

Makaleler

TÜRKİYE'DE YABANCI BANKACILIĞIN GELİŞİMİ VE EKONOMİ POLİTİKALARI İLE UYUMU

Sudi APAK*, Aykut TAVŞANCI**

ÖZET

Dünyadaki uluslararası ticaret akımı ve doğrudan yabancı sermaye artışına paralel olarak uluslararası bankacılık faaliyetleri artmıştır. 1990'lardaki serbestleşme politikaları yabancı bankaların diğer ülkelerde yeni banka kurmaları ve şube açmaları ile neticelenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin bankacılık sektöründe yabancı bankaların payı artmıştır.

Türk Bankacılık Sektörü tarihinde yabancı bankalar ile ilgili tartışmaların derin kökleri vardır. Türkiye'de bankacılık faaliyetleri gelişiminde Osmanlı Bankası yabancı sermaye ile kurulup Merkez Bankası görevini üstlenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Bankacılık, Yabancı Bankalar, Ekonomi Politikaları, Türkiye Ekonomisi

Abstract

Development of Foreign Banks in Turkey and Their Relation with Economic Policies During the 20th Century

* Prof.Dr., Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dekanı, sudiapak@trakya.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, atavsanci@yahoo.com

The international banking activities are surged due to the increase in international trading flows and foreign direct investments after the second half of the last century. The liberalization policy in the 1990's caused the foreign banks to establish the new banks and branches in the other countries. Therefore, the share of the foreign banks in the sector increased.

The discussions about the foreign banks in Turkey have deep roots as well as the banking history of Turkey. The real banking activities in Turkey are started with the foreign banks operations and the Ottoman Bank which is owned by the foreign capital and acted as Central Bank of Turkey.

Key words: Banking, Foreign Banks, Economy Policies, Turkish Economy

1. Giriş

Bilindiği gibi finansal kurumlar arasında etkinliği ve önemi en fazla olan kuruluşların arasında bankalar gelmektedir. Bankaların geçmişinin yüzyıllar öncesine dayanması, geniş bir coğrafyada örgütlenmesi, geçen zaman içerisinde kurumsallaşmasını tamamlaması, toplumun tüm kesimlerine hitap etmesi, gelişen teknolojiye kısa zamanda ayak uydurması gibi faktörlerin etkisiyle tüm dünyada ekonomiler için önemli kurumlar olma özelliğini sürdürmektedir.

Bankacılık sektöründeki gelişmeler, ülkenin ve dünyanın içinde bulunduğu ekonomik durumdan, ticaretteki gelişmelerden, teknolojiyen, finansal ihtiyaçlardan ve ekonomik birimlerin beklentilerinden büyük ölçüde etkilenmektedir. Bunların yanı sıra sermaye birikimi, uluslararası sermaye akımlarının derecesi, diğer finansal kurumların gelişmişlik düzeyi de bankacılık sektörünün gelişimine etki eden diğer faktörlerdir.²

Türkiye'de de bankacılığın gelişimi bu faktörlerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Özellikle ekonomi yönetiminin benimsediği eko-

² Bakınız Coşkun ve Başer (2002), s. 22.

nomik anlayış ve uygulamalar bankacılık sektörünün yapılanmasına etki etmiştir. Değişen ekonomik koşullar, politikalar, bankaların yalnız işlevlerini değil, aynı zamanda mülkiyet yapısını da etkilemektedir.

Çalışmamızda Türkiye’de yabancı bankacılığın gelişimi ve ekonomi politikaları ile olan uyumu belirlenmeye çalışılacaktır. Bu amaçla yabancı bankacılığın gelişimi ve uygulanan ekonomi politikaları ile olan uyumu dönemler itibariyle açıklanmaya çalışılacaktır.

Türkiye’de yabancı bankacılığın tarihsel gelişimini beş dönemde incelemek mümkündür.³ Bunlar; Osmanlı dönemi, Cumhuriyet’in ilanından 1930 yılına kadar geçen liberal dönem, 1930-1980 planlı ve karma ekonomi dönemi, 1980-2001 bankacılıkta serbestleşme ve dışa açılma dönemi ve 2001 sonrası bankacılıkta yabancılaşma dönemidir.

2. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu, 19.yy’ın başından itibaren tam bir ekonomik çöküntü içindeydi. Osmanlı ekonomisinde ekonomik faaliyetin belkemiğini oluşturan tarım çok ilkel ve yoksun durumdaydı. İlkel yöntemlerle yapılan tarımsal üretimde yalnız savaşlarda kaybolan insan gücünün değil hayvan gücü kıtlığının da sıkıntısı çekiliyordu. Sanayide üretilen gelir ulusal gelirin %10’unu geçmemekte idi.⁴ Osmanlı İmparatorluğu sanayi malları ithal edip tarımsal ürünler ihraç eden, uzun savaşlar nedeniyle üretimde büyük gerilemeye maruz kalmış bir ekonomiye sahipti. Bütçesi de sürekli açıklar vermekteydi.

Devletin bütçe açıklarını kapatmak amacıyla 1840 yılında Kaimen adıyla verilen ilk kağıt para tedavüle çıkarılmıştır.⁵ Bütçe açıklarını kapatmada kullanılan bu paranın emisyonu kısa sürede büyük artış göstermiş, dış ticarete de sürekli açıklar verilmiştir. Kaimenin yabancı paralar karşısında değerinde önemli düşüşler yaşanmıştır. Hükümet, kaimenin dış dengesini koruma arayışlarına girmiş, Gala-

³ Bakınız Akgüç (2007), s.6.

⁴ Yenal (2001), s. 25-27.

⁵ Kazgan (2004), s.22.

ta Bankerlerinin de teşvikiyle bir bankanın kurulmasına karar vermiştir. Böylece, 1847 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk bankası olan İstanbul Bankası (Bank-ı Dersaadet) kurulmuştur. Ancak Banka uzun ömürlü olamamıştır. Fransa'daki (1848) devrim hareketinden sonra, Osmanlı'nın dış ticaret hacmindeki daralmaya bağlı olarak ekonomik olumsuzların artması, İstanbul Bankası'nın Hükümet'e verdiği kredileri tahsil edememesine yol açmıştır. 1852 yılında faaliyetlerini durdurmuştur.⁶

Osmanlı İmparatorluğu'nda bankacılığın 1856 yılında kurulan Osmanlı Bankası ile başladığı yaygın olarak kabul edilen bir görüştür. Banka İngiliz sermayesi ile kurulmuş 1863 yılında Fransız sermayesi, 1875'te de Avusturya sermayesi bankaya ortak edilmiştir (Bayraktar, 2002:79). 1856-1875 yılları arasında, Osmanlı Devleti'ne borç vermek ya da borç bulmak amacıyla yabancı sermayeli 11 banka kurulmuştur.⁷ Osmanlı Bankası'nı İmparatorlukta faaliyet göstermiş diğer yabancı bankalardan ayıran en önemli özellik, bankaya para basma ayrıcalığının tanınmış olmasıdır.

Osmanlı Bankası'na yine aynı dönemde Avrupa ülkelerinde kurulmasına başlanan merkez bankalarının yetkileri tanınmış, ayrıca devlet bütçesini denetleme yetkisi verilmiştir. Tüm bu yetkilere rağmen Osmanlı Bankası ekonominin likitide ve kredi hacminin belirlenmesinde etkin bir rol oynayamamıştır.⁸

1875 yılından sonra 1922'ye kadar yabancı sermaye ile 7 banka kurulmuş, 18 yabancı bankada Osmanlı topraklarında şube açmıştır.⁹ Bu bankaların en uzun ömürlü olanı, daha sonra unvanı Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası ve 1990 yılında da İnterbank olarak değiştirilmiş olan, 1888 yılında kurulmuş Selanik Bankası'dır.¹⁰ Bu dönemde faaliyet gösteren bankaların Osmanlıya kredi sağlamakla birlikte kendi ülkelerinin çıkarlarına çalışmaları, faaliyetlerini ülkelerinin en fazla ilgi duyduğu sektör ve bölgelerde yoğunlaştırmaları ise dikkat çekici bir konudur.

⁶ Coşkun ve Başar (2002), s.22

⁷ Akgüç (2007), s.7

⁸ Akgüç (1989), s.115.

⁹ Coşkun ve Başar (2002), s.23.

¹⁰ Akgüç (2007), s.10.

Osmanlı İmparatorluğu'nda şube açarak faaliyet gösteren yabancı bankalar; Fransız kökenli Credit Lyonnais ve Banque Française Des Pays Orient; Almanya kökenli Deutsche Palestina Bank, Deutsche Orient Bank, Deutsche Bank; İngiliz kökenli British Oriental Bank, Anglo-Palestina Company, Ioninian Bank Ltd.; İtalya kökenli Societa Commerciale d'Oriente, Banco Di Roma, Banca Commerciale Italiana; Yunanistan kökenli Atina Bankası ve Şark Bankası; ABD kökenli Guarantee Trust Co. Of New York ve American Exprees Co.; Avusturya kökenli Wiener Bankverein; Romanya kökenli Marmaras Blank ve Şürekası; Hollanda kökenli Hollantse Bank Uni. N.V.'dir.¹¹

3. Liberal Dönem (1923-1930)

1920'li yılların Türkiye'si ekonomiyi istenilen yönde geliştirme olanağı vermeyecek ölçüde altyapısız, dışa çok açık ve dış dünyaya çok bağımlı bir yapı sergilemekteydi.¹² Türkiye ekonomisi, Osmanlı Devlet'i tarafından kurulan birkaç askeri fabrika imtiyazlı yabancı şirketler tarafından demiryolu, madencilik alanlarında yapılan yatırımlar bir tarafa bırakılacak olursa, büyük ölçüde idame ekonomilerinden meydana gelmekteydi. Tarım işletmelerinde üretim tekniği geri ve sermaye ihtiyacı asgari seviyedeydi.¹³ Bu zayıf ve dışa çok bağımlı yapı başta para-kambiyo sisteminden kaynaklanıyor. Osmanlı Bankası'nın bir emisyon bankası olarak çalışma yetkisi sona erdiği ve henüz bir merkez bankası kurulmamış olduğu için, yönetim belirli miktarda kağıt parayı (153 milyon TL) genişleterek kalkınmayı finanse etme olanağından yoksundu. Bu nedenle, çok sayıdaki yabancı bankanın varlığı ve serbest kambiyo sisteminden yararlanarak, faiz arbitrajı yoluyla fonların içeri akmasına ve bu yoldan banka kredilerinin artmasına dayanmak zorundaydı.¹⁴ 1923 yılına ilişkin kesin veriler olmamakla birlikte, Cumhuriyet dönemine geçişte mevduat ve kredi piyasasında yabancı bankaların payı % 50 dola-

¹¹ Akgüç (2007), s.9.

¹² Kazgan (2004), s.59.

¹³ TBB (1998). S.4.

¹⁴ Kazgan (2004), s.63.

yında hesaplanmaktadır.¹⁵

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulan veya Türkiye’de şube açmak yoluyla faaliyette bulunan 38 yabancı bankadan 13’ü Cumhuriyet dönemine geçmiştir.¹⁶ Bunlar:

- Osmanlı Bankası (Merkezi Türkiye), Bakanlar Kurulu kararı ile 1992 yılında Türkiye’de Osmanlı Bankası A.Ş. ünvanı ile yeni bir banka kurulmasına izin verilmiş, böylece Bank Ottoman’dan ayrı, fakat sermayesinin hemen tümüne Osmanlı Bankası’nın sahip olduğu ayrı bir tüzel kişilik, ayrı bir banka olmuştur. 1996 yılında Doğu Grubu tarafından satın alınarak ulusal sermayeli banka haline dönüşmüş, 2002 yılında T. Garanti Bankası ile birleşmiştir.
- Selanik Bankası (Merkezi Türkiye), 1969 yılında Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası ünvanı ile ulusal banka statüsüne dönüşmüş, 1990 yılında adını Interbank olarak değiştirmiş, 2000 yılında TMSF yönetimine alınmış; Birleşik Fon Bankası A.Ş.’ye devredilerek, tüzel kişiliği sona ermiştir.
- Credit Lyonnais (Şube), 1933 yılında şube düzeyinde faaliyetini durdurmuş, 1987 yılında tekrar şube düzeyinde faaliyete geçmiş; 2004 yılında Credit Agricole Indosuez Turk Bank A.Ş.’ye devredilmiş olup, bu banka Calyon Bank olarak faaliyetini sürdürmektedir.
- Deutche Orient Bank (Şube), 1945 yılında faaliyeti sona ermiştir.
- Deutche Bank (Şube), 1945 yılında faaliyeti sona ermiştir.
- Banca Di Roma (Şube), faaliyeti sürmektedir.
- Banco Commerciale Italiana (Şube), 1977 yılında faaliyeti sona ermiştir.
- Bank Marmaras Blank ve Şürekası (Şube), 1929 yılında faaliyeti sona ermiştir.

¹⁵ Akgüç (2007),s.11.

¹⁶ Akgüç (2007). S.10.

- Hollantse Bank Uni. N.V. (Şube), ABN Amro Bank N.V. tarafından satın alınmış, faaliyetini bu unvan altında sürdürmektedir.
- American Express Comp. Inc. (Şube), 1933 yılında faaliyetine son vermiştir.
- Banque Francaise Des Pays Orient (Şube), 1933 yılında faaliyetine son vermiştir.
- Commercial Bank of the Near East (Şube), 1956 yılında faaliyetine son vermiştir.
- Ionian Bank Ltd. (Şube), 1929 yılında faaliyetine son vermiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkenin dışa açık bir pazar niteliğini büyük ölçüde sürdürmesi, ulusal gelir içinde dış ticaretin önemli pay taşıması, gümrük vergileriyle yurt içi sanayinin korunamaması, özel kesimin teşviki yoluyla ekonomik kalkınmanın hızlandırılması denemesi, kredi piyasasında yabancı bankaların ağırlıklarını korumalarına hatta ülkede yabancı banka sayısında artışa yol açmıştır. 1923-1929 yılları arasında altı yabancı banka şube açarak faaliyete geçmiş, 1929 yılına gelindiğinde yabancı banka sayısı 18'e yükselmiştir.¹⁷

4. Planlı ve Karma Ekonomi Dönemi (1930-1980)

Cumhuriyetin kurulmasından itibaren geçen ilk 10 yılda, özel girişime dayanan liberal bir ekonomi politikası işlenmiş, özel sektör korunarak teşvik edilmiş ve sanayileşmede bu kesime öncelik verilmiştir. Ancak gerekli sermaye, altyapı ve girişimci azlığı gibi nedenlerden dolayı başarıya ulaşılamamıştır. Bunun sonucunda, izlenen temel politikalar 1930'lu yılların ortalarından sonra değiştirilmiş ve ithal ikameci ve korumacı politikalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Devlet bizzat kendisi kalkınma hamlesini başlatmak istemiştir. Devletçilik politikası, sanayileşmeyi hızlandırmak için bir alternatif olarak doğmuş ve devlet öncülüğünde planlı sanayileşme hedef alınmıştır.

¹⁷ Akgüç (2007), s.11

Hızlı bir ekonomik kalkınma ve sanayileşme için kamunun sanayi tesisleri kurup işletilmesi olduğu anlaşılınca, bir Sovyet uzmanlar grubuna sanayi programı niteliğinde olan bir plan hazırlanmıştır. Plan, bir sanayi sektörü planı özelliğini taşımakta ve tüm sektörleri içeren bir makro nitelik taşımaktaydı. Dış finansman öngörülmemiş ve planın öz kaynaklara dayalı olarak yürütüleceği ilkesi benimsenmiştir. Dünya üzerinde gelişmekte olan ülkelerde bu plan, devlet öncülüğünde planlı sanayileşme uygulamasının da ilk örneğini oluşturmuştur.¹⁸

Devletçi politika işlenerek ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmeye çalışıldığı bu dönemde de, özel kesim korunmuş ve teşvik edilmiştir. Her iki kesim birbirleriyle rekabet etmemişler, tamamlayıcı fonksiyonlar üstlenerek işbirliği yapmışlardır. Ayrıca kamu girişimciliği daha çok sanayi sektöründe yoğunlaşmış, tarım ve hizmetler sektöründeki faaliyetleri sınırlı kalmıştır. Kısacası Devletçilik, kamunun piyasaya mal ve hizmet üretmek için işletmecilik yapmasıyla kısıtlanmış, hiçbir zaman bir devlet müdahaleciliğine dönüşmemiştir. Dolayısıyla bu dönemde ulusallaştırmalar devlet tekellerinin oluşturulması, piyasalara, fiyatlara, dış ticarete, bankalara, faiz oranlarına dolaylı ve dolaysız müdahaleler sınırlı kalmıştır. Devletçi bir ekonomi politikasının işlendiği bu yıllarda devletçilik bir sanayileşme aracı olarak uygulanmış ve kamu işletmeciliğinin boyutları hızlı bir şekilde genişlemiştir. İktisadi devletçilik stratejisi, bankacılık sistemimizi de önemli ölçüde etkilemiştir.

1930 - 1940 Aralığında büyük kamu bankaları kurularak faaliyete geçmiştir. Bu dönemin en önemli özelliği sanayileşme stratejisi olarak iktisadi devletçiliğin yerini özel sektörün desteklenmesi ile ekonomik kalkınmanın hızlandırılması politikasının almasıdır. Türkiye Batılı ülkelerinin önerilerine uygun olarak ekonomi politikalarını değiştirmiş, özel sektörün geliştirilmesine yönelmiştir. İthal ikamesi yerine, ihracatı teşvik kamu kesimi yerine özel kesim tercih edilmiştir. Özel kesimin güçlenmesi ve sanayileşme politikasında meydana gelen değişiklik, etkisini bankacılık sektörü üzerinde de göstermiş,

¹⁸ Kartuk (1994), s.62-64.

bu dönem, özel bankacılığın geliştiği bir dönem olmuştur.¹⁹

Bu dönemde, faiz oranları ve bankacılık işlemlerinden alınacak komisyon oranlarının hükümetçe belirlenmesi ve dövize dayalı işlem yapma yetkisinin sadece Merkez Bankası'nda bulunmasının da etkisiyle, şube bankacılığına ve mevduat toplamaya dayalı bir rekabet önem kazanmıştır. Şube bankacılığının yaygınlaşması, yerel bankaların tasfiyesi sürecini hızlandırmıştır.²⁰ Ayrıca 1958 yılında bankacılık mesleğinin gelişmesi, bankalar arasında dayanışmanın sağlanması ve haksız rekabetin önlenmesi amacıyla Türkiye Bankalar Birliği Kurulmuştur.²¹

Bu dönemin sonlarına doğru ekonomide yaşanan olumsuzluklar 2. Dünya Savaşı'ndan sonra kuvvetlenen planlı kalkınma düşüncesini canlandırmaya başlarken bankacılık sistemi de 1950'lerin son yıllarında bir sarsıntı dönemine girmiştir.

Türkiye ekonomisi, 1960 yılına gelinceye kadar, plansız ve dengesiz bir şekilde büyümüş, 1950'lerin ikinci yarısından sonra sektörlerin büyüme hızı yavaşlamıştır. Kamu kesiminin ekonomideki ağırlığının azaltılması amaçlanmasına rağmen, bu sağlanamamıştır. Yürütülen projeler arasında bir uyum sağlanamamış, projeler sağlam kaynaklarla finanse edilmemiş ve Türkiye dağınık bir şantiye görünümüne bürünmüştür.²² Bu dönemde, kamu iktisadi girişimleri ve özel sektör aracılığıyla ilki 1963 yılında uygulanmaya başlanan kalkınma planlarında yer alan yatırımlar gerçekleştirilerek, ithal edilen sanayi mallarının ülke içinde üretiminin sağlanmasını amaçlayan bir sanayileşme politikası izlenmiştir.²³

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

¹⁹ Coşkun ve Başer (2002), s. 27.

²⁰ TBB (1998), s. 8.

²¹ Akgüç (1989), s. 48.

²² Karluk (1994), s. 71.

²³ TBB (1998) s.9.

rının sağlanması olarak tanımlanmıştır.²⁴ Bu dönemde yeni yabancı banka ve bazı özel durumlar dışında yeni ticaret bankası kurulmasına izin verilmemiştir. Böylece sınırlı olan sektör kaynaklarının, sınırlı bir rekabet ortamında, mevcut bankalar aracılığıyla, planlarda belirtilen şekilde dağılımının sağlanmasına çalışılmıştır. Mevcut bankaların yeni şube açmaları teşvik edilmiş, küçük bankaların birleştirilerek ortalama sabit maliyetlerinin azaltılmasına çalışılmıştır. 1960'lı yılların başı çok sayıda bankaların faaliyetlerine son verdiği veya tasfiye olduğu, bankacılık sektöründen önemli ölçüde mevduatın çekildiği bir dönem olmuştur.²⁵ Yine bu dönemde uygulanan negatif reel faiz ve aşırı değerli yerli para politikaları bankacılık sektörünün gelişimini olumsuz yönde etkilemiş, özellikle 1976-1980 arasında tasarruflar azalmış ve mali sistem küçülmüştür.

Bu dönemde olan ilginç gelişme, 1929 yılından sonra yaklaşık 50 yıl süreyle Türkiye'de yeni yabancı banka kurulmamış ve şube açmak yoluyla dahi faaliyette geçmemiş olması, 1980 yılında Türkiye'de bulunana yabancı banka sayısının 4'e kadar gerilemesidir. Bu dönemde Selanik Bankası 1969 yılında Kara Mehmet Grubu tarafından satın alınarak unvanı Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası olarak değiştirilerek ulusal sermayeli banka statüsüne dönüştürülmüştür. Osmanlı Bankası yapılan anlaşmalarla, olağan bir ticaret, mevduat bankası haline getirilmiştir.²⁶

1929 sonrası Türkiye'de faaliyete ilk yabancı banka 1977 yılında kurulan Arap-Türk Bankası olmuştur. Banka, Arap-Libya Ticaret Bankası % 40, Kuwait Instment Company % 20, T. İş Bankası % 20 ve Anadolu Bankası % 20 paya sahip olmak üzere kurulmuştur. Anadolu Bankası'nın payı daha sonra T. İş Bankası tarafından satın alınmıştır. Banka, uluslararası bankacılık yapmak ve uluslararası finans pazarlarından kaynak sağlamak amacıyla kurulmuştur. 1980 yılına gelindiğinde Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı banka sayısı 4'e (Osmanlı Bankası, Arap-Türk Bankası, Banco Di Roma, Hollantse Bank Uni. N.V.) ve bu bankaların mevduat-kredi piyasasındaki payı da % 2 – 3 aralığına kadar gerilemiştir (Akgüç, 2007: 12).

²⁴ TBB (1998), s. 9-10.

²⁵ Coşkun ve Başer (2002), s. 29

²⁶ Akgüç (2007), s.11.

5. Bankacılıkta Serbestleşme ve Dışa Açılma Dönemi (1980 - 2001)

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren ödemeler dengesi problemleri nedeniyle yaşanmaya başlanan ekonomik durgunluk, sanayinin döviz gereksinimini de karşılayabilecek yeni bir sanayileşme stratejisinin benimsenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Ocak 1980'de uygulanmaya başlanılan ekonomik istikrar politikası ekonominin karşı karşıya bulunduğu istikrarsızlıklarla mücadelenin yanında yeni bir ekonomik gelişme anlayışını da beraberinde getirmiştir. İstikrarsızlığın parasal bir olgu olarak düşünüldüğü ve çözümün parasal düzenlemelerde arandığı bu ekonomi politikaları, devletin ekonomik faaliyetlerindeki rolünü azaltıp, piyasa mekanizmasına ağırlık veren bir ekonomik görüşe dayandırılmıştır. Ayrıca, bu program, ekonominin dışa dönük bir şekilde yeniden örgütlenmesi düşüncesini gündeme getirmiş, diğer bir söyleyişle, istikrarın sağlanmasının ötesinde dışa açık bir ekonomik model tercihi yapılmıştır.²⁷ Yeni stratejiyi desteklemek, ekonominin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre yeniden yapılanmasını ve tasarrufların istikrarlı büyüme için gerekli düzeye yükseltilmesini sağlamak amacıyla, esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz politikası uygulanmaya başlanmış, mali piyasaların serbestleşmesi ve derinleşmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır.²⁸

Serbest piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte Türk mali sistemi yeniden yapılanma sürecine girmiş, gerek kurumsal gerekse yasal altyapı yönünden mali piyasalarda serbestiyi öngören önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Reform sürecindeki olumlu gelişmeler bankacılık sektörünü de olumlu yönde etkilemiş, bankaların daha rekabetçi bir ortamda çalışmasına olanak sağlamıştır. Reformlar, bankacılık ürün ve hizmetlerinin çeşitlenmesine ve yenilenmesine, kurumsal altyapı gelişmelerinin hızlanmasına ve bankacılık sektörünün mali sistemdeki payının hızla artmasına yol açmıştır.²⁹

²⁷ Ataç (1991), s.188-190.

²⁸ Coşkun ve Başer (2002), s. 31 ve TBB (1998), s.12.

²⁹ TBB (1998), s.13.

Ekonomide serbest piyasa mekanizmasının işlerlik kazanması ve mali piyasaların serbestleşmesine yönelik düzenlemeler yapılması, bankacılık sistemi üzerinde önemli etkiler yapmıştır. Sektöre yerli ve yabancı bankaların girişine izin verilmesi ve mevduat/kredi faiz oranlarının serbest bırakılması sonucu sektörde rekabet artmıştır. Artan rekabet, klasik mevduat bankacılığı yerine, bankaların hem kaynak hem de plasman çeşitliliğinin arttığı bir bankacılığın benimsenmesine neden olmuştur.

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/veya Türkiye’de şube açmalarına elverişli ortam yaratmıştır.

1980 yılında sayısı 4’e kadar gerilemiş olan yabancı banka sayısı 1991 yılında 24’e yükselmiştir. Ancak bankalar arası birleşmeler ve bazı yabancı banka şubelerinin Türkiye’de faaliyetlerini durdurmaları sonucu, 2001 krizi öncesi Türkiye’de faaliyet gösteren yabancı banka sayısı, 18’i mevduat-ticaret bankası, 3’ü de kalkınma ve yatırım bankası olarak 21 olmuştur. 1980 sonrasında Türkiye’de yabancı sermayeli bankaların sayısının hızlı artış göstermesine karşın, Osmanlı Bankası’nın ulusal banka statüsüne dönmesinin de etkisiyle, yabancı bankaların kredi-mevduat pazarındaki payları belirgin bir artış göstermemiş, % 3 düzeylerinde kalmıştır.³⁰

6. Bankacılıkta Yabancılaşma Dönemi (2001 Sonrası)

2001 yılında Türkiye’de yaşanan finansal krizin ardından IMF programının uygulanması ile enflasyonda tek haneli rakamlara ulaşılmış, büyüme hızında artış olmuş ve dış ticarete önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ekonomide etkili bir vergi reformu yapılamaması, TL’nin dövize göre değer kazanması ve işsizlik gibi yapısal sorunların devamı makro ekonominin özellikleri olarak ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin en önemli sonucu ise artan iç talep ile ortaya çıkan

³⁰ Akgüç (2007), s.12.

tüketici ve kredi kartı kredileri, bankacılık sektöründe tasfiye edilen bankalar ve sorunları olmuştur.

Bankacılık sektörünün yapısı 2004 yılında enflasyon ve nominal faizlerin düşüşüne ve döviz değerinin artmasına göre şekillenmiştir. Bu durumda, rekabet bankacılık hizmetlerine çekilmekte ve işlemlerde maliyet unsurları önem kazanmaktadır. Bu yılda tasfiye edilen bankalar birleştirilerek sayı azaltılmış ve sektörde başarısız özelleştirme uygulamalarının etkilerinin olumsuzlukları aşılamamıştır. 2005 Mayıs ayında IMF ile yeni bir stand-by anlaşması yapılmıştır. IMF'nin bankacılık yakından etkileyen Bankacılık Yasası, Vergi İdaresi Reformu, Sosyal Güvenlik Reformu ve Teşvikli İllerin kaynak sorunları gibi konularda düzenlemeye gidilmiştir. Bu gelişmelerden başka, etkili denetim tekniklerinin ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmemesi, yetersiz finansal altyapı, kamu bankalarının ve TMSF Bankalarının kaynak aktarımlarının devamı iç ve dış piyasalardan daha fazla ve uzun vadeli kaynak gelişimini engellemektedir. Ayrıca 17 Aralık 2004 tarihinde çıkan AB'den müzakere sürecine başlanması kararı, IMF ilişkileri ve yabancı sermayenin Türkiye'ye olan tutumu bankacılık sektörünün genel yapısını etkilemektedir.³¹ Yani 2001 bankacılık krizinin bankaların değerleri üzerine etkisi, izlenen özelleştirme politikası, finans sektöründe birleşme ve satın alma eğilimleri yabancı sermayenin bankacılık sektörüne geliş ve örgütlenme şeklini etkilemiştir.

2001 sonrasında yabancı sermayenin bankacılık sektörüne gelişinde, banka satın alma, blok alım yoluyla nitelikli paya sahip olma ve İMKB'de banka pay senetleri satın alma yoluyla olmuştur. Önceki dönemlerde ise, katılım yolu veya örgütlenme formu, muhabirlik, şube açma, irtibat bürosu kurma, temsilcilik, mevcut şubeyi bağımlı banka şekline dönüştürme yolları ile olmuştur.³²

Özel sermayeli bankalar arasında yer almakla beraber, yabancıların blok alım yoluyla nitelikli paya sahip oldukları bankalar Tablo 1'de gösterilmiştir.

³¹ Apak (2005), s.28

³² Akgüç (2007), s.13.

Tablo 1: Yabancıların Nitelikli Paya Sahip Oldukları Bankalar

Banka	Yabancı Ortak	Pay
Türkiye Ekonomi Bankası	BNP Paribas	% 50
Yapı ve Kredi Bankası	Unicredit	% 50
T. Garanti Bankası	G.E. Capital Cooperation	% 25,5
Şekerbank	Kazak Bank Turan Alem	% 34
Akbank	Citibank	% 20

Kaynak: Akgüç (2007), S. 13

Tablo 2’de yabancı bankaya dönüşmüş ulusal bankalar gösterilmektedir. Tablodan da Görüleceği gibi, 2001 sonrasında 8 ulusal banka yabancı banka statüsüne dönüşmüştür.

Tablo 2: Yabancı Bankaya Dönüşmüş Ulusal Bankalar (2000 Yılı Sonrası)

Ulusal Banka	Satın Alan Yabancı Banka/Kuruluş	Açıklama
Demirbank	HSBC Bank A.Ş.	TMSF tarafından 2002 yılında satılmıştır
Citebank	Nova Bank ünvanı, Bank Europa, son olarak da Millenium Bank olarak değiştirilmiştir.	TMSF tarafından 2002 yılında satılmıştır.
Türk Dış Ticaret Bankası	Fortis Bank N.V. SA	Payın % 89’u 2005 yılında satın alınmıştır.
Finans Bank A.Ş.	National Bank of Greece	Payın % 46’sı 2006 yılında alınmıştır
Denizbank A.Ş.	Dexia Participation Belgique	Payın % 75’i 2006 yılında alınmıştır
Bank Pozitif Kredi ve Kalkınma Bankası	Bank Hapoalim BM Bank	Payın % 58’i 2006 yılında alınmıştır
Tat Yatırım Bankası	Merrill Lynch European Azset Holding	Payın % 99’u 2006 yılında alınmıştır
Tefken Bank	Eurobank EFG	Payın %70’nin satımı 2007 yılında BDDK’ca onaylanmıştır

Kaynak: Akgüç (2007), T.B.B.

Yabancıların nitelikli paya sahip oldukları bankaların hisse senetlerinin yanı sıra, Tablo 1 ve 2’de yer almamış 7 bankanın; T. İş Bankası, T. Vakıflar Bankası, Oyakbank, T. Sınai Kalkınma Bankası, Tekstil Bank, T. Kalkınma Bankası ve T. Halk bankası’nın hisse senetleri de İMKB’de işlem görmektedir. İMKB’de yabancı payının %70’i aştığı ve yabancıların daha çok banka hisse senetlerine yatı-

rım yaptıkları bilindiğinden, bankalarımızdaki yabancı payı, tablolarda gösterilenlerin üstünde bulunmaktadır.

Yabancıların nitelikli paya sahip oldukları ve İMKB aracılığıyla ortak oldukları bankalar bir tarafa bırakılacak olursa, Eylül/2007 itibariyle Türkiye’de faaliyette bulunan dar tanımlı yabancı banka sayısı (Tekfenbank dahil) 14’ü mevduat, 4’ü de kalkınma ve yatırım bankası olmak üzere 18’dir.³³

2006 sonu bilançoları göre, dar tanımlı yabancı sermayeli bankaların (Tekfenbank dışında), mevduat bankaları bazında sistemdeki payları, aktif toplamında %12,6, kredilerde %16, mevduatta %12, toplam net karda %14,6, öz kaynaklarda %14,1, personel sayısında %18,6’dır. Yabancıların nitelikli paya sahip olduğu bankalar bir tarafa bırakılacak olursa, 2006 sonu itibariyle dar anlamda yabancı sermayeli bankaların sistemdeki payları yüksek görülmeyebilir. Ancak bu paylar, 2002 yılında toplam aktifte %0,3, toplam kredilerde %0,4, toplam mevduatta %0,2, çalışan sayısında %04,5 düzeyinde bulunmaktaydı (Akgüç, 2007:14). Açıklamalarımızdan da anlaşılacağı gibi, dar anlamda bakıldığında dahi, yabancılaşmanın özellikle 2002 yılından sonra hızlandığı gözlemlenmektedir.

7. Yabancı Bankaların Geliş Nedenleri

Uluslararası bankacılık faaliyetleri, geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren uluslararası ticaret akımlarının ve doğrudan yabancı yatırım faaliyetlerinin artmasına bağlı olarak önemli ölçüde büyümüştür. Yabancı sermaye hareketlerini etkileyen başlıca faktörler; serbestleşme politikaları, yabancı bankaların faaliyetlerine izin veren yaklaşımlar, bankacılık krizleri ve banka sisteminin yeniden yapılandırılması, uluslararası ekonomik işbirliğine artan katılım ve teknolojik yenilikler olarak sıralanabilir.

1990’lı yıllarda birçok ülkede uygulanan serbestleşme politikaları ile yabancı bankaların şube açmalarına ve banka kurmalarına imkan tanıyan düzenlemeler, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan

³³ Akgüç (2007), s.14.

bankacılık krizleri, uluslararası sermaye akımları, teknolojik yenilikler özellikle gelişmekte olan ülkelerde yabancı bankaların sektördeki payının önemli ölçüde artmasına yol açmıştır.³⁴ Türkiye’de de, özellikle liberalizasyon sürecinden sonra yabancı banka girişleri artmıştır. Bunda 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve uluslararası ticaretin artması etkili olmuştur.

Yabancı bankaların sektöre geliş nedenleri, bankaya ilişkin nedenler ve gidilen ülkeye özgü nedenler olarak iki alt grupta toplanabilir.³⁵

Bankalara ilişkin olarak yabancı bir ülkeye gidiş nedenleri şöyle özetlenebilir:

- Kar maksimizasyonu
- Ölçek ekonomilerinden yararlanma
- Gelişmiş pazarlarda müşteri profilinin değişmesi
- Farklı finansal pazarlarda bulunarak riski dağıtmak
- Çok uluslu şirketlerin finans sektörüne yönelmeleri
- Sınır ötesinde faaliyette bulunan müşterileri izleme, müşteri odaklı hareket etme stratejisi
- Çok uluslu ortaklık yapısı kurarak, farklı deneyim, bilgi ve uzmanlıktan yararlanma.

Gidilen ülkeye ilişkin nedenler de şu şekilde özetlenebilir:

- Gidilen ülkede kar marjı, kredi ve faiz oranlarının yüksekliği
- Finansal pazarlarda hızlı gelişme ya da gelişme potansiyeli
- Özelleştirmenin sağladığı sermaye kazancından yararlanma
- Bankaların itibar değerinin ya da marka değerinin düşmüş olması
- Kredi-hisse senedi takası
- Yabancı sermaye teşvikinden yararlanma.

³⁴ Bankacılar Dergisi (2005), s.3.

³⁵ Akgüç (2007), s.14-15 ve Apak (2007), s.20

8. Yabancı Bankaların Avantaj ve Dezavantajları

Yabancı banka girişlerinin sistemin sermaye yapısını güçlendirdiği, kredi tabanını genişlettiği, teknoloji kullanımını arttırdığı, ölçek ve kapsam tasarrufu sağladığı ve getirdiği kredi değerlendirme disiplini ile sistemin aktif kalitesinin artmasına yardımcı olduğu, ülkeye doğrudan yabancı sermaye girişlerini artırdığı vb. yararlarının olduğu ileri sürülmektedir.³⁶

Yukarıda ifade edilen yararlardan söz edilse de, uygulamada bu yararlar kağıt üzerinde kalmakta ya da öngörüldüğü şekilde gerçekleşmediği gibi, yabancı bankalar makro ve mikro düzeyde sakıncalı sonuçlar doğurabilmektedir.

Finans sektörünün yabancılaşmasının doğurduğu başlıca sakıncalar genel itibariyle şöyle özetlenebilir.³⁷

- Ekonomide kaynak dağılımının yabancıların denetimine geçmesi
- Kredilerin sektörel dağılımının bozulması, ihtisas kredilerinin payının azalması
- Ağırlıklı olarak yabancı sermayeli ya da yabancı ortaklı firmaların fonlanması
- Ekonomik istikrarı bozucu, krizleri derinleştirici etkilerin artması
- Para politikasının etkinliğinin azalması
- Bankalar üzerinde etkinliğinin zayıflaması
- Bir baskı grubu oluşturarak gidilen ülkenin izleyeceği politikaları belirleme.

Ayrıca kriz zamanlarında ellerini yeterince taşın altına koymadıklarını da söyleyebiliriz.

Türkiye’de yabancı bankaların Bankacılık Kanunu’ndaki yerine baktığımızda, yabancı bankalarla Türk bankaları arasında düzenle-

³⁶ Emek (2007), s.62 ve Akgüç (2007), s.15

³⁷ Akgüç (2007), s.16

meler açısından bir ayırım bulunmamaktadır. Sorumluluk açısından, 1982'den beri geçerli olan 3182 sayılı kanunda devlet bankalarında imza sorumluluğu 10 yıl, diğer bankalarda ise 5 yıl olarak kabul edilmiş idi. 23.06.1999'dan itibaren geçerli olan 4389 sayılı kanunda ise özel ve yabancı bankalarda da kişisel sorumluluk getirilmiştir. 2003 yılında "Uzan Yasası" olarak bilinen 5020 sayılı kanunda da ilk kez kayıt dışı mevduat için çalışanların tüm mal varlıkları ile sorumluluğu söz konusu olmuştur. 01.11.2005 tarihinde kabul edilen 5411 sayılı kanunla da bankaların kişisel sorumluluğu devam etmiştir. Ayrıca, bu kanunla 6183 Kamu Alacakları Kanununa gönderme yapılarak bu kanunun TMSF tarafından 20 yıl geriye dönük uygulanması, bankaların el konduğu tarihten itibaren son 5 yıllık ibraların kaldırılması esası getirilmiştir. Fakat geri dönük uygulamaların nasıl olacağı, geçerli ibraların kaldırılması ile ilgili kararların nasıl alınacağı ve hesaplamaların gerçekliği konusunda hiçbir açıklama yapılmamıştır. Bu sorumluluklar Türk Bankalarına uygulanırken hiçbir yabancı bankacıya bu işlemlerle ilgili (tahkim nedeniyle) bir sorumluluk yüklenmemiştir.³⁸

Bankacılıkla ilgili düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda Türkiye'de yabancı sermayeye verilen hakların yerli sermaye ile aynı olduğu buna karşılık yabancı bankaların uygulamada Türk Bankalarına uygulanan ceza ve denetim mekanizmalarından etkilenmediği görülmektedir. Örneğin, BDDK yabancı bankalardan birine ikaz yazısı yollamış, gerçekte, bankaları alan yabancıların hiçbir sermaye artırımını yapmamıştır.

Sermaye artışında Türk bankalarına karşı avantajlı olan yabancı bankaların gelecekteki tutumu da önemlidir. Sermayenin artmaması Basel II kriterleri açısından iç piyasada kredi verilmemesi demektir. Yabancı sermayeli banka payının artması, gelecekte temsil sorununu da beraberinde getirecektir. Çünkü Bankalar Birliği'nde daha çok temsil edilme isteği, TMSF ve BDDK kararlarını etkileme, TCMB'nin kur operasyonlarındaki rolü, dış sendikasyon ve kredilerde yabancıların tutumu, mortgage bankacılığında yabancıların rolü gelecekte tartışılacak konular arasındadır. Ayrıca, yabancı bankala-

³⁸ Apak (2007), s.21.

rın yerli bir murahhas üye tarafından temsili de yetki ve sorumluluk açısından tartışmalıdır.³⁹

9. Sonuç

Bankacılık sektöründeki gelişmeler, ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik durumdan, ticaretteki gelişmelerden, teknolojiden, finansal ihtiyaçlardan ve ekonomik birimlerin beklentilerinden büyük ölçüde etkilenmektedir. Bunların yanı sıra sermaye birikimi, uluslararası sermaye akımları, diğer finansal kurumların gelişmişlik düzeyi de bankacılık sektörünün gelişmesine etki eden faktörlerdir.

Türkiye’de de bankacılığın gelişimi yukarıda ifade edilen faktörlerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Özellikle ekonomi yönetimince benimsenen ekonomik anlayış ve uygulamalar bankacılık sektörünün yapılanmasına etki etmiştir.

Bilindiği gibi, bir ülkede bankacılık faaliyeti ile ekonomik yapı ve izlenen ekonomi politikaları arasında yakın ilişki vardır. Değişen ekonomik koşullar, politikalar, bankaların yalnız işlevlerini değil, mülkiyet yapılarını da etkilemektedir. Bir ülkede yabancı bankaların gösterdiği gelişme ile izlenen politikalar arasındaki yakın ilişki konusunda Türkiye, iyi bir örnektir. Bankacılık yapısı, işlevleri izlenen ekonomik politikayı yansıtmaktadır.

Türkiye’de, özellikle liberalizasyon sürecinden sonra yabancı banka girişleri artmıştır. Bunda 1989 yılında sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ve uluslararası ticaretin artması etkili olmuştur. Bunun sonucunda da 1980’de %3’lerde olan pay, bugün %40’lara varmış durumdadır. Bu bağlamda Türkiye’nin ekonomik ve siyasi geleceği üzerinde tehlikeli sonuçlar doğurabilecek, finans sektöründe yabancılaşmanın durdurulması önem taşımaktadır.

Yabancı bankaların bir ülkeye gelmesi o ülke bankacılığını küreselleşme kapsamında dünya ile bütünleştirirse, kayıt içinde kalmak koşuluyla istihdam yaratıyorsa, vergi avantajları, düşük ücretler, kar transferleri uluslararası standartlarda kabul edilebilir olgulardır. Bu-

³⁹ Apak (2007), s.24.

na mukabil yabancı bankalar bir ülkede kar elde etmek için IMF Anlaşmaları neticesinde ülkeden sıcak para karı yapıyorsa ve özel sektör kredilerini teminat olarak devlet garantili olarak görürse gelişmekte olan ülkeler kaynak transferine uğramaktadırlar.

Bankacılıkla ilgili düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’de yabancı sermayeye verilen hakların yerli sermaye ile aynı olduğu buna karşılık yabancı bankaların uygulamada Türk Bankalarına uygulanan ceza ve denetim mekanizmalarından etkilenmediği görülmektedir. Yabancı bankalar kurumsal olarak eşit ilkelerde çalışırsa serbest rekabet kurallarına göre bankacılık ve finansal entegrasyon küreselleşme gerçeklerinde sağlanacaktır. Bu bağlamda, Türkiye’de yerleşik bankaların yabancı bankalar karşısında rekabet gücünü etkileyen düzenleme ve sınırlandırmalarda ortadan kaldırılmalıdır.

KAYNAKÇA

- 1- Akgüç, Ö. Ekim 2007. Türkiye’de Yabancı Bankalar. *Muhasebe Finansman Dergisi*, S. 36.
- 2- Akgüç, Ö. 1989. Yüz Soruda Türkiye’de Bankacılık, 2. Baskı, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- 3- Apak, S. Ekim 2007. Yabancı Bankalar ve Bankacılık Kanunu. *Muhasebe Finansman Dergisi*, S. 36.
- 4- Apak, S. Temmuz 2005. 2005 Başlarında Türkiye Ekonomisi ve Bankacılık Sektörü. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, S. 27.
- 5- Ataç, B. 1991. Maliye Politikası, İkinci Baskı, Eskişehir.
- 6- Bayraktar, K. 2002. Osmanlı Bankasının Kuruluşu. *C.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, C.3, S.2.
- 7- Coşkun, M. ve M. Başer. 2002. Bankacılık Uygulamaları. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın No: 1361.
- 8- Emek, U. Ağustos 2007. Yabancı Banka Girişleri. *İktisat-İşletme ve Finans*.
- 9- Karluk, R. 1994. Türkiye Ekonomisi. Eskişehir.
- 10-Kazgan, G. 2004. Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, 2. Baskı, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları: 22.
- 11-TBB. 2005. Türkiye’de Yabancı Bankalar. *Bankacılık Dergisi*, S. 52.
- 12-TBB. www.tbb.org.tr, 26.10.2007.
- 13-TBB. 1998. 40. Yıl Kitabı, www.tbb.org.tr/turkce/40yil.htm, 06.12.2005.
- 14-Yenal, O. 2001. Cumhuriyet’in İktisat Tarihi. İstanbul: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası Yayını.