

Ünite 3: Dünya’da ve Türkiye’de Bankacılığın Gelişimi

Giriş

Modern bankacılık 1609 yılında kurulan Amsterdam Bankası ile başladığı kabul edilmektedir. 1900’li yıllardan itibaren, sanayi ve ticaretin gelişimine paralel olarak hızlı bir gelişim sürecine girmiştir. Ülkemizde modern bankacılık, Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Fermanı’nın ilanından sonra başlamıştır.

Dünya’da Bankacılığın Doğuşu ve Gelişimi

Tarihte ilk bankacılık hizmetleri Sümer ve Babil Medeniyetlerine kadar uzanmaktadır (Sümerlerdeki Maket bilinen ilk banka niteliğindeki kuruluştur).

Milattan Önce İki binli yıllarda Hammurabi Kanunlarında bankacılığa ilişkin çok sayıda kurallar (tapınaklarda yapılacak borç işlemleri, alınacak faiz oranları ile rehin., ipotek gibi) yer almıştır.

Eski Yunan’da kredi işlemleri maket sisteminin yanı sıra Trapezitai adı verilen bankerler tarafından yürütülmüştür (faize herhangi bir sınır konulmamıştır).

Ortaçağda Avrupa’da siyasi iktidarsızlık, sürekli savaşların neden olduğu huzursuzluk ve ticari faaliyetlerin durgunlaşması, kredilerde azalmaya neden olmuştur.

Avrupa’daki paraların çeşitliliği ve ayarlarının düzgün olmaması paraların değişiminde büyük güçlükler yaratmaktaydı. Bu güçlükleri aşmak için ilk modern banka sayılabilecek olan Amsterdam Bankası kurulmuştur.

Yeniçağda devletlerin yeni ülkelere ve sömürgelere sahip olma politikası, özel sektörün yeni üretim yerleri kurması ve yeni madenleri işletmeye açması ekonomik hayatı canlandırmıştır (1637 yılında Venedik Bankası, İngiltere’de ilk banknot sisteminin oluşması, İngiltere’de ilk merkez bankasının kurulması).

ABD’de modern ticari bankacılık 1782 yılında kurulan Bank of North America (bağımsızlık savaşını finanse etmiştir) ile başlamıştır.

1929 yılında Amerika’da yaşanan finansal kriz tüm dünyayı etkilemiş ve klasik liberal ekonomi anlayışının terk edilerek ulusal ekonomilerde merkezi hükümetlerin rolünü artırmıştır.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları daha belirgin hal almıştır (azgelişmiş ekonomilerde devlet eliyle bankacılık ön plana çıkmıştır).

1970’lerin başında petrol krizinden sonra petrol üreten ülkelerin kazançlarını bankalara yatırımları ve Bretton Woods para sisteminin çökmesi sonrasında bankacılık sektöründe önemli değişiklikler yaşanmıştır (1980’de bilgisayar teknolojilerinin yaygınlaşması, 90’larda internet bankacılığı, 2000’lerde bireysel bankacılık hizmetleri vb.).

Bankacılık tarihi açısından önemli olan bir diğer olay 1973-75 yılları arasında İngiltere’de gayrimenkullerin aşırı değer kaybetmesi sonucu, onlarca küçük bankanın iflas tehlikesiyle yüz yüze gelmesidir. Böylece küçük bankalardan büyük bankalara ve uluslararası bankalara doğru eğilim artmıştır.

Günümüzde bankacılık sektöründe karşılaşılan en önemli olgusu küreselleşmedir. Finansal küreselleşme sermayenin önündeki engellerin kalkması ile oluşan finansal akımların artışını açıklar.

Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar uyguladıkları politikalarla finansal küreselleşmedeki en önemli faktörlerdir.

Finansal politikaların liberalleşmesi, bilgi teknolojilerinin gelişmesi gibi nedenler finansal piyasalarda küreselleşmenin nedenlerindendir.

Finansal liberalleşmeye yönelik politikalar, faiz oranlarının serbest bırakılması, sermaye girişlerinde engellerin kaldırılması, bankalarda ve sigorta sektöründe özelleştirme faaliyetlerinin artması gibi politikalardır.

Artan riski yönetebilmek için bankaların yeni finansal araçlar, yöntemler ve stratejiler geliştirmesi finansal krizleri tetiklemiştir.

2000’li yıllarda çok hızlı sosyal, teknolojik, siyasi ve ekonomik gelişmelerin yaşanmaya başlamasıyla ulusal ve uluslararası düzeyde küresel çapta finansal krizler yaşanmaya başlamıştır.

Küresel bankacılığın yayılmasıyla uluslararası banka kredileri akımında da artışlar olmuştur (bankacılık kredileri 2005-2008 döneminde iki kat artmıştır).

Türkiye’de Bankacılığın Gelişimi

Türkiye’de bankacılığın tarihsel gelişimi, Cumhuriyet öncesi (sarraflar, para vakıfları, Osmanlı Bankası) ve Cumhuriyet sonrası (Ulusal Bankalar Dönemi, Kamu Bankaları Dönemi gibi) olmak üzere iki ana döneme ayrılır.

Cumhuriyet Öncesi Dönemde Bankacılığın Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat’a kadar bankacılığa gereken ilgi gösterilmemiş, ticaret, sarraflık, para ticareti gibi işleri yabancılar yapmıştır.

Osmanlı’da devlete ait paralar hazine-i hümayunda, tüccarların malları ise değerli malların alınıp satıldığı çarşılar olan taş bedestenlerdeki sandıklarda korunmaktaydı.

İmparatorlukta kredi taleplerinin karşılanması ile ilgili ihtiyaçlar sarraflar tarafından karşılanmaktaydı.

Rehin ya da ipotek yoluyla tüccarlara kredi kullandıran sarraflar, geri alamadıkları alacakları karşılığında edindikleri malı nakde çevirmek zorundaydılar.

Osmanlı’da bankanın fonksiyonlarını yerine getiren bir diğer mekanizma mudaraba’dır (İslam hukukundaki ticaret ortaklığı).

Para vakıfları, paranın mudaraba yoluyla işletilmesine dayanan, faiz karşılığı ödünç vermek üzere belli miktar paranın kullanılması şeklinde çalışıyordu.

Tanzimat Fermanı ile bütçe düzenlemesi ve bütçe dışı harcamalara engel olmak için gerekli kanunlar çıkarılmış ve 1838 yılında Maliye Nezareti, 1840’da Maliye Hâzinesi kurulmuştur.

İlk Osmanlı banknotları Abdülmecit tarafından 1840 yılında Kaime (para yerine geçen kâğıt) adıyla çıkarılmıştır.

Sürekli artan bütçe açıklarının kapatılması için kısa sürede, önemli oranda Kaime basılmıştır (bu durum Kaimenin yabancı paralar karşısında değerini önemli ölçüde düşürmüştür).

Dış borç kullanma olanaklarını artırmak için 1856’da İngiliz sermayeli Osmanlı Bankası kurulmuştur (kaime basma yetkisi ve devlet bütçesini denetleme yetkisi verilmiştir).

Kaime ihracındaki başarısızlık, Osmanlı Bankası’nın çıkardığı kâğıt paraların halk tarafından benimsenmesine engel olmuştur.

Osmanlı Bankası’yla birlikte diğer yabancı sermayeli bankaların esas faaliyet konusu, Osmanlı Hazînesi için iç ve dış borç yönetimidir. Bu nedenle bankacılığa borçlanma bankacılığı denilmektedir.

Bütçe açıklarını kapatmak için kullanılan çok sayıdaki dış borç bütçe açıklarını kapatamamış ve bu durumun yarattığı kısır döngü Osmanlı’dan sağlıklı finansal politikaların oluşturulmasını engellemiştir.

Ulusal bankacılığın kurulmasının temel nedeni, ülke içindeki birikmekte olan sermayenin ulusal ticareti geliştirmek için kullanılmasını sağlamaktır.

Osmanlı döneminde kurulan ulusal banka sayısı çok azdır. Bunlar, Memleket Sandıkları, Menafi Sandıkları ve Ziraat Bankası ve İstanbul Emniyet Sandığı.

Cumhuriyet Döneminde Bankacılığın Gelişimi

İzmir İktisat Kongre’sinde bankacılık adına önemli kararlar alınmış ve Cumhuriyetle birlikte Türkiye’de bankacılık daha kurumsal ve düzenli bir yapıya kavuşmuştur.

Ulusal Bankalar Dönemi (1923-1932): İzmir İktisat kongresinde alınan kararlar şunlardır; ekonomik kalkınma için bankacılığın geliştirilmesi, özel sektörün yetersiz olan sermaye birikiminin devlet tarafından desteklenmesi, milli bankalar kurularak yabancı sermayenin baskısından kurtulunması, bir ana ticaret bankası kurulması ve devletin ve özel

bankaların iştirakinin olduğu bir sanayi bankasının kurulmasıdır.

Kongre’de ekonomik kalkınmanın milli bankalarla, 1924 Türkiye İş Bankası, 1925 Türkiye Sınai ve Maadin Bankası, 1927 Emlak ve Eytam Bankası, gerçekleşeceği görüşünde birleşmiştir.

Kongre kararlarının etkisiyle iş adamlarının kredi ve diğer bankacılık hizmetlerinin karşılanması için çok sayıda, tek şubeli özel banka kurulmuştur.

Cumhuriyet döneminde bankacılık alanında en önemli gelişmelerden biri 1931 yılında Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasının kurulmasıdır.

Kamu Bankaları Dönemi (1933-1944): 1929’da yaşanan büyük krizin etkisiyle dünyada müdahaleci bir politika hâkim olmaya başlamış ve bu yaklaşım Cumhuriyetin ekonomik anlayışını da değiştirmiş, sanayileşme için yeni yöntemler bulunulmaya çalışılmıştır.

Büyük krizin etkisiyle klasik liberal ekonomi yaklaşımı yerine Keynesçi politika ağırlık kazanmış, ulusal ekonomilerde hükümetlerin rolü artmıştır.

1930’lu yılların başında iktisadi devletçilik sanayi politikasının benimsenmesinin temel nedeni, özel kesimin büyük sermaye gerektiren yatırımları gerçekleştirecek gücünün olmamasıdır.

1933-1944 döneminde sanayileşme için gerekli olan, ancak getirisi düşük olduğu için özel sektöre gerçekleştirilmeyen yatırımlar devlet tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Özel Bankalar Dönemi (1945-1960): İkinci dünya savaşı sonrasında canlanmaya başlayan ekonomide bankacılık sektörünün faaliyetleri artmış ve yeni ve özel bankalara ihtiyaç duyulmuştur.

1945’den sonraki dönemde, Türkiye’de şehirleşme gelişmeye başlamış ve sınai üretimi taleple birlikte artış göstermiştir. Bu nedenle paraya ve krediye olan ihtiyaç artmış ve özel bankaların getirileri de yükselmiştir.

Bu dönemde kurulan bazı bankalar şunlardır: 1944 Yapı ve Kredi Bankası, 1948 Akbank, 1953 Demirbank ve 1955 Pamukbank.

Faiz oranlarının ve komisyon oranlarının hükümet tarafından belirlendiği bu dönemde, mevduat toplama ve şube açma konusunda bankalar arasında büyük rekabet yaşanmaktaydı.

1953-1959 yılları arasında yaşanan yüksek enflasyon ve dış borç sorunu, Türk Lirasının değerinin düşmesine ve devletin bankaları kredi faaliyetlerinde serbest bırakmasına neden olmuştur.

Planlı Dönem (1961-1980): Bu dönemde kamu iktisadi teşebbüsleri ve özel sektör aracılığıyla, kalkınma planlarında yer alan yatırımlar gerçekleştirilerek ithal edilen sanayi mallarının ülke içinde üretiminin sağlanmasını amaçlayan sanayi politikası benimsenmiştir.

Ekonomide beşer yıllık kalkınma planları ve birer yıllık kalkınma programlarıyla hareket edilmesine karar verilmiştir.

Planlı bu dönemde yeni yabancı banka ve bazı özel durumlar dışında yeni ticaret bankası kurulmasına izin verilmemiştir.

Bu dönemde kundan kalkınma bankaları ve ticaret bankalarının bazıları şunlardır: 1962 T.C. Turizm Bankası (turizm sektörüne yönelik), 1963 Sınai Yatırım ve Kredi Bankası (özel sektör için orta ve uzun vadeli krediler), 1964 Devlet Yatırım Bankası (kamu iktisadi teşebbüslerine kredi sağlamak için).

Bu dönemde planlanan yatırımların teşvik edilmesi için bütçeden transferler yapılmış, kamu borçlanması yöntemi kullanılmış ve Merkez Bankası kredileri kullanılmıştır. Bu faaliyetler para arzını artırmış ve enflasyon sorunu yaratmıştır.

Bu dönemde alınan kararlarla hızlı bir kalkınma yaşansa da kalkınma yöntemlerinin enflasyona neden olması ve enflasyonist ortamda üretilen malların dışsatımının olmaması döviz kıtlığına neden olmuştur.

Serbestleşme ve Dışa Açılma Dönemi (1981-2001): 1970’li yılların sonlarındaki döviz azlığı yeni bir sanayileşme stratejisinin benimsenmesini zorunlu kılmıştır.

24 Ocak 1980 ekonomik istikrar politikasıyla birlikte ekonominin dışa dönük bir şekilde yeniden örgütlenmesi düşüncesi gündeme gelmiştir. 24 Ocak kararları sadece istikrar program niteliği taşımamakta aynı zamanda uluslararası sermayenin Dünya Bankası aracılığıyla dolaştırıldığı ve piyasa serbestisi hedefi taşıyan bir strateji niteliğindedir.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz politikası uygulanmaya başlanmış, finansal piyasaların serbestleşmesi ve derinleşmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

1985 yılındaki Bankalar Kanunu'yla uluslararası denetim, gözetim ve bankacılık standartları bankacılık sistemine tanıtılmış, tekdüzen hesap planı uygulamasına geçilmiş ve banka bilançoları dış denetime tabi tutulmuştur.

1987'de Merkez Bankası açık piyasa işlemlerine başlamış, 1988'de döviz piyasası kurulmuş, 1989'da döviz işlemleri ve sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır.

Piyasaların serbestleşmesi, sektöre yerli ve yabancı bankaların girmesine, mevduat ve kredi faiz oranlarının serbest bırakılarak sektörde rekabetin artmasına neden olmuştur.

Kamu kesiminin yüksek faizli iç borçlanma finansmanı ve yurtdışından sağlanan fonlarla bankaların varlık ve kaynak yapılarında yabancı fonların ağırlıkta olması bankacılık sektörünü iç ve dış şoklara karşı duyarlı ve kırılgan hale getirmiştir.

Bu dönemde uygulanan serbest faiz ve esnek döviz kuru politikaları, ihracatın özendirilmesi, ithalatın serbest bırakılması, yeni bankaların kurulmasına izin verilmesi, bankalar arası Türk Lirası ve döviz piyasalarının kurulması, bilgisayar ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler, yabancı bankaların kurulmasına ve Türkiye'de şube açmalarına elverişli ortam yaratmıştır.

1994 yılına gelindiğinde ekonomide istikrarın sağlanamaması, Asya ve Rusya'daki krizlerin de etkisiyle bankacılık sektöründe önemli bir kriz yaşanmıştır.

1994 krizinde sermayelerinin önemli bir kısmını kaybeden bankalar, sıcak paraya dayalı büyüme sürecine geri döndüğünde, beklenen faiz geliri ile dövizle borçlanma maliyeti arasındaki fark pozitif olduğu sürece, yurt dışından borçlanmayı sürdürmüşlerdir.

1990'lı yılların ortalarında bazı kamu bankaları özelleştirilmiştir (Sümerbank, Etibank, Anadolu Bankası).

Tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli bir şekilde çalışmasını riske sokabilecek ve ekonomide önemli zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önleyecek, finansal piyasaların etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacak bir kuruma ihtiyacın artması üzerine, 23 Haziran 1999 tarihinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) oluşturulmuştur.

Kasım 2000'de bankacılık sektörü ciddi bir sarsıntı geçirmiş ve 2001 şubat ayında Türkiye'de büyük bir kriz yaşanmıştır. Bu krizler bankacılık sistemimizle ilgili olarak; öz kaynak yetersizliği, çok kısa vadeli kaymak yapısı nedeniyle yüksek likidite ve faiz riskinin varlığı, vade uyumsuzluğu ve yüksek kur riskinin varlığı gibi mevcut yapısal sorunların gün yüzüne çıkmasına neden olmuştur.

Yaşanan ekonomik ve finansal krizler Türk bankacılık sektöründe birleşme, satın alma ve devirleri gündeme getirmiştir. Bazı bankalar

TMSF bünyesine alınırken bazı bankalar da yerli veya yabancı ortak arayışına girmiştir.

Yeniden Yapılandırma Dönemi (2002- 2011): Krizden sonra ekonomik ve finansal sistemin tekrar sağlıklı bir yapıya kavuşması için Nisan 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" uygulanmaya konulmuştur. Programın beş temel unsuru şu şekildedir:

- Dalgalı kur sistemi içinde enflasyonla mücadelenin kararlı biri biçimde sürdürülmesi.
- Bankacılık sektörünün, kamu TMSF bünyesindeki bankalar başta olmak üzere hızlı ve kapsamlı şekilde yeniden yapılandırılması ve böylece bankacılık kesimi ile reel sektör arasında sağlıklı ilişkiler kurulması,
- Kamu finansman dengesinin bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirilmesi,
- Enflasyon hedefleri ile uyumlu bir gelirler politikasının sürdürülmesi,
- Bütün bunların etkin, esnek ve şeffaf bir yapıda gerçekleştirilmesini sağlayacak yapısal unsurların yasal altyapısının oluşturulması.

BDDK tarafından Mayıs 2001'de "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı" uygulamaya konulmuştur. Program;

- Kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılması.
- TMSF bünyesindeki bankaların en kısa sürede çözüme kavuşturulması,
- Yaşanan krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması,
- Bankacılık sektöründe gözetim ve denetimin etkinliğini artıracak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olarak dört temel unsura dayandırılmıştır.

Hem ekonominin hem de finansal sistemin tekrar sağlıklı bir yapıya kavuşması için uygulamaya konulan yeniden yapılandırma programları bir taraftan krizin etkisini silerken diğer taraftan yeniden büyüme sürecine sokmuştur.

1974 yılında G-10 ülkelerinin Merkez Bankası Başkanları tarafından Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Uygulamaları Komitesi kurulmuştur. Komitenin amacı dünya ölçeğinde bankacılık denetim anlayışını ve kalitesini oluşturmaktır. Komitenin kriterleri Basel Kriterleri olarak ifade edilmektedir. Komite, 1988 yılında Basel 1 olarak adlandırılan ve bankaların sermaye yeterliliğinin hesaplanmasıyla ilgili uyulması gereken kriterleri yayınlamıştır. Dünyada yaşanan küreselleşmeye paralel olarak finansal piyasalarda yaşanan yenilikler ve krizler Basel I Kriterlerinin yeniden ele alınmasını gerekli kılmış; 2004 tarihinde Basel II olarak adlandırılan yeni düzenleme yapılmıştır.

2002 yılında Türk bankacılık sisteminin Basel II ile getirilen altyapı gereksinimlerinin yerine getirilmesi için çalışmalar başlatılmıştır.

Türk bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma programının uygulanmasıyla birlikte ve TMSF tarafından el konulan bankaların özelleştirilmesi sürecinde bankacılıkta küresel sermayenin payı sürekli olarak artmıştır.

2007'de ABD konut sektöründe başlayan ve 2009'un sonlarına kadar süren küresel finans krizinde Türk bankaları diğer ülke bankalarına göre daha az etkilenmiştir. Daha az etkilenmede, 2002-2007 döneminde yeniden yapılandırma programının kararlılıkla uygulanması sonucunda, Türk bankalarının sermaye yapısı güçlenirken, risklerinin eskisine göre düşük olmasının rolü büyük olmuştur.