa, bir tepki yasasıdır. Özellikle, daha önceki dönemde karşılaşılan sorunlar ve bunlara ilişkin idarenin tutumu üzerine, bankaların yeni bir denetim mekanizmasına bağlanması gerekliliği temel fikrinden hareket edilmiştir.
- Bankaların denetim ve düzenleme işlevi, 3182 sayılı yasada Hazine Müsteşarlığın ı ve Müsteşarlığın bağlı olduğu Bakanlığa verilmiş iken, 4389 sayılı yasa ile yeni ve özerk bir kurum olan “Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu” na devredilmiştir.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’nun kuruluş işlemleri Ağustos 2000 tarihinde tamamlanmıştır. Özel sermayeli bankalar ile kamu sermayeli bankalar arasında rekabet eşitliğini bozan düzenlemeler kaldırılmıştır.
- Kredi tanımı Avrupa Birliği düzenlemelerine yakınlaştırılmıştır. İlk defa büyük kredi tanımı getirilmiş, dolaylı kredi ilişkisi yeniden düzenlenmiş ve kredi öz kaynak ilişkisi daha da daraltılmıştır.
- Risk yönetimi ve konsolide bazda bilanço hazırlanmasını zorunlu hale getiren düzenlemeler ilk defa bu yasada yer almıştır. Bir bankanın mali bünyesinin zayıflaması durumunda denetim kurumunun hareket kabiliyeti artırılmıştır.
- Mali bünyenin güçlendirilmesini sağlayacak veya bankanın faaliyeti ile ilgili olarak alınacak tedbirlere ilişkin kararlar daha objektif kriterlere dayandırılmış ve karar sürecini hızlandıran değişiklikler yapılmıştır.
- Ortakların ve yöneticilerin şahsi sorumlulukları artırılmış, mevzuata aykırı davranışlara ilk kez idari ceza sistemi getirilmiş, adli cezalar ise önemli ölçüde artırılmıştır.

Bu düzenlemeler sonucu, bankacılık mevzuatı uluslararası düzenlemelere ve özellikle Avrupa Birliği direktiflerine önemli ölçüde yakınlaştırılmıştır”. [186]

4389 sayılı Bankalar Kanununda zamanla yapılan değişikliklerle söz konusu kanunun ihtiyaca cevap veremediği ve bir kısım eksikliklerin olduğu görünmüş ve yerine 5411 sayılı Bankacılık Kanununu ihdas edilmiştir.

[186] Işıktaç, s.10-11.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile özellikle alacak takip ve tahsilatı ile varlık çözümleme faaliyetleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bir bankanın Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu kararı ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na geçmesinden sonraki süreçte yapılacak işlemler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Aynı zamanda batan banka örneklerindeki tecrübeyle, bankaların kullandıracakları kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek amacıyla grup firmalara kullandırılacak kredi limitlerinin belirlenmesinde bir risk grubu tanımlaması yapılarak bu tanımlama da doğrudan ve dolaylı krediler kavramları kullanılmıştır.

Bankacılık kesiminin düzenlenmesi ve denetimine ilişkin yapılan mevzuat düzenlemeleri ile bankacılık ülkemizdeki bankacılık sisteminin ihtiyaçlarının giderilmesi ve Avrupa Birliği normlarına uyumlaştırılması hedeflenmiştir.

3.2.2.4 Banka Gözetim ve Denetim Yapısının Güçlendirilmesi

Bankacılık kesiminde yeniden yapılandırma faaliyetlerinin önemli aşamalarından birisini, düzenleme ve denetim sisteminin rehabilite edilerek, risk ve karar alma süreç ve metotlarının değiştirilmesiyle, kurumsal altyapının güçlendirilmesine yönelik gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılmasına yönelik çalışmalar oluşturmaktadır.

Bankacılık kesiminin mali ve operasyonel anlamda yeniden yapılandırılması faaliyetleri ile paralel olarak, bankacılık sistemine yönelik gözetim ve denetim faaliyetlerinin etkinliğini artıracak, bankacılık sistemini daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak ve sistemin dayanıklılığını geliştirerek, sisteme olan güveni kalıcı hale getirecek yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması amaçlanmıştır.[187]

Sermaye yeterliliğinin belirlenmesine yönelik piyasa risklerini de kapsayacak bankaların iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinin oluşturulması sağlanmıştır. Aynı zamanda bu düzenlemelere ilave olarak, kredilerde risk yoğunlaşmasını önleyecek,

[187] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı V, **BDDK Raporları**, Kasım 2002, s.2.

bankaların mali kurumlar dışındaki iştiraklere katılımını sınırlayacak ve banka bilançolarının uluslararası muhasebe standartlarına uygun olarak hazırlanması ve yayımlanmasını sağlayacak düzenlemelerin uygulamaya konulmasına dair önemli adımlar atılmıştır.[188]

Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girmesiyle birlikte, bankacılık kesiminde, kurumsal yönetişim ve risk kültürünün oluşturulması ve geliştirilmesi açısından önemli gelişmeler kaydedilmiş olup, bu kapsamda etkin bir iç denetim ve risk yönetimi sisteminin kurulmasının önemi sektörde faaliyet gösteren tüm özel bankalarca anlaşılmış ve bu sistemin faal hale getirilmesi için gereken banka içi düzenleme değişiklikleri ve organizasyonel yapının oluşturulması için gerekli düzenlemeler hayata geçirilmiştir.[189]

Bankacılık kesiminde yeniden yapılandırma faaliyetlerinden, bankaların gözetim ve denetim çalışmalarına ilişkin düzenlemeler; sermaye yeterliliği, risk yönetimi, kredi ve iştirak sınırlamaları, kredi karşılıkları, uluslararası muhasebe standartlarına uyum, bağımsız denetim ve yabancı ülke denetim organları ile işbirliği alanlarında yoğunlaşılması şeklindedir.[190]

Bankacılık kesiminde yeniden yapılandırma faaliyetlerinden, bankaların gözetim ve denetim çalışmalarına ilişkin düzenlemeleri aşağıda alt başlıklar halinde açıklayabiliriz. Söz konusu düzenlemelerin neler olduğunu belirtmek için Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programından yararlanılmıştır.

Sermaye Düzenlemeleri

Uluslararası düzenlemelere uyum sağlamak amacıyla, öz kaynak tanımı değiştirilerek, genel kredi karşılığının netleştirme yapılmaksızın katkı sermayeye ilave edilmesi hükmü getirilmiş ve sermayeden indirilecek değerlere tüm mali kurumlara yapılan sermaye katılımları dahil edilmiştir.

[188] BDDK, s.2.
[189] BDDK, s.33.
[190] BDDK, s.36.

Böylece, sistemde tek bir öz kaynak tanımının yerleşmesi sağlanarak, gerek kredi sınırlarının hesabında gerekse mali bünyeye dair rasyoların uygulanmasında aynı öz kaynak tanımının esas alınması temin edilmeye çalışılmıştır.[191] Bu süreçte yapılan düzenlemeler aşağıda özet halinde sunulmuştur.

- Bankalar Kanunu'nda Haziran 2001'de yapılan değişiklikle Avrupa Birliği Direktiflerindeki öz kaynak tanımına paralel olarak "Konsolide Öz kaynak" tanımı getirilmiş ve konsolide esasa göre uygulanacak kredi sınırları ile standart oranların hesaplanmasında bu tanımın esas alınması sağlanmıştır.
- Bankaların sermaye yeterliliği standart oranının; faiz oranı riski, kur riski ve hisse senedi risklerinden oluşan piyasa risklerini de dikkate alarak, konsolide ve konsolide olmayan bazda hesaplanması kararlaştırılmıştır.
- Kurumun, bankaların iç denetim ve risk yönetimi sistemlerinin yeterliliğini de dikkate alarak, her bir banka veya banka grubu için belirtilen asgari sermaye yeterlilik oranının üzerinde bir oran tesis edebileceği hükmü getirilmiştir.
- Risk ağırlıklarını gösterir ek cetvel menkul kıymetler repo işlemlerinin bilanço içinde izlenmesi uygulamasına paralellik sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmiş, söz konusu cetvelden, piyasa riski hesaplamalarına dahil olan menkul kıymetler cüzdanındaki kalemler çıkarılmıştır.
- Bankaların öz kaynaklarının hızlı kur ve fiyat hareketleri nedeniyle aşınmasını önlemek amacıyla "yapısal pozisyon" tanımı getirilmiş olup, yapısal pozisyonların sermaye yeterliliği rasyosu hesabında dikkate alınmasına ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.
- Üçüncü kuşak sermayenin sermaye yeterliliği hesabına dahil edilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.[192]

Risk Düzenlemeleri

8 Şubat 2001 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik" ile bankaların bünyelerinde etkin

[191] BDDK, s.33.
[192] BDDK, s.34.

bir iç denetim sistemi kurmaları ve karşılaşacakları riskleri en iyi şekilde yönetebilmelerine imkan verecek etkin bir risk yönetimi sistemi oluşturmalarına ilişkin usul ve prensipler belirlenmiştir.

Söz konusu sistemlerin etkin bir şekilde işleyişini takiben, bu Yönetmelik çerçevesinde, bankacılık sisteminin faaliyetler bazında risk odaklı olarak gözetimi hedeflenmiştir.[193]

Kredi ve İştirak Sınırlamaları ile Karşılıklara ilişkin Düzenlemeler

27 Haziran 2001 tarihli "Bankaların Kuruluş ve Faaliyetleri Hakkındaki Yönetmelik"le kredilerde risk yoğunlaşmasını önlemek üzere, bir gruba kullandırılacak kredi limitlerinin hesabında doğrudan ve dolaylı krediler birlikte dikkate alınmış ve risk grubu tanımı yapılmıştır.

Banka hissedar ve iştiraklerinin de aynı risk grubu içinde değerlendirildiği düzenleme ile banka kaynaklarının belirli gruplar üzerinde yoğunlaşması engellenmekte, bankaların aktif yapısını emniyet, seyyaliyet ve verimlilik ilkelerine göre sağlamlaştırmaları temin edilmektedir.

Bankaların mali kurumlar dışındaki bir ortaklığa iştirakleri kendi öz kaynaklarının en fazla yüzde 15'i, bu iştiraklerin toplam tutarı ise banka öz kaynaklarının yüzde 60'ı ile sınırlandırılmıştır.[194]

Muhasebe Standartları, Bağımsız Denetim ve Devir ve Birleşmelere İlişkin Düzenlemeler

Repo ve ters repo işlemlerinin muhasebeleştirilmesi esaslarının, uluslararası düzenlemelere uyumlu hale getirilmesi ve muhasebenin temel kavramlarından olan özün önceliği gereği bankaların risklerinin daha sağlıklı bir şekilde izlenebilmesi için Bankalarca Uygulanacak Muhasebe Standartları ve Tekdüzen Hesap Planında değişiklikler yapılmıştır.

[193] BDDK, s.34.
[194] BDDK, s.35.

Bankalar Kanunu'nun 13. maddesi uyarınca bankaların hesap ve kayıt düzeninde saydamlık ve yeknesaklığın sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi, mali tabloların zamanında ve doğru bir şekilde hazırlanması, bunların bağımsız denetime tabi tutulması, raporlanması ve yayımlanmasına ilişkin ilkeleri belirleyen Muhasebe Uygulama Yönetmeliği ve ekleri yayımlanmıştır.[195]

3.2.2.5 İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemlerinin Oluşturulması

Ekonomik krizden sonra bankaların yeniden yapılandırılması faaliyetleri çerçevesinde bankaların uluslararası denetim standartlarına uygun olarak faaliyet göstermesi ve dünya uygulamalarıyla paralellik göstermesi için Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır.

İlgili Yönetmelikle bankaların, karşılaştıkları risklerin izlenmesini ve kontrolünü sağlamak üzere kuracakları iç denetim sistemleri ile risk yönetim sistemlerine ilişkin esas ve usulleri belirlenmesi amaçlanmıştır.[196]

Bankalar söz konusu Yönetmelikle bünyelerinde iç kontrol birimi oluşturacak olup, söz konusu iç kontrol birimleri "banka faaliyetlerinin, yönetim stratejisi ve politikalarına uygun olarak düzenli, verimli ve etkin bir şekilde mevcut mevzuat ve kurallar çerçevesinde yürütülmesini, hesap ve kayıt düzeninin bütünlüğünü ve güvenilirliğini, veri sistemindeki bilgilerin zamanında elde edilebilirliğini sağlamak amacıyla, banka yönetim kurulu ve üst düzey yönetimi tarafından tesis edilen yönetim tarzı ve organizasyon yapısı kapsamında yürütülen ve her seviyedeki personel tarafından uyulması ve uygulanması gereken kontrol faaliyetlerinin tümünü" içerecektir.[197]

---

[195] BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı V, **BDDK Raporları**, Kasım 2002, s.36-40.

[196] 08.02.2001 Tarih ve 24312 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik, madde 1, s.1.

[197] 08.02.2001 Tarih ve 24312 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik, madde 2, s.1.

Mevduat ve katılım bankalarının iç denetim sistemleri iç kontrol sistemi ile teftiş sisteminden oluşurken, risk yönetim sistemi ise; yönetim kurulunun, bankanın gelecekteki nakit akımlarının ihtiva ettiği risk getiri yapısını, buna bağlı olarak faaliyetlerin niteliğini ve düzeyini izlemek, kontrol altında tutmak ve gerektiğinde değiştirmek amacıyla uygulamaya koyduğu standart belirleme, bilgilendirme, standartlara uygunluğu tespit etme, karar alma ve uygulama sürecine ilişkin mekanizmaların tümünü kapsayacaktır[198].

Ülkemizde mevduat ve katılım bankalarının denetim ve gözetim faaliyetleri, başlangıçta 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası tarafından yerine getirilirken 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması öngörülmüş ve Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası denetim yetkilerini bu Kuruma devretmiştir.

4389 sayılı Bankalar Kanunu mevduat ve katılım bankalarının denetim ve gözetim faaliyetleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde faaliyet gösteren Bankalar Yeminli Murakıpları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır.

Mevcut uygulamada bankaların dış denetim faaliyetleri Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu bünyesinde faaliyet gösteren Bankalar Yeminli Murakıpları ve bağımsız denetim şirketleri tarafından yerine getirilirken, iç denetim faaliyetleri ise önceden sadece bankaların bünyesinde faaliyet gösteren kendi teftiş kurulları tarafından yerin getirilirken mevcut yönetmelikle bankaların teftiş kurullarına ilave olarak iç denetim ve kontrol birimlerinin de kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

Ülkemizde halihazırda iç denetim ve iç kontrol faaliyetleri, sadece özel bankalarla sınırlı olmayıp, kamu kesiminde bakanlık ve genel müdürlük ve düzenleyici ve denetleyici kurulların bünyesinde faaliyet gösteren teftiş kurullarına ilave olarak, iç denetim birimlerinin ihdas edilmesiyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarında da zorunlu hale gelmiştir.

[198] 08.02.2001 Tarih ve 24312 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik, madde 2, s.2.

Bankalarda iç denetim ve iç kontrol faaliyetlerinin zorunlu hale getirilmesi bankaların risk anlayışını değiştirerek kurumsal bir risk kültürü ve risk matrisine sahip olmaları ve bu risklere karşılık önceden erken uyarı sistemlerinin kurularak ortaya çıkacak zararlı sonuçların önlenmesi ya da en aza indirilmesi hedeflenmektedir.

3.2.2.6 Mevduat Garantisi Düzenlemeleri

İktisadi birimlerin gelirlerinin tüketilmeyen kısmını ifade eden ve tekrar mali sisteme faiz elde etme güdüsü ile giren tasarruf mevduatlarını güvence altına alarak, ekonomik istikrar ve güven ortamını beslemeyi amaçlayan mevduat sigortacılığına ilişkin uygulamalar, dünya genelinde özellikle 1980 sonrasında uygulanmaya başlanmıştır.[199]

Ülkemizde 07.08.1989 tarih ve 32 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile finansal liberilizayona geçiş sonrasında, ilk defa mevduat sigortacılığı sistemi uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu kararname ile tasarrufların güvence altına alınarak iktisadi sisteme girmesi amaçlanmaya çalışılmıştır.

Mevduata getirilen koruma kapsamında banklalar kendilerine yatırılan mevduatı risk primi tarifesine göre belirlenen tutarlar üzerinden prim sigortasını Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna yatırmak zorundadırlar.

Bir dönem tam koruma sistemine sahip olan ve halihazırda sınırlı mevduat koruma sistemine sahip olan Türkiye yakın tarihinde büyük bankacılık krizleri yaşamış olup, mevduat sahiplerine yüksek tutarlarda anapara ve faiz ödemesi yapmış olup yapılan ödemeler kamu bütçesi gelirlerinden karşılanmıştır.[200]

Ekonomik krizden sonra mevduata getirilen tam koruma sisteminden vazgeçilerek, 2001 yılından sonra açılacak ya da yenilenecek tasarruf mevduatı hesapları için 50 bin TL olarak belirlenen sigorta kapsamı, bugün itibariyle 100 bin TL olarak tekrar revize edilmiş ve 2008 küresel mali kriz sonrasında tasarruf mevduatına güvence verme yetkisi, TMSF'den alınarak Bakanlar Kuruluna verilmiştir.

---

[199] Fikret Kartal, Dünyada Mevduat Sigortacılığı ve Türkiye Uygulaması", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Aralık 2012, s.1.
[200] Kartal, s.1.

3.2.3 Bankacılık Kesiminde Gerçekleştirilen Yeniden Yapılandırma Faaliyetlerinin Değerlendirilmesi

Gelişmiş ve istikrarlı bir finansal sistemin varlığı, sağlam ve istikrarlı çalışan bir ekonominin ön koşullarındandır. Bu bağlamda, dayanıklı ve güçlü bir ekonomi ancak etkin çalışan ve büyüyen bir finansal sistemle mümkün olup, ülkemizde de finansal sistemin temelini bankacılık sistemi oluşturmaktadır. Bunun sebebi; finansal kaynakların çok büyük bir bölümünün bankacılık kesimi tarafından toplanması ve toplanan fonların yine bu kesim tarafından iktisadi sisteme geri döndürülmesidir.[201]

2001 krizi sonrasında, Türkiye'de bankacılık kesimi ciddi bir yeniden yapılanma dönemine girmiş olup; kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların kurularak faaliyet alanlarının yeniden düzenlenmesi, sektörün sermaye tabanının güçlendirilmesi, problemli bankaların sistemden çeşitli yöntemlerle uzaklaştırılması gibi yapısal değişiklikler, bankacılık kesimini olası krizlere karşı bağışıklık kazandırmıştır.[202]

Bankacılık kesiminde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma faaliyetleri neticesinde, 2008 yılında yaşanan küresel krizin Türk finans sektörüne etkisi diğer ülkelere kıyasla sınırlı kalmıştır.[203]

Türk bankalarının kriz döneminde sermaye yeterlilik oranları ile güçlü bir yapıda olması ve riskli enstrümanlara yatırım yapılmamış olması Türk ekonomisinin olası bir krize karşı dayanıklılığını arttırmıştır.[204]

Ayrıca güçlü aktif kalitesi, likidite yapısı, sermaye yeterliliği, risk yönetimi ve iç kontrol sistemlerine sahip olmaları, Türk bankacılık sisteminde krizden etkilenmeyi önlemiştir.[205]

---

[201] Muharrem Afşar, "Küresel Kriz ve Türk Bankacılık Sektörüne Yansımaları", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ekim 2011, s.169.
[202] Burcu Civelek Yüce, "Küresel Finans Kriz ve Türk Bankacılık Sektörü", **Görüş Dergisi**, Kasım 2009, s.33.
[203] Cemil Ertuğrul, Evren İpek ve Olcay Çolak, "Küresel Mali Krizin Türkiye Ekonomisine Etkileri", Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İ.İ:B:F., **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Ocak 2011, s.62.
[204] Ertuğrul, s.62.
[205] Afşar, s.169.

Netice itibariyle, küresel krizlerin tekrarlanmaması için finansal piyasalarda denetim ve gözetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işlemesinin gerektiği 2008 global krizi ile bir kez daha göz önüne çıkmıştır.

Ülkemizde bankacılık kesiminde gerçekleşen yolsuzluklar sonrasında bankaların düzenlenmesi ve denetlenmesine yönelik alınan önlemlerin, sermaye ve mali yeterliliğe ilişkin getirilen koşulların, risk algılayışının geliştirilmesiyle, risk kültürünün oluşturulmasına yönelik yapılan düzenlemelerin ne kadar önemli olduğu yaşanan küresel kriz sürecinde bir kez daha gün yüzüne çıkmıştır.[206]

[206] Ertuğrul vd., s.70.

SONUÇ

Bir ekonomide yolsuzluğun sadece iktisadi anlamda değil, sosyal ve siyasal anlamda da topluma önemli maliyetleri vardır ve hem iktisadi hem de sosyal açıdan toplumsal yapıya zarar veren yolsuzluk kavramı, kamu otoritesinin meşruluğuna zarar vermektedir.

Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde sıklıkla görülen ve negatif dışsallıklar yayan yolsuzluk kavramı, piyasa mekanizmasının işlerliğini ortadan kaldırarak, iktisadi birimlerin rasyonel karar alma süreçlerini olumsuz olarak etkilemekte ve optimum üretim düzeyinden uzaklaşılmasına neden olmaktadır.

Bir ekonomide ortaya çıkan yolsuzluk fiilleri görülme sıklığına ve derecesine bağlı olarak ülke kamu maliyesi değişkenlerinden başta vergi gelirleri ve kamu harcamalarını olumsuz etkileyerek hem kamu bütçe dengesi üzerinde hem de iktisadi birimlerin fayda ve maliyet fonksiyonları üzerinde negatif dışsallıklara neden olabilmektedir.

Kamusal fena olarak da adlandırılan yolsuzluk kavramıyla yakından ilişkili olan negatif dışsallıklar, o ekonomide yaşayan herkesin üzerine doğrudan ya da dolaylı olarak yansıyarak, bireylerin sosyal refah fonksiyonunu azaltmaktadır.

Yolsuzluk eylemine bağlı olarak iktisadi birimler üzerine yansıyan negatif dışsallıklar neticesinde, bireylerin vergisel düzenlemelere olan tepkisi gibi iktisadi yapıya zarar veren psikolojik etkenler, sosyal kamu harcamalarındaki düşüşünde etkisiyle kamusal erkin meşruluğunu da sorgular hale getirmektedir.

Finansal piyasaların sığ olduğu ülkemizde, iktisadi ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak bankacılık kesimi sürekli bir gelişme göstermekte ve tasarrufların yatırımlara dönüşmesine aracılık eden finansal piyasaların temelini oluşturmaktadır.

Mali derinliğin yetersiz olduğu ekonomilerde, fon arz edenlerle talep edenlerin buluşmasında önemli rol üstlenen bankacılık kesimi, zaman zaman asli görevinden uzaklaşarak kamu kesimine fon sağlayıcı duruma gelmektedir.

Yüksek ve kronik enflasyonun yaşandığı, kamu kesimi finansman açığının ve bu açığa bağlı olarak kamu kesimi borçlanma gereğinin ve reel faiz hadlerinin yüksek olduğu bir dönemde Türkiye örneğinde olduğu gibi, bankacılık kesimi kredi arz ve talebine aracılık etme fonksiyonundan uzaklaşarak, yüksek kar getirili kamu kesimi borçlanma senetlerine yönelerek, kamu kesimini finanse etmiş ve özel kesime aktarılacak kaynaklar kamu kesimine aktarılarak crowding-out etkisi ortaya çıkmıştır.

Finansal kırılganlıkların yoğun olduğu ve iktisadi değişkenlerin istikrarsız olduğu, bankacılık kesimi başta olmak üzere, finansal piyasalara ilişkin düzenleme ve denetimlerin yetersiz olduğu bir dönem ülkemiz ekonomisinde yaşandığı gibi, finansal piyasaların temelini oluşturan bankacılık kesiminde, banka hortumlamaları olarak da bilinen hakim ortak istismarları şeklinde görülen yolsuzluklar, kamu harcamaları ve vergi gelirleri başta olmak üzere kamu maliyesi değişkenlerini olumsuz etkileyerek, iktisadi birimler üzerinde negatif dışsallıklar yüklemiştir.

Bir ekonomide finansal piyasalarda, özellikle bankacılık kesiminde görülen yolsuzlukların, reel sektöre ve ülke ekonomisine tahribatı ağır olmaktadır. Nitekim ülkemiz ekonomisi bu olumsuz tabloyu bir dönem yaşamıştır. Bankacılık kesiminde yaşanan hortumlamalar sonucunda batık bankaların maliyeti çeşitli kaynaklara göre yaklaşık olarak 30 milyar dolar ve kamu ekonomisine olan toplam maliyetinin ise yaklaşık 65 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir.

Finansal piyasaların küreselleştiği, teknolojik gelişmelerin baş döndürdüğü bir ortamda para ve sermaye piyasalarında ortaya çıkan bir sıkıntı, reel sektör başta olmak üzere ülke kamu maliyesi değişkenlerini olumsuz olarak etkilemektedir.

Ülkemizde banka hortumlamaları olarak da bilinen banka hakim ortak istismarları şeklinde ortaya çıkan ve bütçe açığı başta olmak üzere kamu maliyesi değişkenlerini olumsuz etkileyen yolsuzluklardan sonra, bankacılık kesimi başta olmak üzere finansal piyasaların işleyişine yönelik pek çok yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Öncelikle 3182 sayılı Bankalar Kanunu yürürlükten kaldırılmış, yerine 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve sonrasında 5411 sayılı Bankacılık Kanunu uygulamaya konulmuştur. Bankacılık kesiminin düzenlenmesi ve denetimine ilişkin olarak

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun kurulması öngörülmüş ve Hazine Müsteşarlığı ile T.C. Merkez Bankası denetim yetkilerini bu Kuruma devretmiştir.

Aynı zamanda finansal güvenlik ağının tesisine yönelik olarak piyasanın önemli oyuncuları arasında bulunan Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve Sermaye Piyasası Kurulu'nun görev alanları yeniden düzenlenmiştir. Bu duruma ilave olarak, banka hortumlamalarının en önemli nedenlerinden biri olan kamu kesimi tarafından mevduata getirilen tam güvence kaldırılarak, belli bir miktarla sınırlandırılmıştır.

Yaşanan hakim ortak istismarları ve ekonomik kriz sonucunda, Türkiye'de bankacılık kesimi ciddi bir yeniden yapılanma dönemine girmiş olup; kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların faaliyet alanlarının yeniden düzenlenmesi, sektörün sermaye tabanının güçlendirilmesi, sıkıntılı bankaların sistemden çeşitli yöntemlerle uzaklaştırılması gibi yapısal değişiklikler, bankacılık kesimini olası krizlere karşı bağışıklık kazanmasına katkıda bulunmuştur.

Bankacılık kesiminde gerçekleştirilen yeniden yapılandırma faaliyetleri neticesinde, 2008 yılında yaşanan küresel krizin Türk finans sektörüne etkisi diğer ülkelere kıyasla sınırlı kalmış olup, küresel krizlerin tekrarlanmaması için finansal piyasalarda denetim ve gözetim mekanizmalarının etkin bir şekilde işlemesinin gerektiği, 2008 global krizi ile bir kez daha göz önüne çıkmıştır.

Gelişmiş ve istikrarlı bir finansal sistemin oluşması, sağlam ve istikrarlı bir iktisadi sistemin varlığına bağlıdır. İçsel ve dışsal şoklara karşı dayanıklı ve güçlü bir ekonomi ancak etkin ve yeterli mali derinliğe sahip bir finansal sistemle mümkündür.

Özellikle mali piyasalarda derinliğin sığ olduğu ülke ekonomilerinde, finansal piyasaların temelini oluşturan ve reel sektörün kredi talebine aracılık eden bankacılık kesiminin işleyişine yönelik olarak yapılan düzenleme ve denetimlerin gelişmiş ülke ekonomileri uygulamalarıyla paralel teşkil etmesi ekonomik istikrarın tesisi açısından önemlidir.

Finansal piyasalara yönelik düzenleme ve denetimlerin yetersiz olduğu ülke ekonomilerinde, para ve sermaye piyasalarında çıkacak bir kriz başta reel sektör olmak üzere tüm ülke ekonomisini olumsuz olarak etkilemekte ve iktisadi birimlere doğrudan

ya da dolaylı olarak negatif dışsallıklar yükleyerek toplumsal refah fonksiyonunu azaltmaktadır.

Netice itibariyle, özellikle bizim gibi mali piyasaları sığ olan ülkelerde finansal piyasaların temelin oluşturan bankacılık kesimine ilişkin düzenleme ve denetimlerin uluslararası normlara paralel olarak yerine getirilmesi, sağlıklı bir finansal sitemin varlığı açısından önemlidir.

Çünkü güçlü ve etkin işleyen bir mali sistemin varlığı, bir yandan iktisadi büyümenin devamlılığına, bir yandan da toplumda yaşayan bireylerin sosyal fayda fonksiyonuna olumlu yönde katkıda bulunacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Aktan, Coşkun Can. **Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi**, İzmir, 2003.

Batırel, Ömer Faruk. **Kamu Maliye Teorisine Giriş**, İstanbul, 1990.

Bozkurt, Ömer vd. **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE, 1998.

Çelen, Mustafa. **Yolsuzluk Ekonomisi**, İSMMO Yayınları, İstanbul, 2007.

Devrim, Fevzi. **Kamu Maliyesine Giriş**, İzmir, 1998.

Günal, Mehmet. **Türk Bankacılık Sektörü**, Ankara, 2001.

Nadaroğlu, Halil. **Kamu Maliye Teorisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 1998.

Takan, Mehmet. **Bankacılık Teori, Uygulama ve Yönetim**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2001.

Tarhan, Bülent vd. **Bir Olgu Olarak Yolsuzluk: Nedenler, Etkiler ve Çözüm Önerileri**, TEPAV Yolsuzlukla Mücadele Kitapları 1, Ankara, 2006.

Terzi, Serkan. **Hileli Finansal Raporlama: Önleme ve Tespit**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2012.

TMSF, **TMSF Çözümleme Deneyimi**, TMSF Raf Temizliği, İstanbul, 2011.

Ünal Targan, Sadi Uzunoğlu ve Kerem Alkin. **Enflasyonist Ortamda Faiz Politikaları ve İşletmeler Üzerindeki Etkileri**, İTO Yayınları, İstanbul, 1990.

Süreli Yayınlar

Afşar, Muharrem. "Küresel Kriz ve Türk Bankacılık Sektörüne Yansımaları", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Ekim 2011.

Aktan, Coşkun Can. "Politikada Rant Kollama", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Aralık 1993.

Aktan, Coşkun Can. "Siyasal Yozlaşmanın Ekonomik Etkileri, Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri", **Ankara Hak İş Yayınları**, 2001.

Aközer, Mehmet. "Kamu Gözüyle Kamuda Yolsuzluk", **Görüş Dergisi,** Aralık 2003.

Atabey, Selin Ertürk vd."Türkiye Verilerine Göre Vergi Canlılığı ve Esnekliğinin Tahmin Edilmesi", **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt 20, 2006.

Berkman, Ümit. "Azgelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet", **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları**, Ankara, 1983.

Bağdigen Muhlis ve Mehmet Tunçer. "Yolsuzluğun Kamu Gelirleri Üzerine Etkisi Belediye gelirleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma, **Vergi Dünyası**, Nisan 2004.

Bağdigen Muhlis ve Gökhan Dökmen, "Yolsuzluğun Kamu Gelir ve Giderleri Üzerine Etkisi" **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi SBE.**, Cilt 3, Sayı 2, 2006.

Bakırtaş, Doğan. "Yolsuzluğun Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Türkiye Örneği", **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt 19/2, 2012.

Baldemir, Ercan vd. "MIMIC Model ve Yolsuzluk Üzerine Türkiye Uygulaması, **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 24,Sayı 2, 2009.

Civan Mehmet ve Mustafa Uğurlu, Türkiye'de Kamu Finansman Dengesi, Bütçe Açıklarının Gelişimi ve Finansmanında İzlenen Yolların Etkinliği, **Gaziantep Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2010.

Çulpan, Refik. "Bürokratik Sistemin Yozlaşması," **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 13, 1980.

Ertuğrul, Cemil, Evren İpek ve Olcay Çolak. "Küresel Mali Krizin Türkiye Ekonomisine Etkileri", Balıkesir Üniversitesi, Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Ocak 2011.

Giray, Filiz. "Yolsuzluk ve Yolsuzluğun Vergi Yapısı Üzerine Etkileri", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:32, 2005.

Oral, Burcu Gediz. "Yolsuzlukla Uluslararası Alanda Mücadele ve Türkiye'de Yolsuzlukla Mücadelenin Kurumsal Yapısı", **Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XXX, 2011.

Öksüzler Oktay ve Musa Bayır, "Türk Bankacılık Sektörü Rekabet Yapısı ve Avrupa Birliği ile Karşılaştırması", **Sakarya İktisat Dergisi**, 2010.

Peker Osman ve Yasin Acar "Türkiye'de Konsolide Bütçe Açıklarıyla İç Borçlanma Faiz Oranları Arasındaki İlişki: Ekonometrik Bir Analiz", **Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 11, Sayı 1, 2010.

Petek, Ali. "Regülasyon Politikaları Açısından Türkiye'de Bankacılık Kesiminin Analizi", **Adnan Menderes Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2003.

Şentürk, Fatih ve Murat Kasap. "Beyaz Yaka Suçları ve Finansal Yolsuzluklar", **Çankırı Karatekin Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 2013.

Terzi, Serkan ve İbrahim Şen. "Kıymetli,Finansal Tablo Hilelerinin Veri Madenciliği Yardımıyla Tespit Edilmesi: Üretim Sektöründe Bir Araştırma", **Muhasebe ve Vergi Uygulamaları Dergisi**, 2012.

Tokatlıoğlu, Mircan Yıldız. "Ekonomik Boyutuyla Yolsuzluk Olgusu Ve Yolsuzlukla Mücadele"**, Uludağ Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Dergisi**, 2003.

Yavuzyiğit, Musa Hikmet. "Türkiye'de Rüşvet ve Yolsuzlukların Nedenleri İle Çözüm Yollarının Tartışılması", **Sayıştay Dergisi**, S.23, Ekim-Aralık 1996.

Yıldırım, Oğuz. "Türk Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma ve Düzenlemelerin Türkiye Ekonomisine Etkileri", **Finans-Politik&Ekonomik Yorumlar**, Sayı:480, 2004.

Yüce, Burcu Civelek. "Küresel Finans Kriz ve Türk Bankacılık Sektörü", **Görüş Dergisi**, Kasım 2009.

Raporlar

BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı V", **BDDK Raporları,** Kasım 2002.

BDDK, "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Programı VI", **BDDK Raporları**, Nisan 2003.

BDDK, "Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi", **BDDK Raporları**, 2009.

Bilge, Orhan "Ekonomik Krizlerin Yoksulluk Üzerine Etkileri", **T.C. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü**, Ankara, 2009.

Küçükbıçakçı, Ramazan "Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları", **TC Merkez Bankası**, 2004.

Özince, Ersin. "Bankacılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılmasına Bankaların Bakış Açısı",**TBB**, 2002.

TÜSİAD, "Kamu Reformu Araştırması", **TÜSİAD Raporları**, İstanbul, 2002.

Yayımlanmamış Tezler

Arslan, Cem Barlas. "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklarla Mücadele Sürecinde Örgütlenme", Kırıkkale Üniversitesi S.B.E., **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kırıkkale, 2005.

Ata, Ahmet Yılmaz. "Kurumsal İktisat Çerçevesinde Yolsuzluğun Fırsat ve Motivasyonları: AB Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme", Çukurova Üniversitesi S.B.E., **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Adana, 2009.

Çakmak, Volkan. "Finansal Piyasalarda Regülasyon ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun Rolü ve Önemi",Marmara Üniversitesi S.B.E., **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2007.

Gojayeva, Alvina. "Azerbaycan ve Rus Hukukunda Bankaların Denetimi", Ankara Üniversitesi S.B.E., **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2007.

Hasdemir, İsmail. "Sosyolojik Bakış Açısıyla Yolsuzluk Olgusu", Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara 2006.

Özbay, Faruk "Katılım Bankacılığı ve Türkiye'deki Uygulamaları", Gediz Üniversitesi, **Yüksek Lisans Bitirme Projesi**, İzmir, 2014.

Özdemir, Ercüment "Çevre Sorunlarının Ekonomik Niteliği Bağlamında Dışsallıkların Ortadan Kaldırılması", Ankara Üniversitesi,S.B.E.,**Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2006.

Seçme, Zekeriya Oğuz "Kamu Harcama Politikasının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi:Türkiye Örneği", Erciyes Üniversitesi S.B.E. İktisat Ana Bilim Dalı, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kayseri, 2010.

Sezal, Levent "Banka İşletmelerinde Etkin Bir İç Denetim ve Risk Yönetim Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Çukurova Üniversitesi, S.B.E., **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Adana, 2006.

Polat, Ahmet "5411 sayılı Bankacılık Kanuna Göre Bankaların Denetlenmesi", Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Bankacılık ve Borsa **Tezsiz Yüksek Lisans Programı**, Adana, 2006.

Özdemir, Pınar "Borç Yönetimi ve Türkiye", Çukurova Üniversitesi SBE. İktisat Ana Bilim Dalı, **Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Adana, 2009.

Pehlivan, Pınar "Türkiye Ekonomisinde Bankacılık Sektörünün Verimlilik Sorunları ve Çözüm Önerileri", Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Manisa, 2010.

Kanun ve Yönetmelikler

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

5411 sayılı Bankacılık Kanunu

Mülga 4389 sayılı Bankacılık Kanunu

Mülga 3182 sayılı Bankalar Kanunu

5411 sayılı Bankacılık Kanunu Tasarısı

08.02.2001 Tarih ve 24312 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan "Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetimi Sistemleri Hakkında Yönetmelik"

İnternet Kaynakları

Anne T. Milwood – Toni. "Elasticity and Buoyancy of the Jamaican Tax System", Fiscal and Economic Programme Monitoring Department Bank of Jamaica http://www.boj.org.jm/uploads/pdf/papers_pamphlets/papers (05.05.2014).

Asher, G. Mukul. "The Design of Tax Systems and Corruption", 2001, http://unpan1 un.org/intradoc/groups/public/19108 (10/03/2014).

Avery, Robert, Ailen Berger. "Risk-Based Capital and Deposit Insurance Reform",Journal of Banking and Finance, 1991,. http:www clevelandfed.org. research workpaper/index cfm (20.01.2014).

Berkman A. Ümit, "Yolsuzluğun Etkileri ve Sonuçları:Literatürdeki Görüşler ve Yorumlar", www.politics/ankara/edu.tr. (20.01.2014).

Demirel, Taner. "Türkiye'de Siyasal Yolsuzluk Olgusu", http:// www.liberaldt.org.tr dergiler/ldsayi20/2003 (16.01.2014.)

Fjeldstad, Odd–Helge ve Betil Tungodden. "Fiscal Corruption: A vice or a virtue?, 2001. www.cmi.no/.../874-fiscal-corruption (16.01.2014.)

Ghura, Dhaneshwar. "Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption,"IMF Working Paper, WP/98/135, September, 1998. http://www.imf.org./ (16.01.2014.)

Işıktaç, Muhip Şeyda. "Bankacılığın Tarihçesi", İstanbul, 2009, http//www.isiktac.av.tr (01.04.2014).

Kruger, Ann. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society,"American Economic Review, 1974, https://www.aeaweb.org/aer (04.04.2014).

Mauro, Paolo. "Corruption and the Composition of Government Expenditure,"Journal of Public Expenditure, Vol.69,1998 1998, http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Mauro_(JPubE_98).pdf (10.05.2014).

Morgan, L. Amanda. "Corruption: Causes, Consequences and Policy Implications: A Literature Review," The Asia Foundation Working Paper Series, No. 9,1998. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/ (10.05.2014).

Öz semerci, Kemal. "Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri", www.sayıştay.gov.tr./yayın/elek/ekutupana.2002, (10.01.2014).

Rashed, Farooq. "An Analysis of the Tax Buoyancy Rates In Pakistan", Market Forces October 2006, Vol.2 No.3. www.boj.org.jm/papers_pamphlets (20.03.2014).

Tanzi, Vito “Corruption Around the World:Causes,Consequences,Scope and Cures”, IMF Working Paper, 1998, http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863 (15.03.2014).

Tanzi Vito ve Hamid Davoodi“Corruption. “Growth, and Public Finances,”IMF Working Paper, WP/00/182, November, 2000, http://www.imf.org./external/pub wp (18.03.2014).