

Yeni Yasal Düzenlemeler ve T. C. Ziraat Bankası

Dr. Selçuk Cingi*

1 — GİRİŞ

Türk malî sistemi ve onun en önemli parçası olan bankacılık sistemi özellikle 1980 yılı Temmuz ayından itibaren kamuoyunun gündemindeki yerini kesintisiz korumaktadır. Serbest faiz uygulaması, banka - banker rekabeti, ya da kimi yerde bütünleşmeleri sonucunda yaşanan iflaslar, sağlanan Merkez Bankası desteğiyle kurtarma girişimlerinde bulunulan bankalar ve yürütülen şirket kurtarma ve tasfiye işlemleri, anılan dönemde bankacılık konusunun güncelliğini koruyan olgulardır. Bu olguların çerçevelediği yapı içinde, yeni bir yasal düzenleme ile kamunun sermaye piyasasına ve bankacılık sistemine müdahalesi zarureti doğmuştur. Bunun yanında, kamunun bankacılık sistemine müdahalesi kamu bankaları aracılığıyla, kamu bankacılığının üstlendiği banka sistemini «koruyuculuk» ve «yönlendiricilik» işlevlerine dayalı olarak gerçekleştirilmek istenmiştir. Bu açıdan en büyük kamu bankası olarak T. C. Ziraat Bankası özel bir önem kazanmıştır. T. C. Ziraat Bankasının, oluşan yeni koşullardaki yerinin belirlenebilmesi için aşağıda yer alan üç yeni yasal düzenlemenin yakından tanınması gerekmektedir. Bu bakımdan bu çalışma, yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde Banka'nın konumunu ve muhtemel gelişme doğrultusunu saptayarak konuyla ilgili bir durum değerlendirmesini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

(*) Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Öğretim Üyesi.

2 — YENİ YASAL DÜZENLEMELER

T. C. Ziraat Bankası'nın 1938 yılında yürürlüğe konan 3460 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Kanununun 50. maddesi uyarınca bir «İktisadi Devlet Teşekkülü» olarak kabul edilmiş olması ve anılan kuruluşun 1937 tarih ve 3202 sayılı özel yasayla kurulmuş bir banka olması, konuyla ilgili incelemelerin sırasıyla;

a) İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname - KHK/60,

b) Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname - KHK/70 ve,

c) Türkiye Cumhuriyet Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname - KHK/107

çerçevesinde yapılmasını gerektirmektedir.

2.1. İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname : (KHK/60)

İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi 17.6.1982 tarihli ve 2680 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulunca 11.4.1983 tarihinde 60 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olarak 20.5.1983'de yürürlüğe sokulmuştur.¹ 60 sayılı KHK, İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının, müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştiraklerinin kuruluşu, yönetim ve denetimi ile yürütme ilkelerini düzenlemeyi amaçlamıştır. Nitekim KHK'nin 1. maddesinde amaç aynen şöyle ifade edilmektedir :

«a) İktisadi Devlet Teşekkülleri ile Kamu İktisadi Kuruluşlarının ve bunların müesseselerinin, bağlı ortaklıklarının kurulmasını, iştiraklerinin yapılmasını, özerk bir tarzda ve karma ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmelerini,

b) İktisadi Devlet Teşekküllerinin ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda kendi aralarında ve ulusal ekonomi ile uyum içinde çalışarak sermaye birikimine

(1) 60 sayılı KHK, 19.10.1983 tarihinde çıkarılan 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanunla, aynı kararnamenin geçici 6. maddesinin 1. fıkrasını değiştiren 73 sayılı KHK değiştirilerek kabul edilmiştir.

yardım etmelerini ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını,

c) Kamu İktisadi Kuruluşlarının kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürütmelerini,

d) İktisadi Devlet Teşekküllerinin, Kamu İktisadi Kuruluşlarının ve bunların müesseseleri ile bağlı ortaklıklarının amaçlarına ulaşabilmelerini sağlamak için denetlenmelerini düzenlemektir.»

KHK'nin 2. maddesinde amaç maddesinde yer alan deyimlerin karşılıkları da aşağıdaki gibi tanımlanmıştır. Buna göre,

— İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT), sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

— Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

— Müessese, sermayesinin tamamı bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

— Bağlı ortaklık, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İktisadi Devlet Teşekküllerine veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

— İştirak, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya Kamu İktisadi Kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde yirmialtınsına, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdeki hisseleridir.

Anılan kararnamenin 3. maddesinde Teşekküllerin kanunla kurulabileceği belirtilmiş ve Devlet Teşekküllerinin sermayelerinin en az % 91'inin Devlete ait olması koşuluyla anonim şirket biçiminde de kurulabilmesi olanağı tanınmıştır.

Son yasal düzenlemelerle İktisadi Devlet Teşekkülleri, 21.3.1964 tarih ve 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanununun 3. maddesinde de belirtilmiş olduğu gibi, kendi kuruluş yasalarında saklı tutulan konular dışında

özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip ve sorumlulukları sermayeleriyle sınırlı kuruluşlardır. Eski yasada olduğu gibi, şimdi de Teşekküller Genel Muhasebe, Devlet alım - satım ve ihaleleriyle, Devlet inşaatının tabi bulunduğu mevzuat hükümlerine ve Sayıştayın denetimine tabi değildir.

İktisadi Devlet Teşekküllerinin en üst düzeyde yetkili ve sorumlu karar organı Yönetim Kurulu, teşekkülün yetkili ve sorumlu yürütme organı da Genel Müdürdür. Eski yasadaki farklı olarak 60 sayılı KHK'ye göre Yönetim Kurulu bir başkan ve dört üyeden oluşur. Yönetim Kurulu üyelerinden üçü ilgili Bakanca, biri Maliye Bakanınca önerilir ve Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakanın imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanırlar. Oysa 440 sayılı yasanın 8. maddesinde «yönetim kurullarına ilgili Bakanlığın inhası ile Bakanlar Kurulunca tayin edilen bir üye ve Maliye Bakanlığının inhası ile Bakanlar Kurulunca tayin edilecek bir üye katılır... Teşekkül bünyesinden Yönetim Kuruluna katılacak görevliler her teşekkülün kuruluş kanununda gösterilir ve sayıları Genel Müdür dahil üçten fazla olamaz... Sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan teşekküllerden geniş ölçüde işçi çalıştıranların yönetim kurullarında bir işçi üye bulunur. T. C. Ziraat Bankası Yönetim Kuruluna, Tarım Kredi Kooperatiflerince seçilecek bir üye bu maddedeki şartlarla katılır.» hükmü yer almaktaydı.

60 sayılı KHK'nin 29. maddesine göre;

1. Teşekküller, yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütürler.

2. Teşekküllerin yatırım ve finansman programlarının hazırlanma şekli, Maliye Bakanlığı tarafından, Devlet Planlama Teşkilatının ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun görüşleri alınarak tesbit olunur ve Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun onayına sunulur.

3. Teşekküllere ait yıllık genel yatırım ve finansman programı, takvim yılı başından en az yetmişbeş gün önce Bakanlar Kurulunca karara bağlanır.

4. Teşekküllerin işletme bütçeleri, her hesap dönemi için, yıllık genel yatırım ve finansman programındaki hedefler esas alınarak hazırlanır ve Yönetim Kurulunca onaylanır. İlgili Bakanlık,

gerekli hallerde daha uzun devreler için İşletme Bütçesi hazırlanmasını isteyebilir.

5. Teşekküllerin yatırım ve finansman programlarında değişiklik yapılması halinde bu değişikliğe uygun olarak işletme bütçelerinde de gerekli düzeltmeler yapılır.

6. Kesinleşen yıllık genel yatırım ve finansman programlarının birer örneği, Maliye Bakanlığına, Devlet Planlama Teşkilatına, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna ve ilgili Bakanlıklara, işletme bütçeleri ise teşekküllerce ilgili Bakanlığa ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna gönderilir.

60 sayılı KHK'nın 33. maddesinde İktisadi Devlet Teşekkülleri, müessese ve bağlı ortaklıkların işletmelerinde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatlarını serbestçe saptamaya yetkili oldukları, ancak gerektiğinde fiyatların Bakanlar Kurulunca da belirlenebileceği hükmü yer almaktadır. Bu düzenleme, 440 sayılı yasanın 24. maddesinde yer alan hükmü andırmakla birlikte, yasadaki «... Bu mal ve hizmetlerden temel mal ve hizmet mahiyetinde olanların fiyatları gerektiğinde Bakanlar Kurulunca tespit edilebilir.» ifadesiyle ayrılmaktadır. Bir başka deyişle, eski yasada devletin fiyatlara müdahalesi teşekküllerce üretilen temel nitelikteki mal ve hizmetlerle sınırlı tutulmak istenmiştir. (Ne var ki uygulamada temel mal ve hizmetler kapsamı aşırı derecede genişletilmiş ve adeta fiyatına müdahale edilmeyen mal kalmamıştır.) 60 sayılı KHK'nın 33. maddesinin 3. fıkrasında Bakanlar Kurulunca saptanan fiyatların maliyetlerin altında bulunması durumunda yapılacak işlemler şöylece sıralanmaktadır :

a) Zarar ile birlikte, mahrum kalınan kâr ait olduğu veya ait olduğu yılı izleyen yılın genel bütçesine konulacak ödenekle karşılanır.

b) Mahrum kalınan kâr miktarı, mal ve hizmetin satış maliyeti üzerinden % 10 kâr payı tahakkuk ettirilerek belirlenir.

c) Zararın miktarı, ilgili Bakanlık ve Maliye Bakanlığınca, kuruluşun muhasebe kayıtları esas alınarak birlikte tespit edilir.

Anılan maddenin son fıkrasında da, «Teşekkül, müessese ve bağlı ortaklıklara konuları ile ilgili olarak Bakanlar Kurulunca görev verilebilir. Gerektiğinde bu görev için yapılacak ödeme mik-

tarı Bakanlar Kurulu kararında belirtilir. Bu görevden doğan zarar ve mahrum kalınan kâr yukardaki esaslar dahilinde Hazinece karşılanır.» denmektedir.

İktisadi Devlet Teşekkülleri (müessese ve bağlı ortaklıkların) denetlenmesi konusu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun malî idarî ve teknik denetiminin 60 sayılı KHK'nin 38. ve 39. maddelerinde, ilgili Bakanlığın denetimi ise aynı kararnamenin 40. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Teşekküller, müesseseler ve bağlı ortaklıklar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun malî, idarî ve teknik yönden sürekli denetim ve gözetimine tabidir. İlgili Bakanlık da anılan kuruluşların faaliyetlerinin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevli tutulmuş olup «gerekli hallerde teşekküllerin hesaplarını ve işlemlerinin teftişe, tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tesbit ettirmeye yetkilidir.» «Bu yetki, kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılır.»

60 sayılı KHK'nin 27. maddesinde iştiraklerin yapılması ve niteliklerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, 440 sayılı yasanın 4. ve 5. maddelerindeki düzenlemelerden farklı olarak, teşekkül veya bağlı ortaklığın bir anonim şirkete iştiraki ilgili teşekkülün önerisi üzerine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu² kararı ile yapılır. Ayrıca eski yasadan farklı olarak, bir anonim şirkete iştirak için teşekkülün veya bağlı ortaklığın şirket sermayesine katılma payının en az % 26 olması gerektiği ve bu oranın ortaklığın sermaye artırması durumunda da korunması gerektiği ve aynı ortaklığa birden fazla teşekkül veya bağlı ortaklığın iştirak edemeyeceği hususları hüküm altına alınmıştır. Kararnamenin geçici 3. ve 4. maddeleri de iştirak paylarının devir veya tasfiyesi ile toplanması konularında, kuruluşların bu kararnameyle getirilen yeni duruma uyumlarını sağlama amacına yönelik düzenlemeleri içermektedir.

(2) Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu 60. sayılı KHK'nin 57. maddesi ikinci fıkrasında belirtildiğine göre, Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, bir Devlet Bakanı, Maliye, Ticaret, Gümrük ve Tekel, Ulaştırma, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşur. Dış ekonomik işlerle ilgili toplantılara Dışişleri Bakanı da katılır.

60 sayılı KHK'nin 41. maddesi İktisadi Devlet Teşekkülleri personel rejiminin maddede sıralanmış ilkeler çerçevesinde ayrı bir yasayla düzenlenmesini öngörmektedir. Buna göre İktisadi Devlet Teşekküllerinin personel rejimi :

a) Yetenekli elemanların işe alınması, işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,

b) Verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması,

c) Karma ekonomi koşulları içinde çalıştığı kuruluştaki göreve devamını özendirerek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,

d) Yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabanın maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki ilkelerine dayandırılacaktır.

Kararnamenin 43. maddesi, teşekkül ve bağlı ortaklık genel müdürleri, genel müdür yardımcıları, müessese ve işletme müdürlerinin ve Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunun belirlediği diğer pozisyonlardan kişilerin sözleşmeyle çalıştırılabilecekleri olanağını getirmektedir. Benzer bir düzenleme 440 sayılı yasanın 29. ve 30. maddelerinde de görülmektedir.

2.2. Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname :

(KHK/70)

1958 - 1979 yılları arasında altı değişiklik geçirmiş bulunan 7129 sayılı Bankalar Kanunu,³ 22 Temmuz 1983 tarihinde 70 sayılı Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin yürürlüğe girmesiyle ortadan kalkmıştır. Anılan kararnamenin amacı 1. maddede de belirtilmiş olduğu gibi, «tasarrufları korumak ve ekonomik kalkınmanın gereklerine göre kullanılmalarını sağlamak üzere bankaların kuruluşunu, yönetimini, çalışma esaslarını, devir, birleşme ve tasfiyeleri ile denetlenmelerini düzenlemektedir.»

Söz konusu 70 sayılı KHK ile bankaların özkaynaklarını artırıcı önlemler ve kaynak kullanımına yeni bir takım sınırlamalar ile

(3) 1958 tarihli ve 7129 sayılı yasa, 1960'da 18 ve 153, 1961'de 301, 1962'de 123, 1970'de 1211 sayılı yasalarla ve 1979'da da 28 sayılı KHK ile değişikliğe uğramıştır.

özellikle Maliye Bakanlığının bankalar üzerindeki denetim yetkilerini genişleten hükümler getirilmiştir. Ayrıca Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun oluşumu hükme bağlanmıştır. Yeni bir düzenleme oluşu ve T. C. Ziraat Bankasının tasarruf mevduatını toplamadaki rantını etkileme gücü olması bakımından burada Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kuruluşu, kaynakları, esasları ve sonuçlarını düzenleyen sırasıyla 64, 65, 66 ve 67. maddelere yer verilmiştir. Buna göre, bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla tüzel kişiliğe sahip Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu kurulmuş ve anılan fonun Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Fon Yönetmeliği dahilinde T. C. Merkez Bankası tarafından temsil ve yönetileceği hükme bağlanmıştır. 64. maddeye göre 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile 832 sayılı Sayıştay Kanununa tabi olmayan fon, her türlü vergi, resim ve harçtan da muaf tutulmuştur. Maliye Bakanlığı fonun hesap ve işlemlerini denetlemeye ve bu hususta fondan her türlü bilgiyi istemeye yetkili kılınmıştır. 65. maddeye göre, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kaynakları da aşağıdaki gibi belirlenmiştir :

a) «Bankaların yıl sonu bilançolarındaki tasarruf mevduatı tutarı üzerinden, tarifesi ile tahsil zaman ve şekilleri Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca tesbit olunacak primlerden,

b) 70 sayılı KHK'ye aykırı fiiller dolayısıyla hükmolunacak para cezalarından,

c) 153 sayılı yasaya göre kurulan Bankalar Tasfiye Fonundan devralınacak mevcutlardan,

d) 70 sayılı KHK'nin 36. maddesine göre zamanaşımına uğrayan mevduat, emanet ve alacaklardan,

e) Fon mevcudunun gelirleri ile sair gelirlerden oluşur.»

Fon mevcudunun ihtiyacı karşılamadığı durumlarda, Maliye Bakanlığının talebi üzerine T. C. Merkez Bankası'nca fona avans verileceği ve bu avansın miktar, vadesi, faizi ve sair koşullarının Maliye Bakanlığınca saptanacağı konusu hükme bağlanmıştır. «Fon kaynaklarının tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır» ve «Fon mevcudunun kullanılış şekil ve esasları Fon Yönetmeliğinde gösterilir.»

hükümlerinin yanı sıra, bankalarca Fon'a ödenen primlerin kurumlar vergisi matrahının tespitinde gider olarak kabulü öngörülmüştür. Sigorta ile ilgili ilkeler de (madde 66) şöyle saptanmıştır :

a) «Mevduat kabul eden bütün bankalar, tasarruf mevduatlarını sigorta ettirmek zorundadır.

b) Bir bankadaki bir kişiye ait 3 milyon liralık tasarruf mevduatı mevduat sigortasına tabidir.

c) Bir bankanın sermayesinin % 10 ve daha fazlasına sahip ortakları ile yönetim kurulu başkan ve üyelerine, genel müdür ve genel müdür yardımcılara, kredi açmaya yetkili memurlarına, denetçilerine ve bunların eş ve velayet altındaki çocuklarına ait tasarruf mevduatı sigortaya tabi değildir.»

Kararnamenin 67. maddesinde de sigortanın sonuçları şu şekilde ifade edilmektedir :

a) «63. madde uygulanarak malî bünyesinin güçlendirilmesine ve devir veya birleştirilmesine imkân görülmeyen bir bankanın mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisi 12. maddeye göre kaldırılır.

b) Mevduat kabul ve bankacılık işlemleri yapma yetkisi kaldırılan bankanın tasarruf mevduatı aynı şartlarla, karşılığı Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonundan ödenmek suretiyle, Maliye Bakanlığınca tayin olunacak bir bankaya devrolunur.

c) Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ödediği tasarruf mevduatı için tasarruf mevduatı sahipleri yerine bankanın iflasını ister ve iflas masasına imtiyazlı alacaklı sıfatı ile iştirak eder.

d) İflasına hükmolunan bankanın, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na olan borçları, masanın nakit durumuna göre İcra ve İflas Kanununun 232. maddesinde gösterilen sıra cetvelinin kesinleşmesi beklenmeksizin ödenir.»

70 sayılı KHK'nin 72. maddesinde de T. C. Ziraat Bankasını yakından ilgilendiren «sektör bankaları» konusu ile ilgili hükümler yer almaktadır. Buna göre «Banka kaynaklarının kalkınma planı ve yıllık programlarının hedeflerine uygun olarak kullanılmasını ve selektif kredi politikasının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, Maliye Bakanının önerisi üzerine uygun göre-

ceği kamu bankalarını sektör bankaları olarak görevlendirmeye veya yeni sektör bankaları kurmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Sektör bankalarının görev ve yetkileri; birbirleriyle, diğer bankalarla ve T. C. Merkez Bankası ile ilişkileri, yıllık sektörel finansman programlarının hazırlanması, uygulanması ve koordinasyonu-na ilişkin esaslar Bakanlar Kurulu Kararında gösterilir.»

2.3. T. C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname : (KHK/107)

28 Ekim 1983 tarih ve 107 sayılı T. C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında KHK ile 60 sayılı KHK ve 70 sayılı KHK hükümleri çerçevesinde faaliyette bulunmak üzere faaliyetlerinde özerk, tüzel kişiliğe sahip, sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülü statüsünde 50 milyar TL. sermayeyle T. C. Ziraat Bankasının kurulmasına karar verilmiştir. Bankanın ilgili olduğu Bakanlık Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiş olup amaç ve faaliyet konuları 107 sayılı KHK'nin 3. maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

a) «Tarımsal ürünlerin üretilmesine, işlenmesine, değerlendirilmesine, pazarlanmasına, tarıma dayalı sanayi ile tarıma girdi sağlayan tarımsal sanayie dönük her türlü girişimlerin kalkınma planı ilkelerine göre üretimde bulunması, oluşması ve gelişmesi ile ilgili finansman desteği sağlamak, kaynak yaratmak ve gerekli kredileri düzenlemek, izlemek ve bu amaçların elde edilmesini sağlayacak ortaklıkları kurmak ve korumak, kurulmuş ve kurulacak ortaklıklara ve yapılmış ve yapılacak teşebbüslere gereği halinde katılmak,

b) Ekonomik gereklere uygun olarak verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda, ulusal ekonomi ile uyum içinde sermaye birikimine yardım etmek ve bu suretle daha fazla yatırım kaynağı yaratmak üzere tarım sektörünün kalkınma bankacılığı görevini üstlenmek,

c) Banka kaynaklarının kalkınma planı ve yıllık programlarının hedeflerine uygun olarak kullanılmasını ve selektif kredi politikasının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla sektör bankası olarak çalışmak,

d) Halkın geçici ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile, alınan menkul rehni karşılığında tesbit edilecek kredi hadleri ile, borçlu-

nun şahsen sorumlu olmayıp, sorumluluğunun merhunla sınırlı olacağı, Bankalar Kanununda belirtilen «Hesap Durumu Belgesi» aranmayacak krediler açmak,

- e) Her türlü bankacılık işlemlerini yapmak,
- f) Sigorta acenteliği yapmak.

107 sayılı KHK'nin 5. maddesinde belirtildiği üzere, «Bankanın yıllık ve gerektiğinde uzun vadeli genel çalışma ve plasman programının, bu Kanun hükümlerine uygun olarak ana hatlarının belirlenmesi, tarımsal kredilerin üretim konularına göre, kalkınma plan ve programları ilkeleri ve ekonomik gereklere uygun olarak düzenlenmesi, dağıtılması ve izlenmesi şekil ve esaslarının belirlenmesi ve bu konular hakkında Maliye, Tarım ve Orman ve Ticaret Bakanlıkları ile Banka Yönetim Kurulu tarafından yapılacak istek ve müracaatları incelemek üzere «Krediler Yüksek Kurulu kurulmuştur.» Krediler Yüksek Kurulu, Maliye Bakanının başkanlığında Ticaret ve Tarım ve Orman Bakanlıkları, bu bakanlıkların müsteşarları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Banka Genel Müdürü ve Yönetim Kurulu üyelerinden meydana gelir ve Kurul, Maliye Bakanının re'sen veya kurul üyesi diğer bakanların veya bankanın başvurusu üzerine Maliye Bakanının daveti ile toplanır.

Bankanın bir diğer organı olarak Yönetim Kurulu da, kararnamenin 6. maddesinde getirilen hükümler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Anılan maddeye göre, «Yönetim Kurulu üyelerinden üçü Maliye Bakanınca, birisi Tarım ve Orman Bakanınca önerilir. Maliye Bakanınca önerilen Yönetim Kurulu üyeleri Başbakan ve Maliye Bakanının, Tarım ve Orman Bakanınca önerilen üye ise Başbakan, Maliye Bakanı ve Tarım ve Orman Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararnameyle atanırlar.» Yönetim Kurulunun görevleri 60 sayılı KHK'de ve 107 sayılı KHK'nin 6. maddesinde ayrıntısıyla belirtilmiştir. Bu kararnamenin 7. maddesinde de 70 sayılı KHK'de öngörülen ve bankanın bir başka organı olan «Kredi Komitesine» ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

107 sayılı KHK'nin 12-20. maddeleri tarımsal kredilerle ilgili amaç, teminat ve Bankanın 2834 ve 1581 sayılı yasalara göre kurulmuş Tarım Kredi ve Tarım Satış Kooperatifleri ile ilişkilerini düzenleyen hükümleri içermektedir. 12. maddeye göre, «Bankanın

açacağı tarımsal kredilerin amacı; Krediler Yüksek Kurulu kararları çerçevesinde Tarım ve Orman Bakanlığı ile koordinasyon sağlanarak, ülke içinde veya dışında pazarlama kabiliyeti bulunan tarımsal ürünlerin üretilmesi ile bu ürünlerin işlenmesi, değerlendirilmesi, pazarlanması, tarıma dayalı sanayinin üretimde bulunması, oluşması ve gelişmesi ile tarımsal üretim için gerekli girdilerin üretilmesidir. Bu amaçları gütmeyen herhangi bir tarımsal kredi talebi, gösterilecek teminatın çeşit ve değeri ne olursa olsun, kabul edilemez. Açılacak kredilerin gerçek ihtiyaca uygun olması, üretime katkıda bulunmakla birlikte kredi lehdarının ödeme gücünü aşmaması gerekir. Tarımsal krediler aşağıdaki genel amaçları güder :

- a) Yatırım ve işletme sermayesi unsurlarını tamamlamak,
- b) Üretimi ve verimi artırmak ve iyileştirmek,
- c) Bir tarımsal işletmeye sahip kılmak veya bir tarımsal işletmeyi genişletecek arazi edindirmek,
- d) Tarımsal ürünleri işlemek, değerlendirmek ve tarımsal üretime girdi sağlamak,
- e) Ürünlerin pazarlanmasını kolaylaştırmak ve artırmak.»

Kararnamenin 13. maddesinde de Bankanın, tarımsal kredi-leme ilkesi olarak, kredilerin düzenlenmesinde ve dağıtımında küçük ve orta tarım işletmelerine öncelik verilmesi ve bunların örgütlenmelerinin gözetilmesi ve özendirilmesi yer almaktadır.

Banka tarımsal kredi kullanırken aşağıdaki «karşılıkların yeteri kadarını teminat olarak alır» hükmü kararnamenin 14. maddesinde yer almaktadır. Buna göre teminatlar şöylece sıralanmıştır:

- a) Müşterek borçluluk ve müteselsil kefalet,
- b) Gayrimenkul ipoteği,
- c) Kanuni hükümlerin ve diğer mevzuatın elverdiği ölçüde iş, çift ve irad hayvanları ile her türlü tarımsal araç, gereç ve makinanin, toplanmış ve toplanmamış ürünlerle, işlenmiş ve işlenmemiş ürünlerin rehni,
- d) Borsaya kote edilmiş tahvil ve hisse senetleriyle benzeri taşınır değerlerin rehni,
- e) Devlet kefaleti,
- f) Tarımsal amaçlı kooperatifler ve bunların üst kuruluşlarının kefaleti ve cüzdanlarındaki ortak senetlerinin rehni,

- g) Ticarî işletme rehni,
- h) Özellikle projeye dayalı yatırım ve işletme kredilerinde proje, projenin artırım ve artırım olanakları,
- i) Yönetmelikte yer alabilecek diğer teminatlar.

107 sayılı KHK'nin 15. maddesinde yer alan hükme göre, Tarım Kredi Kooperatifi olan yerlerde, tarımsal krediler kooperatif ortaklarına bu kooperatifler aracılığıyla dağıtılır. Ancak bu kuruluşlara ortak olanlara yukarıda yer alan 12 maddenin (b) ve (c) fıkralarındaki ihtiyaçları için ve ortak olmayanlara da anılan maddede yer alan bütün ihtiyaçlar için verilecek kredilerde maddi karşılık aranır. Kooperatif ortaklarının kooperatifin faaliyet konusu içindeki ihtiyacı sağlanmadıkça diğer kredi işlemleri yapılmaz. Banka kooperatif olmayan yerlerdeki tarımsal kredileri yukarıda yer alan 14. maddedeki teminatlar karşılığında sağlar.

107 sayılı KHK'nin geçici 4., 5. ve 6. maddelerinde de 1868 yılında kurulmuş İstanbul Emniyet Sandığı'nın 1.1.1984'ten itibaren bütün aktif ve pasifleriyle Bankaya devrine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır.

3 — DEĞERLENDİRME

T. C. Ziraat Bankasının anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde konumuyla ilgili durumun saptanması ve değerlendirilmesi bu çalışmanın esas amacı olmakla beraber, Türkiye ekonomisinin kronik sorunu olan KİT'lerle, 1980'li yılların güncelliğini hiç yitirmeyen konusu, bankaların, söz konusu çerçeve içindeki durumlarının genelde değerlendirmesini yapmak da kaçınılmaz olmaktadır. Bu bakımdan yasalarla ilgili değerlendirmenin iki başlık altında, 1) Genel değerlendirme, 2) T. C. Ziraat Bankası yönünden değerlendirme olarak yapılması uygun görülmüştür.

3.1. Genel Değerlendirme

60 sayılı KHK ve 70 sayılı KHK birlikte değerlendirildiğinde, Maliye Bakanlığının gerek KİT'ler, gerekse bankaların yönetim ve denetimi konusunda ağırlığının artırılmış olduğu gözlenmektedir. Gerçekte bu durum, devletin ekonomik hayata müdahalesinde Maliye Bakanlığının etkinliğini artırma istek ve girişimi anlamına gelmektedir. Ancak bilinmelidir ki, Maliye Bakanlığının etkinliğini

artırma öngörüsüyle yapılan bu düzenlemelerin beklenen yararı sağlayabilmesi, Bakanlığın örgüt, personel ve diğer kaynaklar açısından güçlendirilmesine bağlıdır.

60. sayılı KHK ile uzun yıllardan beri varlığını sürdüren kavram kargaşası yerini, yeni kavramlarla birlikte berraklığa bırakmıştır. Bu kararnameyle, bugüne değin amaç fonksiyonlarının yeteri açıklıkta belirlenememiş olmasının gerisine saklanmış ve bunu mazeret olarak göstermiş ve hatta bir ölçüde de istismar etmiş kuruluşlar ve kuruluşların bağlı oldukları bakanlıklar için bu yol artık kapanmış görünmektedir. Yapılan yeni ayırıma göre KİT'lerin dağılımı şöyledir⁴ :

	Sayı
KİTLER	31
İDT	24
KİK	7
<hr/>	
İDT'ye Bağlı Müesseseler	94
İDT'ye Bağlı Ortaklıklar	54
<hr/>	
KİK'lere Bağlı Müesseseler	12
KİK'lere Bağlı Ortaklıklar	3
<hr/>	
Toplam Müessese	106
Toplam Bağlı Ortaklık	57
<hr/>	

Bu duruma göre, evvelce KİT olan bir takım kuruluşlar bugün artık İDT olmuş ve bazı İDT'ler de KİK statüsüne girmiş bulunmaktadır.

Gerek iç gerekse dış ekonomik çevrelerin önemli eleştirilerine maruz kalan ve ne satışı ne de reorganizasyonu başarılabilen KİT'lerin sorunlarının başlıcaları, fiyat politikası, yönetim ve organizasyon, personel, ve denetim başlıkları altında toplanabilir. Bilindiği üzere, KİT'lerin sorunlarının içinde en belirgin olanı, «kaynak yaratamama» konusu olarak bilinmektedir. Kaynak yaratamayan dolayısıyla, kendi kendini besleyen bir büyüme sürecine giremeyen KİT'ler, her yıl büyüyen miktarlarla kamu bütçesine yük getirerek enflasyonist baskıların artışına neden olmaktadır. Bu durumun

(4) Ekonomiden Mesaj Dergisi, Sayı : 2, Haziran 1983, s. 14.

başlıca nedeni maliyetlerin altında saptanan fiyatlardır. Esasen bu tür bir fiyat politikası ilk bakışta, özel kesime ucuz girdi sağlayarak sermaye birikimini hızlandırmanın ya da gelir dağılımını iyileştirmenin amaçlanmış olduğu düşünülebilirse de, bu politika, bütçe açıklarıyla oluşan ya da beslenen enflasyon nedeniyle, beklenen yararları sağlayamadığı gibi, bazı kuruluşlar lehine neden olduğu haksız kaynak aktarımının gerçekleşmesiyle de toplumsal planda zararlı sayılabilecek sonuçlara yol açmaktadır. Yeni yasal düzenlemeyle İDT'lerin ürünlerinin fiyatlarını serbestçe saptayabilecekleri, ancak «gerektiğinde» fiyatların Bakanlar Kurulunca belirlenebileceği hükme bağlanmış ve müdahaleli fiyat nedeniyle oluşan zararın ya da yoksun kalınan kârın bütçeden ödenmesi ilkesi getirilmiş olmakla, İDT zararlarının sorumluluğunu belirlemede bir ölçüt oluşturulmuştur. Kuşkusuz, fiyat politikasının yanında, İDT'lerin kârlılık ve verimliliklerini olumsuz yönde etkileyen bir başka nokta da yönetimin, özellikle örgüt ve personel konularındaki kararlar da da yeterince serbestiye sahip olamayıdır. Günün gereklerine uymayan «Teşkilat Kanunları» ile dondurulmuş yapıları ve yönetime takdir olanağı tanımayan, nitelikli işgücünün istihdamını özendirilmeyen ücret sistemiyle eli ve kolu bağlanmış yönetimden «ticari esaslara göre» faaliyette bulunarak kâr sağlamasını istemenin ne derecede gerçekçi olabileceği düşünülmeye değer. Üstelik yönetimin siyasal iktidarlarca belirlendiği de düşünülürse, karar almada hareket serbestisinin azımsanamıyacak bir kısıtı daha ortaya çıkmış olacaktır. Onun için denilebilir ki, 60 sayılı KHK ile İDT'lerin özerkliği konusunda herhangi bir olumlu gelişme kaydedilmemiş olduğu gibi, bu kuruluşlar adeta ilgili bakanlığın «bir dairesi» durumuna gelmiştir. Örneğin Yönetim Kurulunun oluşumunu düzenleyen Kararnamenin 6. maddesine göre, bir başkan ve dört üyeden oluşan Yönetim Kurulu; Başbakan, ilgili Bakan ve Maliye Bakanı'nın imzalarını taşıyan ortak kararnameyle tayin edilmektedir. Oysa 440 sayılı yasada bu tayin Bakanlar Kurulu kararını gerektirmekteydi. Yeni düzenlemeyle açılan üçlü kararname yolu, Bakanlıkların hareket serbestisini artırırken, İDT özerkliği üzerinde daraltıcı etki yaratabilecek bir nitelik taşımaktadır.

Gerçekte KİT'ler, Devletin belirli amaçlar için ekonomik hayata müdahalesinde kullandığı araçlardır. Ne var ki, bazan Devletin KİT'ler üzerindeki müdahaleleri, bu kuruluşları kuruluş amaçları dışında başka amaçlar için faaliyette buldukları izlenimini

veren bir duruma getirmektedir. KİT'lerdeki istihdam durumu, adeta Devletin açık işsizliği KİT'ler aracılığıyla gizli işsizliğe dönüştürmeleriyle ya da KİT'lerin işsizlik sigortası yerine ikame edilen bir kurum gibi kabul edilmesiyle açıklanabilir. «İşsizlik sorununun önemli boyutlara ulaştığı dönemlerde böyle bir politika işsizlik sigortası gibi görülebilirse de, yakından incelendiğinde bu sonucun yanlış olduğu anlaşılır. Zira, aşırı istihdamın ortaya koyduğu verimsizlik, normal istihdamla azaltılabiliyorsa, potansiyel olarak üretim artırılabilir, demektir. Böyle durumlarda ise, üretim teknolojisi ile bölüşüm kuralları birbiri ile karıştırılmamalıdır. Tatil sürelerinin uzatılması, vardiya sayısının ayarlanması ile bölüşüm sorununa kısmi çözüm getirilebilir.⁵ İstihdam konusunda izlenen politika nedeniyle KİT'lerde niteliksiz işgücü arz fazlası artarken nitelikli işgücünde arz noksanı önemli bir darboğaz oluşturacak ölçülere varmaktadır. Mevcut ücret sistemi ve istihdam politikası KİT'lerde niteliksiz işgücünün nitelikli işgücünün yerine ikame edilmesi sonucuna yol açmakta ve bu dengesiz dağılımın KİT'lerin verimliliği üzerindeki olumsuz etkileri giderek artmaktadır. Mevcut politika ile bir anlamda Gresham Yasası işlemekte ve nitelikli işgücünün KİT'lerden hızlı bir biçimde kaçışı gerçekleşmektedir. 60 sayılı KHK'nin 41. maddesinde getirilen personel rejimine ilişkin ilkeler gerçekte bu sorunun önemini vurgulamanın yanı sıra, konunun çözümünü ayrı bir yasaya bırakmaktadır. Kanımca, konunun daha fazla ertelenmeye tahammülü kalmamıştır.

KİT'lere ilişkin yeni düzenlemenin getirdiği yeniliklerin belki de en önemlisi, bu kuruluşların bugüne değin sürdürdükleri zayıf ekonomik gerekçeli, amaçlarla tutarlılığı olmayan ve çoğu kez sembolik oranlarda ve dolayısıyla yönetimine etkin biçimde katılma olanağını vermeyen iştirak politikalarıyla ilgilidir. Bu konuda iki önemli yenilik getirilmiştir: Birincisi, bir KİT'in iştiraki ancak % 26 - % 50 oranları arasında olabilecektir. İkincisi, birden fazla KİT aynı iştirakte yer alamıyacaktır. Böylece, ekonomik hesaplamalara dayandırılmaksızın yapılacak iştiraklerde risk artacaktır. Eskiden olduğu gibi sembolik oranlarda, adeta bağış niteliğinde, katımlara da izin verilmemektedir. En az % 26 lık bir katılda ise karar almada rasyonellikten uzaklaşmanın maliyeti büyümektedir. Öte yandan yeni düzenlemeyle birden çok KİT'in aynı

(5) İzzettin Önder, «Kamu İktisadi Teşebbüsleri», *Milliyet* (25 Kasım 1983).

iştirakte toplanmasının engellenmesiyle riski KİT'ler arasında dağıtma olanağı da ortadan kaldırılmış olmaktadır.

KİT'lerin denetimi konusunda herhangi bir değişiklik söz konusu olmamıştır. 22.5.1964 tarihinde yayınlanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında 468 sayılı Yasa halen yürürlükte bulunmaktadır. Yasama Meclisince gecikmeli olarak gerçekleştirilebilen ve dolayısıyla etkinliği azalan denetim konusu eskiden olduğu gibi, çözüm beklemektedir. Öte yandan, kuruluş ve görevleri 72 sayılı KHK ile yeniden gözden geçirilen Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun da eski hüviyetini koruduğu söylenebilir.

Bankalarla ilgili yeni yasal düzenlemede geçmiş dönem aksaklıklarını gidermeye yönelik olarak, bankaların özkaynaklarını artırmayı ve kaynak kullanımlarında yeni bir takım sınırlamalar getirmeyi amaçlayan ve Maliye Bakanlığının denetim yetkilerini artıran hükümler yer almıştır. Bankalar üzerinde Maliye Bakanlığının denetiminin yanında, halkın da denetimine olanak veren düzenleme getirilmiş ve son günlerde «şeffaf bankacılık» diye ifade edilen durumun sağlanması amaçlanmıştır. Esasen bankalara ait bilanço ve kâr - zarar hesaplarının belirli dönemlerde halka duyurulması 7129 sayılı Bankalar Kanununda da yer alan bir hükümdü. Bu konuda «70 sayılı KHK'nin getirdiği yenilik, ilan olunan bilanço veya kâr - zarar cetvelinin gerçeğe aykırı olduğunun saptanması halinde, ilgili bankanın Maliye Bakanlığının yönergesi üzerine 15 gün içinde düzeltilmiş bilanço veya kâr - zarar cetvelini yeniden ilan etmek zorunda olmasıdır. Banka hesap durumlarının kamuya açıklanmasının amacı, yalnız birikim sahiplerinin daha güvenli banka seçmeleri değil, bankaların daha iyi yönetilmesi, bankalar üzerinde denetim etkinliğinin artırılması ve bankalararası dürüst bir rekabet ortamı yaratılması ve kaynakların bankalar eliyle kötü kullanılmasını önlemektir.»⁶

70 sayılı KHK ile 153 sayılı yasaya göre kurulmuş Bankalar Tasfiye Fonu yerine Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun oluşturulması, tasarruf mevduatının bankalararası dağılımında kamu bankaları lehine oluşması beklenen akımı, Fonun amacının ve işleyişinin halka tanıtılabilmesi ölçüsünde hafifletebilecektir. Bu bakımdan fon ile ilgili tüm hazırlıklar tamamlandıktan sonra, Fonun

(6) Öztin Akgüç, «Kamuya Açık Bankacılık», *Milliyet*, (3 Aralık 1983)

halka tanıtılması gerekecektir. Özel sektöre ait bankaların da tanıtıcı reklamlarında bu konuya yer vermeleri beklenebilir.

Yukarda değinilen konular dışında eski Bankalar Kanununda yer alan ve artık günün gereklerine uygun düşmeyen çeşitli miktar ve oranlar günün gereklerine uydurulmuş ve bundan böyle ihtiyaç duyulduka değiştirilmesi olanağı tanınmıştır.

3.2. T. C. Ziraat Bankası Yönünden Değerlendirme

Yeni yasal düzenlemelerle T. C. Ziraat Bankası'nın statüsünde herhangi bir değişiklik olmamıştır. Bir başka deyişle, Banka 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı yasanın 50. maddesiyle ilk kez sayıldığı gibi, bir İktisadi Devlet Teşekkülü olarak eski statüsünü korumuştur.

Bankanın ilgili olduğu bakanlık Ticaret Bakanlığı iken, son yasal düzenleme ile ilgili bakanlık Maliye Bakanlığı olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile Maliye Bakanlığı, Devlet Yatırım Bankası ve Anadolu Bankası'ndan sonra T. C. Ziraat Bankası'nın da ilgili bakanlığı durumunu kazanmıştır. Bu değişiklik, Maliye Bakanlığının genelde ekonomi politikası araçlarının kullanımında ve özellikle son yılların sorunlu kesimi olan bankacılık alanındaki düzenlemelerde T. C. Ziraat Bankası aracını kullanarak etkinliğini artırma amacına yönelindiğini düşündürmektedir. Nitekim 24 Kasım 1983 gün ve 18231 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 83/7242 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesine ekli kararlarla, «70 sayılı KHK'nin 63. maddesi hükmünün uygulanmasına rağmen mali bünyelerinin güçlendirilmesine imkân bulunmayan İstanbul Bankası T. A. Ş., Hisarbank A. Ş. ve Ortadoğu İktisat Bankası A. Ş. bütün aktif ve pasifleri ile T. C. Ziraat Bankasına devrolunmuştur.» Anılan kararın 14. maddesi uyarınca, söz konusu kararın uygulanması amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmaya ve esasları tespit etmeye Maliye Bakanlığının yetkili kılınmış olması yukardaki yargıyı güçlendirmektedir.

107 sayılı KHK ile 115 yıllık İstanbul Emniyet Sandığı da 1.1.1984 tarihinden itibaren bütün aktif ve pasifleriyle T. C. Ziraat Bankasına devrolacak ve böylece İstanbul Emniyet Sandığının yürüttüğü özel kredileme faaliyeti de Bankaca üstlenilecektir. Anılan kararnamenin 3. maddesinde yer alan bir hükme göre, T. C. Ziraat Bankası da bundan böyle, «Halkın geçici ihtiyaçlarını karşılamak

amacıyla, alınan menkul rehni karşılığında tesbit edilecek kredi hadleri ile, borçlunun şahsen sorumlu olmayıp, sorumluluğunun merhunla sınırlı olacağı, Bankalar Kanununda belirtilen «Hesap Durumu Belgesi'nin aranmadığı kredileri» açabilecektir.

Banka'nın kuruluşuna ilişkin 107 sayılı KHK, KİT'ler için düzenlenmesi 60 sayılı KHK'de karara bağlanmış, bir bakıma, «tek-tip» yasa örneği görünümündedir. Anılan Kararnamede yer alan terimlerle, Banka «sektör bankacılığı» ve «kalkınma bankacılığı» görevlerini yerine getirmekle yükümlü tutulmuştur. Yer alan bu yeni terimlere rağmen; Kararname bir bütün halinde incelendiğinde, Bankanın kredileme sistem ve politikasında herhangi bir değişme işareti rastlanmamaktadır. O kadar ki, 107 sayılı KHK'de 1979 tarihli 2227 sayılı yasa da yer alan Bankanın kredileme ilkeleri ve amacı ile teminat türleri aynen korunmuştur. Banka'nın öncelikle kredilendireceği kitle, 1937 tarih ve 3202 sayılı Banka Yasasında tanımı yapılan «küçük çiftçi» ile sınırlı tutulmuşken, 1979'da 2227 sayılı yasa ile genişletilmiş ve orta büyüklükteki tarımsal işletmeler de kapsamıştır.⁷ Tarımsal krediler yönetmeliğinin de küçük ve orta tarımsal işletmeler tanımlanmıştır. Oysa 107 sayılı KHK'de küçük ve orta büyüklükteki tarımsal işletmelerden söz edilmekle birlikte bunların tanımlarına yer verilmemiştir. Eğer bu bir ihmâl değilse, eski tarihli düzenleyici metinlerdeki tanımlara mı itibar edilmesi gerektiği sorusu sorulmalıdır.

Banka'nın tarımsal kredileme yaklaşımında değişiklik öngörülmemekle birlikte, 60 sayılı KHK'nin iştiraklere ilişkin hükümleri uyarınca, iştirak politikasında belirgin olumlu gelişmeler beklenebilir. Nitekim 31.12.1982 tarihi itibarıyla T. C. Ziraat Bankası'nın iştirakleri, iştiraklerin nominal sermayeleri ve Bankanın taahhüt ettiği sermaye ile iştirak oranlarını gösteren tablo I'in incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, 46 iştiraktan 36'sı (% 78) 60 sayılı KHK'de yer alan iştirak tanımına uymamaktadır. Tablo II mevcut iştiraklerin ancak % 22'sinin yeni iştirak tanımına uymakta olduğunu göstermektedir.

31.12.1982 tarihi itibarıyla T. C. Ziraat Bankası'nın iştirakleri, iştiraklerin nominal sermayeleri ve Banka'nın taahhüt ettiği sermaye ile iştirak oranı aşağıda gösterilmiştir.

(7) Ayrıntılı bilgi için bkz: Selçuk Cingi, «Türkiye'de Tarım Bankacılığının Dünü, Bugünü, Yarını», **Verimlilik Dergisi**, M.P.M. yayını 1983/2, s. 101 - 113.

TABLO : I

İştirak Edilen Kuruluş	Faaliyet Konusu	Nominal Sermaye	Taahhüt Edilen Sermaye	İştirak Payı %
1. T. Bağcılar Bankası	Bankacılık	50.000.000	60.000	0.12
2. T. Halk Bankası	Bankacılık	5.000.000.000	1.150.000	0.02
3. İşçi Kredi Bankası	Bankacılık	100.000.000	100.000	0.10
4. T. C. Merkez Bankası	Bankacılık	25.000.000	3.180.800	12.75
5. T. Ticaret Bankası	Bankacılık	500.000.000	750.000	0.15
6. T. C. Turizm Bankası	Bankacılık	15.000.000.000	75.798.000	0.50
7. T. Tütüncüler Bankası	Bankacılık	500.000.000	21.001	0.004
8. T. Vakıflar Bankası	Bankacılık	1.000.000.000	10.000.000	1.00
9. Başak Sigorta	Sigortacılık	3.000.000	1.100.000	36.66
10. Adapazarı Şeker Fab.	Şeker Üretimi	60.000.000	9.702.000	16.17
11. Aksaray Azmi Millî T.A.Ş.	Un Üretimi	18.000.000	5.470.200	30.44
12. Antalya Pam. Dok. San.	Dokuma Sanayii	80.000.000	1.000.000	1.25
13. Aydın Tekstil	Tekstil Sanayii	540.000.000	500.000	0.09
14. Balıkesir Dok. San.	Tekstil Sanayii	106.500.000	30.429.000	28.57
15. Bergama Pamuk İp.	Tekstil Sanayii	35.000.000	1.400.000	4.0
16. Ceylan Sanayi	Yağ Sanayii	20.000.000	1.933.000	9.44
17. Gübre Fab. T.A.Ş.	Gübre Üretimi	400.000.000	120.000.000	30.0
18. Toros Gübre ve Kim.	Gübre Üretimi	1.200.000.000	300.000.000	25.0
19. Kütahya Şeker Fab.	Şeker Üretimi	52.000.000	12.870.000	24.75
20. Manisa Pamuklu Mens.	Tekstil Sanayii	65.000.000	1.600.000	2.46
21. T. Şeker Fab. A. Ş.	Şeker Üretimi	9.000.000.000	1.000.000.000	11.11
22. Ülfet Gıda ve Sabun San.	Yağ - Sabun Üret.	1.000.000.000	50.000.000	50.0
23. T. Yapağı ve Tiftik A. Ş.	Yün ve Mohair	500.000.000	3.000.000	0.60
24. Yem Sanayii T.A.Ş.	Yem Üretimi	2.000.000.000	62.160.000	3.10
25. Yurttaş Yurt Ür. San. Tic.	Konserve Üretimi	9.000.000	3.258.000	36.20
26. Doğu Yağ Sanayii	Yağ Üretimi	33.000.000	2.000.000	6.06
27. Kayseri Et. Ür. Marg. San.	Kemik Unu ve Jelatin Üretimi	400.000.000	40.000.000	10.0
28. Sütaş Bursa ve Hay. Süt. Ma.	Tereyağ, Süt, Yoğurt	50.000.000	20.000.000	40.0
29. Gönen Gıda Sanayii	Domates Salçası Ür.	100.000.000	25.000.000	25.0
30. Hektaş Ticaret T.A.Ş.	Tarımsal İlaç	200.000.000	10.000.000	5.0
31. Karset Karşlılar Hayv. San.	Yem	175.000.000	43.750.000	25.0
32. Van - Et End. Et San. Tic.	Yem	175.000.000	61.250.000	35.0
33. Ankara Halk Ek. ve Un T.A.Ş.	Ekmek ve Un	150.000.000	27.000.000	18.0
34. Türktur İnşaat ve Turizm	Mantar Ür. ve Turizm	117.000.000	58.000.000	49.57
35. Azot Sanayii T.A.Ş.	Gübre Hammad.	7.000.000.000	31.500.000	0.45
36. Çukurova Elektrik	Elektrik Enerjisi	400.000.000	15.000	0.003
37. Gima	Büyük Mağaza	500.000.000	114.062.000	22.81
38. Migros Türk Ticaret A. Ş.	Süpermarket	137.000.000	22.836.000	16.66
39. İstanbul Demir Çelik	Demir Çelik	2.000.000	800.000	40.00
40. T. Traktör ve Ziraat Mak.	Traktör Üretimi	70.000.000	3.456.500	4.93
41. Adsaş Ağır Döküm San. A. Ş.	Traktör yedek parça	600.000.000	120.000.000	20.0
42. Köytaş Tarım San. Mak. A. Ş.	Traktör yedek parça	75.000.000	15.000.000	20.0
43. Asil Çelik Sanayii Tic.	Kaliteli Çelik	4.000.000.000	800.000.000	20.0
44. Türk Otomotiv End. (TOE)	Traktör Üretimi	800.000.000	200.000.000	25.0
45. Anadolu Ajansı T.A.O.	Haber Ajansı	20.000	1.000	5.0
46. Anadolu Dağıtım A. Ş.	Gaz. Yayın-Dağıtım	1.000.000	100.000	10.0

TABLO : II

T. C. Ziraat Bankası İştiraklerinin Banka'nın İştirak Oranlarına Göre Dağılımı*

	% 1 ve Aşağı	% 1 - % 10	% 11 - % 25	% 26 - % 50
İştirak Sayısı (46)	11	11	14	10
Tüm İştiraklere Oranı	% 24	% 24	% 30	% 22

(*) Tablo I ve Tablo II, T. C. Ziraat Bankası, **Annual Report 1981, 1983**, s. 101 den yararlanılarak düzenlenmiştir.

2929 sayılı yasaya göre, T. C. Ziraat Bankasının tek bağlı kuruluşu Yurt Ürünleri Sanayi ve Ticaret A. Ş. (Yurtaş) dır.

T. C. Ziraat Bankasının yeni yasal düzenlemeler çerçevesinde, tarımsal kredilemede kooperatiflerden yararlanma konusundaki yaklaşımı değiştirilmemişse de, Banka Yönetim Kuruluna, eski yasa da var olan, Tarım Kredi Kooperatifleri Temsilcisinin katılma koşulu, kaldırılmıştır. Tarımsal Kooperatifler için uzun yıllardan beri kurulması arzulanan bir «Kooperatifler Bankası» henüz kurulmamış olduğuna ve yakın gelecekte de kurulma olasılığı düşük bulunduğuna göre, Banka - Kooperatif ilişkilerinde etkinliği artırma da kooperatif temsilcisinin Banka Yönetim Kurulunda yer alması bir fırsat olarak değerlendirilebilirdi.

Yüksek faiz yerine güvencenin tercihine yol açan geçmiş dönem serbest faiz uygulaması deneyimlerinden sonra, 70 sayılı KHK ile kurulan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, bundan sonraki serbest faiz uygulamalarında, T. C. Ziraat Bankası gibi yaygın örgütlü ve güçlü bir kamu bankası lehine oluşması beklenen tasarruf mevduatı akışının hızını kesebilecektir. Doğal olarak bu konu, özellikle küçük tasarruf sahiplerine anlatılabildiği ve onların ikna edilebilmeleri ölçüsünde başarılabilecektir. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunun kurulması bir yandan küçük tasarrufları korumayı amaçlarken, tasarruf mevduatı toplama yarışında özel bankaları, devlet bankası olma rantına sahip bankalar karşısında korumak gibi bir tali amacı da gerçekleştirebilecektir.

Genelde tüm KİT'lerin, özel olarak da T. C. Ziraat Bankası'nın kendilerine verilen yükümlülükleri «karma ekonomi kuralları içinde» «kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak» yerine getirebil-

meleri, bu kuruluşların nitelikli işgücü istihdamıyla yakından ilgili olduğu unutulmamalıdır. Örneğin 1979 yılında çıkarılan 2227 sayılı yasayla getirilen bazı parasal olanaklar, T. C. ziraat Bankasının o yıla değin yüksek olan işgücü devir hızını düşürebilmiştir. Ne var ki, getirilen parasal olanaklar, nitelikli - niteliksiz ayırımı yapılmaksızın tüm personele tanınmış ve sonuçta temininde gerçekten güçlük çekilen personelin Banka'da kalmaları gene de tam anlamıyla başaramamıştır. 60 sayılı KHK'de yer alan ilkeler çerçevesinde özel kesimle rekabet edebilecek işlerlikte yeni bir personel yasasının çıkarılması Banka'da işgücü verimliliğini olumlu biçimde etkileyecektir.

4 — SONUÇ

1983 yılı, belki de, 120 yıllık geçmişi olan T. C. Ziraat Bankası'nın, tarihinde en önemli işlevi üstlendiği bir yıl olmuştur. Bilindiği üzere, 1982 yılı pek çok banka için zorlu bir yıl olmuşken, «T. C. Ziraat Bankası'nın 1982 yılı kârı, kendinden sonra gelen 30 bankanın kârının toplamından bile büyük değere ulaşmıştır.»⁸ Bu gelişim, izlenen ekonomi politikasının sonucunda doğan sorunlar nedeniyle, T. C. Ziraat Bankasının «kamu bankası» olma rantından kaynaklanmıştır. Banka'nın güçlü bir kamu bankası olması, 1983 yılında, malî yapılarının güçlendirilmesi olanağı kalmayan üç özel bankanın da tüm aktif ve pasifleriyle kendisine devrine yol açmıştır. Ayrıca 115 yıl önce Mithat Paşa tarafından kurulmuş bulunan İstanbul Emniyet Sandığı'nın da, aynı kurucunun temelini attığı T. C. Ziraat Bankası'na devrolunmasıyla tüzel kişiliği son bulmuştur. Banka'nın tarihsel olarak amacı ve asli faaliyeti tarımsal kredileme olmakla beraber, son gelişmelerle adeta, Banka'ya bankacılık sisteminin «koruyuculuğu» ve «yönlendiriciliği» işlevlerinin de verilmek istendiği izlenimi edinilmektedir. Bu çalışmada incelenen üç Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan bir takım düzenlemeler, T. C. Ziraat Bankası gibi bir kamu bankasını bir yandan, «sektör bankacılığı» ve «kalkınma bankacılığı» işlevleriyle tarım kesimine ilişkin eski görevlerini yapmakla yükümlü tutmakta, diğer yandan da Maliye Bakanlığının ekonomik hayata ve özellikle bankacılık sistemine müdahalelerinde bir düzenleyici araç olarak kullanılma olanağını tanımaktadır. Büyük bir olasılıkla, Banka'nın

(8) Bkz : Ekonomiden Mesaj Dergisi - EYA - DATABANK verileri, Haziran, 1983.

bu yeni işlevi, «alınan tüm önlemlere karşın bankaların rahatsızlıkları ortadan kaldırılamamış ve bu kesimdeki bunalım giderilememiş»⁹ olması nedeniyle önümüzdeki dönemde önemini koruyacaktır.

Yeni yasal düzenlemelerle, KİT'lerin ve T. C. Ziraat Bankası'nın amaç fonksiyonları hiçbir duraksamaya yer vermiyecek biçimde açıklığa kavuşturulmuştur. T. C. Ziraat Bankası'nın faaliyetleri de kârlılık ve verimlilik ölçütleriyle değerlendirilecek ve Banka'nın yukarıda belirtilen nedenlerle doğacak «görev zararları» kamu bütçesinden ödenecektir. Bu durumda Banka'nın önündeki önemli darboğazlardan bir tanesi nitelikli personel olmaktadır. Bu konudaki yasal düzenlemelerin gecikilmeden gerçekleştirilmesi zarureti vardır.

Diğer bankaların güçlendirilmesi T. C. Ziraat Bankası'nın olası yükünü azaltacağı gibi, T. C. Ziraat Bankası'nın güçlendirilmesi de bankacılık sisteminde önemli bir güç odağı oluşturacaktır. Bu bakımdan, anılan yasal düzenlemeler çerçevesinde alınan önlemler, bu amacı gerçekleştirebildiği ölçüde başarılı olarak kabul edileceklerdir. Yasalar yaşama geçirilirken unutulmamalıdır ki, banka sisteminin, halkın ve yetkili mercilerin yakın gözetim ve denetimi altında tutulması ne denli gerekli ve yararlı ise, sisteme çok sık yapılacak müdahaleler de o derecede zararlıdır.

(9) Öztin Akgüç, «Sorunlu Bir Kesim : Bankacılık», *Milliyet*, (29 Kasım 1983).

