



# Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında  
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 359-397

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 24.04.2023

Accepted/Kabul: 05.07.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1286943



Research Article/Araştırma Makalesi

## Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi

*The Banking System of Turkey in the Century of the Foundation of the Republic*

Müslüme NARİN<sup>1</sup>, Fatma DAVARCIOĞLU ÖZAKTAŞ<sup>2</sup>, Sevim AKDEMİR<sup>3</sup>

### Öz

Bankacılık sistemi ile ülkelerin ekonomik yapıları ve uygulanan politikaları arasında bir ilişki bulunmaktadır. Ülkelerin ekonomik yapıları ve izledikleri ekonomi politikalarında ortaya çıkan değişimler, bankaların işlevlerini ve mülkiyet yapılarını etkiler. Bankalar kâr amacıyla kurulan kuruluşlar olup, devletin en çok hakkında düzenlemeler yaptığı bir sektördür.

Bu çalışmanın amacı, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen yüz yıllık süreçte, Türkiye bankacılık sistemindeki gelişmeleri ve bankacılık sistemine yönelik regülasyonları incelemektir. Bu doğrultuda Türkiye bankacılık sistemindeki gelişmeler; Osmanlı Devleti'nde bankacılık ve Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar bankacılık (1923-1980), bankacılıkta serbestleşme ve dışa açılma dönemi (1980-2001), bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma dönemi (2002-2007), yeniden yapılandırma sonrası gelişmeler (2008-2021) dönemine göre gruplandırılmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar geçen 1923-1980 döneminde bankacılık sistemi, cumhuriyetin kuruluş dönemi, devletçilik dönemi, devletçilik sonu ve liberal dönem, planlı dönem olmak üzere kendi içinde dört döneme ayrılarak incelenmiştir. Bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma 2008-2021 döneminde de bankaların şube, personel sayısı ve sermaye yapısındaki değişme, finansal aracılık işlevi bakımından sermaye yeterliliği ve risk göstergeleri, krediler, mevduat, toplam aktifler ve aktif kalitesi, gelir- gider yapısı, kârlılık, yoğunlaşma büyüklükleri verileri değerlendirilmiştir.

**Jel Kodları:** G21, G24, G28

**Anahtar Kelimeler:** Galata Bankerleri, İstanbul Bankası, Bank-ı Der Saadet, Osmanlı Bankası, Ziraat Bankası, Regülasyon

<sup>1</sup> Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, muslume.narin@hbv.edu.tr, ORCID: 0000-0002-1476-2802

<sup>2</sup> Doç. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, davarcioglu\_f@ibu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3528-8329

<sup>3</sup> Prof. Dr., Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, akdemir\_s@ibu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-4266-6295



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

### Abstract

There is a relationship between the banking system, economic structures of the countries, and the policies implemented. The changes that occur in the economic structures of countries and the economic policies they follow affect the functions and ownership structures of banks. Banks are institutions established for profit and are a sector that the government mostly regulates.

The aim of this study is to examine the developments in the Turkish banking system and the regulations regarding the banking system during the one-hundred-year period from the foundation of the republic to the present. In this direction, developments in the Turkish banking system are grouped by their respective periods; Banking in the Ottoman Empire and banking from the foundation of the republic to the liberalization period (1923-1980), liberalization and opening up period in banking (1980-2001), restructuring period in the banking sector (2002-2007), and developments after the restructuring (2008-2021). The banking system in the 1923-1980 period, from the foundation of the republic to the liberalization period, was analyzed by dividing it into four periods: the establishment period of the republic, the statism period, the end of statism, the liberal period, and the planned period. By restructuring the banking sector in the period of 2008-2021, the changes in the number of branches, personnel and capital structure of banks, capital adequacy and risk indicators in terms of financial intermediation function, loans, deposits, total assets and asset quality, income-expenditure structure, profitability, concentration sizes were evaluated.

**Jel Codes:** G21, G24, G28

**Keywords:** Galata Bankers, Istanbul Bank, Banque de Constantinople, Ottoman Bank, Ziraat Bank, Regulation

## 1. Giriş

Bir ülkede bankacılık sistemi ile o ülkenin ekonomik yapısı ve izlenen iktisadi politikalar arasında çok yakın bir ilişki söz konusudur. Ekonomik koşulların ve uygulanan politikaların değişmesi, bankaların hem işlevlerini hem de mülkiyet yapılarını etkiler. Bilindiği üzere bankalar kâr amacıyla kurulmuş aracı kuruluşlardır. Öte yandan bankacılık sektörü, devletin çok fazla düzenlemeler yaptığı bir sektördür. Bankacılık sektörü, içinde bulunduğu finansal sistemin faaliyetlerini etkileyen değişkenlerden büyük ölçüde etkilenir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler, finansal yenilikler, teknolojinin getirdiği olanaklar, fon arz edenlerle fon talep edenlere bankacılık sektörü aracılığıyla farklı seçenekler sunan piyasanın oluşumunu sağlar.

Çalışmanın amacı, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen yüz yıllık süreçte, Türkiye bankacılık sistemindeki gelişmeleri ve bankacılık sistemine yönelik regülasyonları incelemektir. Bu kapsamda Cumhuriyetin kuruluşunun yüzüncü yılında Türkiye bankacılık sektöründeki gelişmeler; Osmanlı Devleti'nde bankacılık ve Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar bankacılık (1923-1980), bankacılıkta serbestleşme ve dışa açılma dönemi (1980-2001), bankacılık sektöründe yeniden yapılandırma dönemi (2002-2007), bankacılık sektörü yeniden yapılandırma sonrası gelişmeler (2008-2021) dönemine göre gruplandırılmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan serbestleşme dönemine kadar bankacılık kendi içinde dört döneme ayrılarak incelenmiştir. Bu dönemler, Cumhuriyetin kuruluş dönemi (1923-1932), devletçilik dönemi (1933-1944), devletçilik sonu ve liberal dönem (1945-1960), planlı dönem (1960-1980)'dir. Bankacılıkta yeniden yapılandırma dönemi (2002-2007) dönemi de kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, tasarruf mevduatı sigorta fonu bünyesindeki bankaların çözümü, özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olarak ayrıştırılmıştır.

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma sonrası gelişmeler döneminde (2008-2021) ise sektör banka, şube, personel sayısı ve sermaye yapısındaki değişme, finansal aracılık işlevi bakımından sermaye yeterliliği ve risk göstergeleri, krediler, mevduat, toplam aktifler ve aktif kalitesi; gelir-gider yapısı, kârlılık, yoğunlaşma büyüklükleri verileri değerlendirilmiştir.

## 2. Osmanlı Devleti'nde Bankacılık

On dokuzuncu yüzyılda Avrupa'da sanayileşme sürecinin gelişmesiyle birlikte bankacılık sektöründe de önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Bu gelişmeler teknolojik ilerlemeyle birlikte daha da hızlanmıştır. Özellikle bu yüzyılın ikinci yarısından itibaren bankalar sanayi sektörüne yönelmişler ve sanayi finans işbirliği oluşturmuşlardır. Bu durum ekonomik büyümeyi hızlandırmış, finansal piyasalar genişlemiş, dış ticaret artmış ve mali sermaye büyümüştür. O dönemde yerel küçük aile bankalarının yanı sıra büyük bankalar artmaya başlamış ve sanayi sektörü ile bankacılık sektörü iç içe geçmeye başlamıştır. Özellikle Avrupa'daki gelişmiş ülkelerde karma bankacılık olarak adlandırılan bankacılık sisteminin oluşmaya başladığı görülmüştür. Büyük bankalarının sayısı hızla artmış, yerel ve aile bankalarının sayısı ise giderek azalmıştır (Coşar, 2010: 2-3).

Avrupa'da başlayan ve tüm dünyada yaygınlaşan ticarileşme ve parasallaşma süreci ister istemez Osmanlı Devleti'ni de etkilemiştir. Bu süreçte gerçekleştirilen 1838 yılındaki Ticaret Antlaşması ile 1839 yılındaki Tanzimat Fermanı (Yıldız, 2022), Osmanlı Devleti'nin ekonomik ve idari yapısında önemli değişikliğe yol açmıştır. Ticarileşme süreci ile birlikte ithalat yasakları ve tekeller kaldırılmış ve dış ticaret açıkları artış göstermiştir. Ekonomik faaliyetlerin artışına bağlı olarak para darlığı yaşanmaya başlamış, bu yüzden 1840 yılında Kaime<sup>4</sup> adı verilen iç borçlanma senetleri çıkarılmıştır (TCMB, 2023a). Bu süreçte karşılıksız para basılmış, bankerlerden borç alınmış, borçlar ödenmeden yeniden borç alma ihtiyacı ortaya çıkmış, dolayısıyla borçlanma maliyeti giderek artmıştır. Bu da Osmanlı Devleti'nde mali kargaşaya neden olmuştur. Ortaya çıkan iç borçlanma döneminde bankerler büyük işleve sahip olmuşlardır. Özellikle kısa vadeli borçların karşılanmasında gelir yetersizliği yüzünden Galata Bankerleri<sup>5</sup> önemli rol oynamış, 1854-1881 yılları arasında para ve kredili işlemleri yürütmüştür.

Galata Bankerleri, Osmanlı Devleti'nde kredi işlemlerini yürütme ve tüketiciyi finanse etme konusunda büyük destekler sağlamıştır (Kazgan, 2006: 25). Bankacılık faaliyetlerini yürüten bankerlerin zenginliği ve refahı daha da artmıştır. Bankerler, borç alma ve borç verme işlemlerini Galata'da sürdürmüştür. Bankacılık faaliyetleri, modern bankacılık sistemine geçene kadar bankerler tarafından yapılmıştır (Apak & Tay, 2012: 66; Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 4).

Ancak 1881 yılında "*Düyun-u Umumiye İdaresi*" (Atatürk Ansiklopedisi, 2023) kurulduktan sonra, Galata Bankerleri, Osmanlı Devleti'nin dış borçlanmasının dışında kalmıştır. Çünkü bu tarihe kadar Galata Bankerleri, Paris ve Londra piyasalarından kısa vadeli %5 faizle topladığı kredileri %10-15 faizlerle devlete aktarmıştır (Kazgan, 2004). Özellikle 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile Osmanlı idari yapısındaki reform süreci hızlanmış, dolayısıyla gelir ihtiyacı artmıştır. Bütçe açıklarının finansmanı ise bankacılık faaliyetlerinin artmasında etkin rol oynamıştır. Osmanlı Devleti'nin, Ticaret Antlaşması ile parasal ekonominin içine girmesi, Tanzimat Fermanı ile de idari, maliye, eğitim ve askeri düzenlemeler yapması harcamaların hızla artmasına neden olmuştur. Mevcut gelirleriyle artan bu giderleri karşılayabilmesi mümkün olmaktan çıkmıştır (Coşar, 2004). Tanzimat Fermanı'na kadar hem padişah hem de saray ile işbirliği yapan bankerler, idari yapıda gerçekleştirilen yenilikle vekil ya da valilerle de birlikte hareket etmeye başlamışlardır (Kazgan, 1999: 365).

Osmanlı Devleti, 1840 yılında çıkarmış olduğu kaimenin değerini ve paranın sterlin karşısındaki kurunu sabit tutmak amacıyla, 1844 yılında J. Alleon ve Th. Baltazzi<sup>6</sup> adlı iki bankerle anlaşma yapmıştır. Böylece ilk banka kurma süreci de başlamıştır. Hemen ardından 1847 yılında adı geçen bankerlerle sözleşme yenilenirken Bank-ı Dersaadet<sup>7</sup> adlı ilk bankanın kurulmasına izin verilmiştir. Bu bankanın temel kuruluş amacı, döviz kuru istikrarını sağlamak olmuştur. Ancak

<sup>4</sup> Kaime, Abdulmecit tarafından 1840 yılında "Kaime-ı Nakdiye-ı Mutebere (Para Yerine Geçen Kâğıt)" adıyla, para olmaktan daha ziyade faiz getirili borç senedi ya da hazine bonusu niteliğinde olmak üzere çıkarılmıştır. Bu değerli kâğıtlar matbaa baskısı olmayıp, elle yapılmış ve her birine resmi mühür basılmıştır (TCMB, 2023a).

<sup>5</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz (Kazgan, 2004; Kazgan, 2006; Kazgan, 2022).

<sup>6</sup> Osmanlı ekonomisinde önemli yeri olan Galata Bankarlarından Baltazzi ailesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz (Çalışkan vd., 2021).

<sup>7</sup> Dersaadet Bankası-İstanbul Bankası-Banque de Constantiople.

1848 yılında yaşanan mali sorunlar bankayı zor duruma düşürmüştü ve banka 1852 yılında tasfiye edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin banka kurma çalışmaları devam etmiş ve 1856 yılında Bank-ı Osmani<sup>8</sup> kurulmuştur. Osmanlı Devleti giderek daha fazla İngiliz sermayesi aracılığıyla borçlanmaya başlamıştır. Bu yüzden banka, İngiltere Kralının fermanı ile kurulmuştur. Ancak yedi yıl süren faaliyetinden sonra 1863 yılında devlet bankası olarak kurulan Banka-ı Osmani-Şahane'ye<sup>9</sup> katılmıştır (Akgüç, 2007: 7; Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 10; Sümer, 2016: 488). İngiliz-Fransız ortaklığı ile faaliyetine başlayan bu bankanın kuruluş amacı, Osmanlı Devleti'nin Londra ve Paris mali piyasalarından borçlanabilmek için aracılık etmek, devletin gelir-gider dengesizliğini gidermek için Hazine'ye kısa vadeli avans vermektir. Bankanın merkezi İstanbul'da olmasına karşın idare merkezi Londra ve Paris'te bulunan komisyonların elinde olmuştur. Birinci Dünya Savaşına kadar Osmanlı Devleti tahvilleri piyasasında öncülük etmiş, 80 şube açmıştır. 1880'li yıllarda bankasının büyük bölümü (%80 gibi) Fransızların eline geçmiş, ancak Fransız sermayesinin Osmanlı ekonomisindeki yatırımlarını desteklemesini sağlamıştır (Çoşar, 2010: 4).

Banka-ı Osmani-Şahane, Osmanlı Devleti'nin kısa vadeli kredi gereksinimi için kurulmuş olsa da ödemek durumunda olduğu borçlar, iç isyanlar, savaşlar ve acil ihtiyaçları da karşılamıştır. Böylece birtakım imtiyazlar elde etmiştir. Elde ettiği bu imtiyazlar, büyük yabancı bankaların şube açmaları, Galata Bankerlerinin kurmuş olduğu ağırlıklı olarak tek şubeli bankaların tasfiye edilmesine, faaliyetlerini durdurmalarına ve Osmanlı Bankası ile birleşmelerine yol açmıştır. Bu bankalardan bazıları Şirket-i Umumiye-i Osmaniye<sup>10</sup>, Şirket-i Maliye-i Mahdûde-i Osmaniye<sup>11</sup>, İtibar-ı Umumi-i Şirketi<sup>12</sup> Bank-ı Der Saadet<sup>13</sup>, Kambiyo ve Esham Şirket-i Osmaniye<sup>14</sup> olarak sıralanabilir (Akgüç, 2007: 9).

1881 yılında Düyun-u Umumiye İdaresi kurulduktan sonra ülkeye yabancı sermaye akımı hızlanmış ve doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına destek vermek için çeşitli ülkeler Osmanlı Devleti'nde banka kurmaya ya da şube açmaya başlamıştır (Tokgöz, 2018: 22-23). Osmanlı Devleti'nde yabancı sermayeli olarak 1888 yılında Selanik Bankası kurulmuştur. Credit Lyonnais (İstanbul, 1875), Midilli Bankası (1891, Bank of Mytilene), Deutche Orient Bank (1897), Deutsche Bank (1906), Banca di Roma (İstanbul, 1911) gibi bankalar Osmanlı Devleti'nde şube açmıştır (Akgüç, 2007: 10). Bu banka şubelerinden bir kısmı Osmanlı Devleti döneminde bir kısmı da Cumhuriyet döneminde kapatılmıştır.

1880 yılından sonra Osmanlı Devleti'nin bankacılık sisteminin temel özelliklerinden biri yabancı bankaların şube açarak belirli alanlarda yoğunlaşmaları, diğeri ise yabancı sermayeli bankaların kurulmasıdır. Bu bankalar arasında uzun süre faaliyet gösteren İstanbul Bankası, 1969 yılında "Uluslararası Endüstri ve Ticaret Bankası", 1990 yılında da İnterbank olarak değiştirilmiş ve 2001 yılında kapatılmıştır.

<sup>8</sup> Osmanlı Bankası-Ottoman Bank.

<sup>9</sup> Osmanlı Bankası-Bangue de Turki.

<sup>10</sup> Societe Generale de L'Empire Ottoman.

<sup>11</sup> The Ottoman Financial Association.

<sup>12</sup> Credit General Ottoman.

<sup>13</sup> İstanbul Bankası-The Bank of Constantinople.

<sup>14</sup> Le Societe Ottoman Change et de Valeurs.

Osmanlı Devleti'nde bankacılık faaliyetleri, 1863-1866 yılları arasında kurulan Memleket Sandıkları ile başlamıştır. Memleket Sandıkları, Türk köylülerin kredi gereksinimini karşılamak amacıyla 20.11.1863 tarihinde Mithat Paşa döneminde kurulmuştur. Bu sandıklar, buğday alımının finansmanı ile ilgili faaliyetleri gerçekleştirmiştir. Daha sonraki dönemlerde sermaye sağlanmasında yaşanan sorunlar ve kredi temininde ortaya çıkan yolsuzluklar yüzünden, Memleket Sandıkları isim değiştirilerek Menafi Sandıkları olmuştur (Kaya & Aslantürk Çöllü, 2020: 11). Menafi Sandıklarının sermayesi, aşar vergisinin %1'inin bu sandıklara tahsis edilmesiyle oluşturulmuştur. Öte yandan Menafi Sandıkları, sosyal devlet anlayışının ilk örneklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Kazgan, 1999: 144). Ancak Menafi Sandıklarında kaynak kullanımı ile ilgili yolsuzluklar çıkmaya başlamıştır. Bunun üzerine Ticaret ve Nafia Nezaretinin denetiminde 1888 yılında Osmanlı Devleti'nin ilk milli bankası olan Ziraat Bankası kurulmuştur. Ziraat Bankasının kurulmasıyla birlikte Menafi Sandıklarının sermayesi, bankaya devredilmiştir (İloğlu, 1964: 95; Kaya & Aslantürk Çöllü, 2020: 11). Ayrıca 1868 yılında Emniyet Sandığı adıyla tasarruf sandığı kurulmuştur. Ticari bankacılık faaliyeti gösteren bu sandık uzun süre faaliyetine devam etmiş, 1907 yılında Ziraat Bankasına bağlanmış, 1984 yılında da Ziraat Bankası bünyesine alınmıştır (Coşar, 2010: 5).

Osmanlı Devleti'nin bankacılık anlayışında bütçe açıklarının finansmanı için yabancı sermayeye duyulan ihtiyaç ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda on dokuzuncu yüzyılın sonlarına doğru küçük yerel bankalar kurulmuştur. 1908-1923 döneminde 11'i İstanbul'da, 13'i de Anadolu'da olmak üzere toplam 24 yerli banka kurulmuştur. Bu bankalardan 14'ü Cumhuriyet'in ilanından sonra hayatta kalmıştır (Tokgöz, 2018: 26; Ortabağ, 2018: 291-308).<sup>15</sup>

### 3. Cumhuriyet'in Kuruluşundan Serbestleşme Dönemine Kadar Bankacılık (1923-1980)

Türkiye'de bankacılık sisteminin gelişimi incelenirken, genel olarak, Cumhuriyet'in kuruluşundan Planlı Döneme kadar olan dönem alt dönemlere ayrılarak ele alınmıştır. Bu alt dönemler farklı özellikler taşıyor olsalar da 1923-1980 dönemi kendi içinde bir bütünlük göstermiştir. Bankacılık sisteminin yeni yeni gelişmeye başladığı bu dönemde, devletin bankacılık faaliyetlerine yoğun bir şekilde katıldığı ve bir dizi sınırlamalar getirdiği bir dönemdir. Bu bölümde 1923-1980 dönemi, Cumhuriyetin kuruluş dönemi (1923-1932), devletçilik dönemi (1933-1944), yeni devletçilik ve liberal dönem (1945-1959) ve planlı dönem (1960-1980) olarak ayrıma tabi tutularak incelenmiştir.

#### 3.1. Cumhuriyet'in Kuruluş Dönemi (1923-1932)

Türkiye'de bankacılık sistemindeki önemli gelişme, Cumhuriyet dönemiyle birlikte başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde bankacılık faaliyetleri oldukça düşük düzeyde kalmış, dolayısıyla yeterince gelişmemiştir. Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı devletinden ağırlıklı olarak tarıma dayalı üretim yapılan bir ekonomik yapı devralmıştır. Bu nedenle Cumhuriyetin kuruluş yıllarında, Osmanlı devletinden devralınan iktisadi ve sosyal yapının değiştirilmesine yönelik iktisat politikaları oluşturulmuştur.

<sup>15</sup> Osmanlı Devleti'nde kurulan bankalar için bknz (Ortabağ, 2018: 291-308).

Mevcut ekonomik yapıyı değiştirmek ve yeni Türkiye'nin iktisat politikasını oluşturmak amacıyla 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihinde İzmir'de bir kongre düzenlenmiştir. Sanayici, tüccar, çiftçi ve işçi grubundan oluşan delegelerin katılımıyla gerçekleştirilen İzmir İktisat Kongresinde, ekonomik büyüme ve kalkınmasının sağlanabilmesi için ulusal bankacılık sisteminin oluşturulması ve geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu kongrede dönemin "İktisat Vekili Mahmut Esat Bozkurt", ulusal bankacılığa yönelik olarak şöyle demiştir: "Kredi kuruluşlarından yoksun bir Türkiye, ekonomik gelişimini yürütemez ve daha uzun asırlar yabancılar için çalışan bir sömürge niteliğinden kurtulamaz." (Artun, 1983: 42; Akalın, 2010: 4; Kaya & Aslantürk Çöllü, 2020: 12). Bu kapsamda ulusal bankacılık sisteminin geliştirilmesi için birçok girişimde bulunulmuştur.

İzmir İktisat Kongresi'ne katılan tüccar grubu, bir temel ticaret bankası ile bir sanayi ve kalkınma bankasının kurulmasını önermiştir. Bu öneri üzerine ticaret bankası olarak 1924 yılında "Türkiye İş Bankası" ile sanayi ve kalkınma bankası olarak da 1925 yılında "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası" kurulmuştur. "Türkiye İş Bankası"nın görevi, gayrimenkul alımı ve satımı yapmak, her türlü sınai ve ticari işlerle doğrudan uğraşmak ve bu alanda faaliyet gösteren firmalara kredi açmak şeklinde belirtilmiştir. "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası" ise özel sektörün yeni kuracağı sanayi ve madencilik kuruluşlarına kredi vermek, özel sektör ile ortaklık oluşturmak, devlete ait sanayi kuruluşlarını geçici olarak işletmek ve daha sonra bu kuruluşları özel sektöre devretmek amacıyla kurulmuş ilk kalkınma bankası olma işlevine sahip olmuştur. Ancak kaynakları yetersiz olan banka, yatırım yapacak girişimcilere kredi vermekte zorlanmıştır (Şahinkaya, 1997). Dolayısıyla bu banka yeterince etkin çalışmamış, bankanın yerini almak üzere 1932 yılında "Sanayi Ofisi" ile "Türkiye Sanayi Kredi Bankası" kurulmuştur. Bu bankanın da başarılı olamaması yüzünden bu bankaların yerine 1933 yılında Sümerbank kurulmuştur (Şahin, 2020: 30; Coşkun vd., 2012: 5).

İzmir İktisat Kongresi'ne katılan çiftçi grubunun önerisiyle Osmanlı Devleti'nde 1863 yılında kurulan Ziraat Bankası, 1924 yılında yeniden düzenlenerek sermayesi artırılmıştır. Bu düzenleme ile bankaya tarım sektörüne kredi verme ve her türlü bankacılık faaliyetinde bulunabilme görevleri verilmiştir. Böylece ulusal kredi verme sistemi oluşturulmaya çalışılmıştır (Canbaş & Doğukanlı, 2007: 277).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra ulusal bankalar ile yabancı bankalar büyüklük olarak birbirine yakınlaşmıştır. Ancak o dönemde sermayenin kontrolü hala yabancı bankaların elinde olmuştur. Bu nedenle Cumhuriyetle birlikte ulusal bankacılık sisteminin geliştirilmesi önemli hale gelmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra Osmanlı Bankasına tanınan, devletin kâğıt para basmasını yasaklama, bütçe komisyonlarında bir temsilci bulundurma, istenilen zamanda Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) kurabilmesi gibi ayrıcalıklar kaldırılmıştır (Artun, 1983: 3).

1923-1933 döneminde bir şubeli yerel banka sayısı 29 tanedir. Bu bankaların bazıları yerel tüccarlar, toprak sahipleri ve o bölgenin milletvekilleriince kurulan bankalardır. Bu bankalara "Aksaray Halk İktisat Bankası, Niğde Çiftçi ve Tüccar Bankası" örnek olarak verilebilir. Bazı yerel bankalar uzun süre hayatta kalmış, 1980'li yıllarda ulusal banka haline dönüşmüştür. Bu bankalara da örnek olarak "İstanbul Esnaf Bankası, Akhisar Tütüncüler Bankası, Bor Esnaf Bankası, Kocaeli Bankası, İzmir Esnaf ve Ahali Bankası, Denizli İktisat Bankası" verilebilir.

“Akhisar Tütüncüler Bankası-Tütüncüler Bankası, İzmir Esnaf ve Ahali Bankası-Egebank, Denizli İktisat Bankası-İktisat Bankası, Kocaeli Bankası-Türk Ekonomi Bankası” olarak ad değiştirmiştir. Türkiye’de 1923 yılında 23 ulusal ve 14 yabancı banka olmak üzere toplam 37 banka faaliyet göstermiştir. Bu bankaların şube sayısı da 439 olmuştur. 1930 yılında ulusal banka sayısı 45’e ulaşmıştır. Cumhuriyetin kuruluş döneminde ulusal bankaların mevduatlarının toplam mevduat içindeki payı %50 civarında iken 1930 yılında %81’e çıkmıştır (Tabaş, 2022: 350).

1929 yılında ortaya çıkan dünya buhranı, tüm dünya ekonomisini olduğu kadar Türkiye ekonomisini de büyük ölçüde etkilemiş, genel olarak fiyatlar düşmüş, milli gelir ve devlet bütçesi küçülmüş, dış ticaret hacmi daralmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak banka tasfiyeleri artmış, 1932-1945 döneminde banka sayısı %35 civarında azalarak 40’a inmiştir. Türkiye Cumhuriyeti hükümeti buhrana karşı harekete geçmiş, 30.05.1929 tarihinde Menkul Kıymetler Borsasını millileştirmiş, kişilerin ve kuruluşların borsada doğrudan işlem yapmalarını yasaklamış, ardından 22.02.1930 tarihinde “Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu” (TCMB, 1989) ile hükümete büyük yetkiler vermiştir. Aynı yıl 24.05.1930 tarihinde Bankalar Konsorsiyumu oluşturulmuş, bu konsorsiyuma Maliye Bakanlığı ve 13 banka dâhil olmuştur (Mercan, 2019: 325; Aysan, 2000: 67). Bu konsorsiyum, TL’nin değerini belirli sınırlar içinde tutmak amacıyla döviz alım satımı yaparak piyasayı düzenlemiş, böylece kambiyo rejimine geçmiştir (Boratav, 1982). Öte yandan hazırlıkları sürdürülen TCMB 30.06.1930 tarihinde kurulmuştur. TCMB 03.10.1931 tarihinde faaliyetine başlayana kadar, Bankalar Konsorsiyumu görevini sürdürmüştür. TCMB’nin temel amacı, Türkiye’nin ekonomik kalkınmasını desteklemek olmuştur. Bu amacı gerçekleştirmek üzere fiyat ve finansal istikrarı sağlamak, döviz kuru rejimini oluşturmak, banknot basmak ve ihraç imtiyazı vermek, ödeme sistemleri ile ilgili düzenlemeler yapmak olarak belirtilen sorumluluklar verilmiştir (TCMB, 2023b).

1929 Dünya Buhranı ile birlikte iktisat politikalarına yönelik anlayışta farklılıklar oluşmuştur. Bu buhran ile birlikte tüm dünyada devletin ekonomiye müdahalesi artmıştır. Buhrandan çıkabilmek için Türkiye’de de devletin ekonomiye yönelik müdahaleleri artış göstermiş, özellikle mali alana, dış ticarete ve fiyatlara yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda 1932 yılından itibaren devletçilik politikası kapsamında sanayi planları oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Sanayileşme politikaları çerçevesinde ihtisas ve yatırım bankacılığı alanında gelişmeler olmuş, bu alanla ilgili kamu bankaları kurulmuştur. Daha önce de ifade edildiği gibi 1932 yılında kurulan “Sanayi Ofisi” yatırımları yapacak, “Sanayi ve Kredi Bankası” ise gerekli finansmanı sağlayacaktır. Ancak “Sanayi ve Kredi Bankası”, küçük ve orta boy sanayi kuruluşlarına kredi vermek amacıyla kurulmuş olmasına rağmen başarılı olamamıştır (Coşar, 2010: 7).

### 3.2. Devletçilik Dönemi (1933-1944)

Cumhuriyet’in kuruluşunun ilk on yılında izlenen özel sektörü özendirmeye yönelik sanayileşme politikası, sermaye birikiminin yetersizliği yüzünden olumlu sonuçlar vermemiştir. Ayrıca 1929 yılında tüm dünyada yaşanan büyük buhran, dünya ekonomisinde olduğu gibi Türkiye’de de önemli daralmalara yol açmıştır. Bu buhrandan kurtulabilmek amacıyla devlet öncülüğünde ekonomik kalkınma ve büyüme anlayışı giderek hâkim olmaya başlamıştır. Dolayısıyla Türkiye’nin ekonomik kalkınmasında sanayi yatırımları gerçekleştirilmesinde



devletin daha aktif rol alması görüşü ön plana çıkmıştır. Böylece Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla devlet eliyle istihdamın sağlanması, ithal ikamesi sağlayacak yerli sektörler öncelik verilmesi gibi temel kalkınma politikaları belirlenmiştir.

Ülkenin devletçilik politikasından bankacılık sektörü de etkilenmiş, bankacılık sektöründe kamu bankalarının sayısı artmıştır. 1929 büyük buhranla birlikte yerel ve tek şubeli bankalar kapanmaya başlamış ve onun yerine şube bankacılığı anlayışı gelişmiştir. Devlet öncülüğünde sanayileşmeyi sağlamak amacıyla 1934-1938 dönemini kapsayan “Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı” hazırlanmıştır. Bu plan kapsamında ithal ikameci politikalar izlenerek temel tüketim mallarının üretimini KİT’ler aracılığıyla gerçekleştirmeye başlanmıştır. Yatırımların finansmanını sağlamak amacıyla 03.06.1933 tarihinde 2262 sayılı Kanun ile Sümerbank kurulmuştur. Bu kanunda Sümerbank’ın görevleri şöyle sıralanmıştır (Sümerbank, 1933): “1) Devlet Sanayi Ofisi’nden devralacağı fabrikaları işletmek ve hususi sanayi müesseselerindeki devlet iştirak hisselerini ticaret kanunu hükümlerine göre idare etmek, 2) Hususî kanunlarla verilmiş salâhiyetlere istinaden yapılacak fabrikalar hariç olmak üzere Devlet sermayesi ile vücuda getirilecek bütün sınaî müesseselerin etüt ve projelerini hazırlamak ve bunları tesis ve idare eylemek, 3) Teessüsleri veya tevsileri memleket için iktisaden verimli olan sanayi işlerine sermayesinin müsaadesi nispetinde iştirak veya yardım etmek, 4) Memlekete ve kendi fabrikalarına lüzumu olan usta ve işçileri yetiştirmek üzere mektepler açmak ve sanayi mühendis ve mütehassıslarını yetiştirmek için dâhildeki yüksek mekteplerde talebe okutmak veya bu maksatla iktisat vekâletince açılacak mekteplere yardım etmek ve ecnebi memleketlere talebe ve stajyer göndermek, 5) Sanayi müesseselerine kredi temin etmek ve alelumum bankacılık işlerini yapmak, 6) Millî sanayiinin inkişaf tedbirlerini aramak ve gerek bu hususta gerek İktisat vekâletince tetkik için bankaya verilecek mevzular hakkında mütalaa beyan etmek.” Bu bankanın kuruluşu ile Türkiye’deki sermaye oluşumunun ülkedeki bankacılık sektörü aracılığıyla sağlanmasına yönelik politikalar izlendiği bir sürece girilmiştir. 1932 yılında kurulan Sanayi ve Kredi Bankası, 1933 yılında Sümerbank bünyesine katılmıştır (Coşar, 2010: 7).

Aynı dönemde kentlerin kalkındırılması amacıyla 24.06.1933 tarihinde 2301 sayılı kanunla “Belediyeler Bankası” kurulmuştur (Belediye Bankası, 1933). Bu bankanın yalnızca belediyelere yönelik faaliyetlerde bulunması, hızlı nüfus artışı ve şehirleşme hızına bağlı olarak sermayesinin yetersiz kalması gibi nedenlerle 13.06.1945 tarihinde 4759 sayılı İller Bankası Kanunu ile İller Bankası adı altında yeni bir oluşuma gidilmiş ve faaliyet alanı il ve köy idarelerinin bayındırlık işlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir (İller Bankası, 1945).

Bankacılık faaliyetlerinin dışında faaliyet gösteren bir başka banka ise 20.06.1935 tarihinde 2905 sayılı kanun ile kurulan Etibank’tır. Etibank, madenlerin işletilmesi, enerji üretimi ve dağıtımı konusunda düzenlemeler yapmak amacıyla kurulmuştur. Bu banka yatırım bankası faaliyeti yerine daha çok işletme bankası olmuştur. Bu dönemde yine küçük ve orta boy işletmeler ile esnaf ve zanaatkarların yetersizliklerini gidermek ve onların finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla 18.06.1933 tarih ve 2284 sayılı kanun ile Halk Sandıkları ile “Türkiye Halk Bankası” kurulmuştur. Türkiye Denizcilik sektörüne finansman sağlamak amacıyla da 1938 yılında kurulan Denizbank da bu dönemde kurulmuş bir başka bankadır.

1933-1944 döneminde kurulan kamu bankaları ile sanayileşme için özel kesim tarafından cazip olmayan yatırımların devlet tarafından gerçekleştirilmesi olanaklı hale gelmiştir. 01.06.1936 tarih ve “2999 sayılı Bankalar Kanunu” Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Bu kanun ile banka mevduatlarının belirli bir oranı kadar DİBS veya aynı düzeyde faiz getiren diğer menkul kıymetlerden karşılık ayırma zorunluluğu getirilmiştir (Bankalar Kanunu, 1936).

### 3.3. Yeni Devletçilik ve Liberal Dönem (1945-1960)

“Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı”nın başarılı bir şekilde uygulanması nedeniyle 1936 yılında “İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı”nın hazırlanmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. Bu planda öncelikli olarak ara malları ve yatırım mallarının üretileceği belirtilmiştir. İlk planın devamı niteliğinde olan bu plan, İkinci Dünya Savaşı yüzünden hayata geçirilememiştir. Onun yerine 1939 yılında “İktisadi Savunma Planı” hazırlanarak uygulamaya konulmuştur (Tokgöz, 2018: 82). İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ülke içindeki ve dünyadaki gelişmelerle birlikte yeni iktisat politikaları uygulanmasına yönelik arayışlara girişilmiştir.

1945-1960 döneminde devletçilik anlayışı yerine, özel sektör öncülüğünde iktisadi kalkınma politikaları oluşturulmasında önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm sürecinde savaş yıllarında güçlenen tarım ve ticari burjuvazinin iktisat politikalarına ağırlığını koyması etkili olmuştur. Diğer bir ifadeyle İkinci Dünya Savaşı döneminde yüksek enflasyon ve spekülasyon ortamında tarım ve ticari kesimin sermaye birikimi artmıştır. Özellikle kırsal kesimin piyasaya açılması, piyasaya yönelik üretimin artması, köyden kente göçle birlikte şehir nüfusunun yükselmesi para ve kredi ihtiyacını artırmıştır. Dolayısıyla İkinci Dünya Savaşı döneminde artan servetler, savaş sonrasında bankacılık sektörüne yönelmiştir. Öte yandan bankacılık sektörüne yapılan yatırımların getirisindeki artış da özel sektör bankacılığının artmasında etkili olmuştur.

Merkez Bankası, özel kesim ticari bankaları, Dünya Bankası ve devletin desteği ile 1950 yılında “Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş. (TSKB)” kurulmuştur. Bu banka, sanayi sektöründeki girişimcileri desteklemek, özel sektör yabancı sermaye işbirliğini sağlamak ve sermaye piyasasını geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu kapsamda banka kurulduktan sonra sanayi sektöründeki ilk yatırım yapanlara finansman ve destek politikaları izlemiştir. Örneğin banka 3.500 projeye destek vermiş, yüz firma ile ortaklıklar kurmuştur. Böylece özel kesimin gelişmesinde büyük bir rol üstlenmiştir (Coşar, 2010: 8).

1945-1960 döneminde ekonomide parasallaşma süreci artmış, ulusal sermayenin yoğunlaşması hızlanmış, ticari faaliyetler büyük oranda genişlemiş ve sanayileşme süreci yeniden canlanmaya başlamıştır (Artun, 1983: 46). Böyle bir ekonomik ortam, özel bankaların kurulması ve gelişmesinde etkili olmuş, böylece hem banka sayısı hem de şube sayısı hızla artmıştır. Diğer bir ifadeyle tek şubeli bankalar yerine çok şubeli bankaların kurulduğu, yerel bankalar yerine ulusal bankalara doğru değişimin gerçekleştiği bir dönem olmuştur. 1944’te 43 banka 405 banka şubesi varken, 1959’da banka sayısı 60’a, şube sayısı da 1759’a çıkmıştır (Akgüç, 1992: 143).

1950 yılından itibaren sermaye ithaline dayalı serbestleşme politikaları ilk yıllarda ekonomik büyümeyi artırmıştır. Ancak 1954 yılı ve sonrasında artan kamu açıkları, yüksek enflasyon ve artan dış ticaret açıklarına dış borçlar da eklenince 1958 yılında bir ekonomik krizin yaşanması kaçınılmaz hale getirmiştir. 1958 yılında yaşanan ekonomik kriz, tek şubeli küçük ve yerel bankaları zor durumda bırakmış, birçok bankanın da iflas etmesine neden olmuştur. Hatta Türk

Ekspres Bankası (1953) ve Buğday Bankası (1955), 1962 yılında Anadolu Bankası adı altında birleşerek devletleştirilmiştir. Ancak bu banka 1988 yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası bünyesine katılmıştır (Altay, 2010: 342; Finans Gündem, 2010).

1950’li yıllarda Demokrat Parti hükümeti, ağırlıklı olarak Merkez Bankası kaynaklarını kullanarak büyüme politikasına devam etmiştir. Para arzını artırmaya rağmen üretimdeki artışlar ve dış yardımlar, fiyatları çok büyük ölçüde artırmamıştır. Ancak 1954 yılından itibaren para arzındaki artışa bağlı olarak enflasyon artmaya, reel gelirdeki artış yavaşlamaya başlamıştır. 1950-1960 döneminde tedavüldeki para miktarı dört kata yakın artış göstermiştir.

### 3.4. Planlı Dönem (1960-1980)

1950’lerin sonunda ekonominin darboğaza düşmesiyle Türkiye’de ilk kez 1958 yılında “*IMF İstikrar Programı*” uygulanmıştır. 1958’de çıkarılan “*7129 sayılı Bankalar Kanunu*”, dönemde uygulanan iktisat politikalarına uyumlu olarak düzenlenmiştir. Bu kanunla devlet, bankaları kredi alanında kısıtlamamış, dolayısıyla verilen krediler ekonomide belirlenen hedefler doğrultusunda yönlendirememiştir. 1960’lı yılların başından itibaren bu kanunun bankalar üzerindeki etkisi artmaya başlamıştır. Halk Bankası, Ziraat Bankası ve İş Bankasının şube sayıları artmış, yerel ve küçük bankalar kapanmıştır. 1960-1964 döneminde on beş bankanın faaliyeti tasfiye edilerek sonlandırılmıştır. Bu bankaların tasfiye edilmesinin ana nedenleri, kötü yönetim ve banka yöneticilerinin bilgi eksikliği, bankaların iç denetim, muhasebe, mevduat ve likidite yetersizliğidir. Ayrıca üç büyük bankanın taşra şubeleri ve rekabetinin artışı da bu süreçte etkili olmuştur. Bu gelişmelerin doğrultusunda, tasarruf sahiplerini güvence altına almak amacıyla, TCMB nezdinde 1960 tarih ve 153 sayılı Kanunla 7129 sayılı kanuna ek yapılarak “*Bankalar Tasfiye Fonu*” kurulmuştur.

1963 yılında Türkiye’de, on beş yıllık bir perspektifle beşer yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar uygulanmaya başlanmıştır. Planlar kamu sektörü için emredici, özel sektör için ise yol gösterici ve özendirici niteliktedir. Planlı dönemde ithal ikameci sanayileşme yol haritası doğrultusunda bankacılık kesimi düzenlenmeye çalışılmış ve faiz oranları TCMB’ce belirlenmiştir. Bankaların görevi ise kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakları sağlamak olarak belirlenmiştir. Bu dönemde, bankacılık sektörü genellikle devletin etki ve kontrolü altındadır. Ayrıca, yeni banka kurulması sınırlandırılmış ve şube bankacılığı gelişmiştir. Faiz ve döviz kuru oynaklığı kaynaklı risklerin, ürün ve fiyat rekabetinin olmadığı bu dönemde etkinlik gösteren özel kesim bankaları, negatif reel faizle topladıkları mevduatı artırmak için şube bankacılığına yönelmişlerdir. Ticari bankalar yeni şubeler açmış, ayrıca küçük bankalarla birleşerek ortalama sabit maliyetlerini düşürmüşlerdir (TBB, 2008: 12). Planlanan dönemde; bankacılık sektörünün, faiz oranları, mevduat, kredi, kredi limitleri ve komisyonları, kalkınma planı doğrultusunda hükümet tarafından belirlenmiştir.

Anılan dönemde, özel durumlar dışında yeni ticari banka ve yabancı banka kuruluşuna izin verilmemiştir. Bu nedenle, bankacılık sektörünün kaynaklarının, sınırlı bir rekabet içinde, mevcut bankalarla, planlarda belirlenen biçimde faaliyetleri devam etmiştir. 1950’li yıllarda kurulan çoğu küçük banka 1960’larda tasfiye edilmiştir (TBB, 2008: 12).

Planlı dönemde beş kalkınma ve yatırım, iki ticari banka kurulmuştur. Kalkınma ve yatırım bankaları: *Turizm Bankası (1962)*, *Sinai Yatırım ve Kredi Bankası (1963)*, *Devlet Yatırım Bankası*



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

(1964), *Türkiye Maden Bankası*<sup>16</sup> (1968) ve *Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası* (DESİYAB, 1975). Genellikle bu dönemde ticari banka ve yabancı banka kurulmasına izin verilmemiştir. Bunun istisnası 1964 yılında kurulan “Amerikan-Türk Dış Ticaret Bankası” ve 1977 yılında “Arap-Türk Bankası” olmuştur. Kalkınma bankalarının kurulması ile ilgili ilke kararları kalkınma planlarında yer almıştır (TBB, 2008: 12). Dönemde kurulan yabancı bankaların amacı ise uluslararası bankacılık yapmak ve uluslararası sermaye piyasasından kaynak sağlamaktır. 1980 yılı itibariyle, Türkiye’de faaliyette bulunan yabancı banka sayısı dört olup; bunlar: Osmanlı Bankası, “Arap-Türk Bankası”, “Banco Di Roma” ve “Hollantse Bank Uni. N.V.”. Bu bankaların, mevduat-kredi piyasasındaki payı da %2 ile %3 civarındadır (Akgüç, 2023).

7129 sayılı Bankalar Kanununun 38. maddesi ile bankaların en az %25 hissesine sahip oldukları iştiraklerine açtıkları kredi üst sınırı kaldırılmış, 1970’lerden itibaren de holding bankacılığı gelişmiştir (Parasız, 2009: 109). Bu dönemde sanayi yatırımlarının artıracığı düşüncesiyle holding bankacılığı devlet tarafından desteklenmiştir. Holding bankaları ve ait oldukları holdingler: “Akbank (Sabancı Holding), Bayındırbank (Bayındır Holding), Demirbank (Cingilli Holding), Finansbank (Fiba Holding), Koçbank (Koç Holding), Pamukbank (Çukurova Holding), Sitebank (Sürmeli Grubu), Dışbank (İş Bankası), Garanti Bankası (Doğuş Grubu), İmar Bankası (Uzan Grubu), Yapı ve Kredi Bankası (Çukurova Holding) (Gürtuna, 2005: 90; Altan, 2001: 51).

Bu dönemde, orta ve uzun vadeli yatırımların finansman için, bütçeden gerçekleştirilen transferler, kamu borçlanmaları, özel tasarrufların yanı sıra TCMB kredileri yaygın olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla kalkınmanın finansmanı için gerekli iç tasarruflar artırılmamıştır. Finansal sistem, tasarrufları özendirememiş ve kaynakları kalkınmada öncelikli alanlara yönlendirememiştir. Bu nedenle kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakları sağlamak ve öncelikli alanlara yönlendirmek kamu kesimince yapılmıştır. Bu bağlamda TCMB kalkınmanın finansmanı için, emisyon artışı ve uzun vadeli reeskont kredileriyle selektif kredi politikası uygulamıştır. Bu krediler büyük ölçüde emisyonla yapıldığından ve geri ödemesi genellikle yapılmadığı için enflasyonist etkiye yol açmıştır (Artun, 1983: 68-69.) Planlı dönemde Türkiye’nin kalkınma hızı artmıştır. Ancak kalkınmanın finansmanı için gerekli kaynakların enflasyona yol açması ve gelişen sanayinin yüksek enflasyonist ortamda iç talebe yönelik üretim yapması ve ihracata yönelmemesi sonucunda döviz kıtlığı başlamıştır. 1970’li yılların ortasından itibaren, Türkiye ekonomisinde döviz darboğazına bağlı bunalım başlamış ve 1978-1979 yıllarında durum daha da ağırlaşmıştır. 1970’li yıllarda döviz darboğazı sebebiyle, dövize çevrilebilir mevduat hesapları uygulaması ve benzeri önlemler sonucu döviz cinsinden borçlar artmıştır. Ödemeler dengesizliği ve döviz kıtlığı sorunu sebebiyle, ithalat kısıtlanmış ve ithal ikamesi sanayilerin yeterli ara malını ithal edememesi ise kapasite kullanım oranlarını düşürmüştür. İthal ikameci sanayileşme politikalarının amacı döviz gelirlerini artırmak değil, döviz tasarrufu sağlamaktır. Ancak dönemde, kalkınma için gerekli döviz gelirleri yeterli olmadığından döviz talebi devamlı artmıştır. Döviz talebi; hem yatırım ve ara malları ithalatı için hem de petrol fiyatları artışı ve Kıbrıs Barış Harekâtı sebebiyle artarken, dış ticaret ortaklarındaki durgunlukta etkisiyle döviz gelirleri düşmüştür. Ayrıca sanayi için gerekli kaynaklar para arzı artışıyla sağlanmış ve bu da enflasyona yol açmıştır. Türkiye Nisan 1978 ve

<sup>16</sup> Türkiye Maden Bankası kurulduktan sonra faaliyetine başlamadan 1974 yılında tasfiye edilmiştir.

Temmuz 1979'da IMF ile Destekleme Anlaşması (stand by) imzalamış ancak krediler iptal edilmiştir.

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

24 Ocak Kararlarını uygulama koşuluyla IMF ile destekleme anlaşması yapılarak istikrar politikaları uygulanmaya başlamıştır. Programın kısa dönemli hedefi, fiyat istikrarı sağlamak için büyümeden vazgeçmektir. Bu politika bağlamında hedefler; uzun dönemde kamu yatırımları ve üretimi aşamalı olarak azaltmak, KİT reformları yapmak, dış ticarete kotaları kaldırmak ve gümrük tarifelerini düşürmek, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını teşvik etmek, piyasa koşullarında ihracata yönelik büyüme politikaları uygulamak biçimindedir. Yapılan anlaşmanın anahtar koşulları ise esnek döviz kuru, fiyat istikrarı, kamu kesimi TCMB kredilerine sınır koymak ve faiz oranlarını serbest bırakmaktır (Foroutan, 1991: 441; Akdemir, 2000: 119). 01.07.1980 tarihinde faiz oranlarının serbest bırakılması bankacılık kesimi için bir dönüşüme neden olmuştur. 1960-1980 döneminde uygulanan negatif faiz politikası sona ermiş ve faiz oranları hızla yükselmiştir. 1 Temmuz Bankacılığı ile yabancı bankaların Türkiye'de şube açmasına ve yeni banka kurmalarına yönelik kısıtlamalar kaldırılmıştır. 1984'te faizsiz bankacılık işlemleri ve kâr payı ödemesi yapan özel finans kurumları kurulmuştur. Ayrıca Türk bankaları da dışa açılmaya başlamış, yurtdışında şube ve temsilcilikler açmaya başlamışlardır. 01.07.1980'de serbest bırakılan faizler, banker krizleri sebebiyle tekrar 01.01.1983 tarihinden itibaren TCMB'ce belirlenmeye başlamış, bu uygulamaya 01.01.1987 tarihinde son verilmiş ve tekrar faiz oranları yükselmeye başlamıştır. 1981'de yaşanan banker krizinden bankacılık kesimi de etkilenmiş altı milli bankanın faaliyetine son verilmiştir. Öte yandan, 1983 yılında tasarruf mevduatını sigorta etmek üzere "*Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF)*" kurulmuştur.

Anılan krizin etkisiyle, bankacılık kesiminin gözetim ve denetimini sağlamak için 1985 yılında 3182 sayılı Bankalar Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla, uluslararası bankacılık standartları doğrultusunda, bankacılık kesiminin uluslararası gözetim denetimine, tek düzen muhasebe sistemine geçilmiştir. Banka bilançolarının dış denetimine başlanmış ve bankaların kıyı ötesi bankacılık faaliyetlerine de izin verilmiştir.

1985'de İstanbul "*Menkul Kıymetler Borsası (İMKB)*"nın faaliyete geçmesiyle sermaye piyasası araçları yaygınlaşmaya başlamıştır. Finansal piyasalardaki fonlar borsaya yönlenmeye başlarken, bankalar açık pozisyonlarla yurtdışı fonları kullanmaya başlamıştır. İMKB'nin faaliyete geçmesiyle sermaye piyasası araçlarıyla fon piyasasını paylaşan bankacılık kesimi için alternatif oluşturan sıcak para girişleri, bankaların açık pozisyonlarının büyümesine, dolayısıyla aktif kalitesinin zayıflamasına neden olmuştur. Bir başka ifadeyle, bankalar uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesinden paylarını almak adına, yatırım fonları kurarak plasmanlarını borsaya yönlendirmeye başlamışlardır. Tüm bu gelişmelerle bankacılık kesimi giderek daha riskli bir yapıya bürünmüştür.

DİBS ihalelerine 1985 yılında başlanmıştır. Kamu sektörü açıklarının bankalar yoluyla finanse edilmesinin yolunun açılması da bankaların finansal aracılık görevlerinden uzaklaşmalarına zemin hazırlamıştır.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

1986 yılında “Bankalararası Para Piyasası (İnterbank)” faaliyete başlamıştır. TCMB, 1987 yılında açık piyasa işlemlerine başlamıştır. Türkiye SWIFT'e<sup>17</sup> katılmış ve bankalar bağımsız denetçilerce denetlenmeye başlanılmıştır. 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile Hazine, Bankalar Yeminli Murakıpları, TCMB ve TMSF'den oluşan bir gözetim ve denetim mekanizması oluşturulmuştur.

“Arz Yanlı İktisat”ın temel özelliği, gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergi oranlarının düşürülmesidir. Bu politikalar kapsamında 1985'te katma değer vergisi uygulanmaya başlanmış ve dolaylı vergilerin, toplam vergi gelirleri içindeki payı artarken, gelir ve kurumlar vergilerinin payı da düşmeye başlamıştır. Vergi yerine borçlanmayı tercih eden bir politika uygulamasıyla DİBS'nin ters repo ve repo işlemlerine başlamıştır. Kamu kesimi borçlanma gereği 1987'de %58'e, izleyen yılda ise %84'e çıkmıştır. Bu nedenle piyasa faiz oranları yükselirken, bankaların kamu kesimine kaynak aktarma süreci hızlanmıştır. 11.8.1989 tarihinde 32 Sayılı Kararla sermaye giriş ve çıkışları serbestleşmiş ve 1990 yılında Türk lirasının çevrilgenliği (konvertibilitesi) ilan edilmiştir.<sup>18</sup> Hem sermaye hareketlerinin serbestleşmesi hem de yüksek faiz oranları sebebiyle oluşan faiz arbitrajıyla Türkiye'ye sıcak para girişi yoğunlaşmıştır. Bankalar faiz arbitrajı yaparak kârlılığını artırırken, açık pozisyonların riskini göz ardı etmişlerdir. Bir yandan finansal liberalleşmeyle gelen sıcak para akışı karşısında yatırım fonları kurarak varlıklarını borsaya yönlendiren, bir yandan da kamu finansman araçlarına yönelen bankaların 1990'lı yılların başında toplam gelir ve kârları içerisinde kambiyo ve sermaye piyasası işlemleri ile devlet tahvili ve hazine bonusu kazançları payı önemli bir yer işgal etmiştir.

Türkiye'de 1980 yılında uygulanmaya konulan ekonomik istikrar programıyla öncelikle dış ticaret serbestleşmeye başlamıştır. Yüksek kur ve ihracatı teşvik önlemleriyle Türkiye'nin ihracatı artmıştır. 1983 yılından itibaren başlayan serbestleşme, 1989 yılında gümrük vergi oranlarının düşürülmesiyle birlikte daha da artmıştır. 1990 yılının başlarına gelindiğinde ithalatta uygulanan miktar ve fiyat kotaları kaldırılmıştır. Uygulanan bu program dünyaya örnek olarak sunulurken ilk yıllardaki başarıyı sürdürülemediği özellikle sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle Türkiye'nin cari açığı devamlı artmış ve finansmanı kısa vadeli sermaye girişleriyle yapılmıştır.

1989-1994 döneminde; fonlar, döviz, para ve sermaye piyasası arasında akışkan hale gelmiş, 1992 yılında bankacılık sisteminin doğrudan kredilendirilmesi için bir elektronik para aktarım sistemi kurulmuştur. Fon girişi olan piyasada fiyatlar yükselirken, çıktığında ise fiyat düşüşleri olmuştur. Türk lirası aşırı değerlenirken, dış ticaret ve cari işlemler bilançosu açığı artırmıştır. Hükümetin artan harcamaları için iç ve dış piyasadaki borçlanması ve TCMB avanslarını kullanması, toplam talep artışı ve enflasyona sebep olmuştur. Hükümetin makroekonomik dengesizlikler sebebiyle, yabancı sermayeye ihtiyacıyla, portföy yatırımları ve açık pozisyonlar teşvik etmiştir.

<sup>17</sup> SWIFT Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Dünya Bankalararası Finansal Telekomünikasyon Derneği).

<sup>18</sup> Bir ülkenin ulusal parasının, döviz piyasalarında başka bir ülke parası ile serbestçe değiştirilebilmesi ve uluslararası ticari işlemlerde değişim aracı olarak kullanılabilmesi çevrilgenlik olarak adlandırılır.

Bankalar, 1993 yılında da yurt dışından kredi olarak TL plasmanına devam etmiş ve açık pozisyonlarını arttırarak faiz arbitrajıyla kârlılıklarını arttırmışlardır. Ancak bu riskli kazanç elde etme yöntemi, hemen ardından gelen kriz döneminde bankaları zora sokmuştur. Zira kur düşüken bankalar için yurtdışından döviz borçlanmak kârlı iken, kur yükseldiğinde ulusal para cinsinden borçları arttığı için sermaye yetersizliği ortaya çıkmıştır.

Dış ticaret açığı, artan cari açık ve bütçe açıkları üçlüsü, kamunun dış borç limitlerine ulaşılmasıyla da birleşince, bu durumun sürdürülemezliğini algılayan yabancı sermaye, çıkışa geçmiş ve TCMB döviz rezervleri azalmaya başlamıştır. Bu durumun finansal piyasalara yansması ise hızla artan döviz talebi ve faizler olmuştur. Talep artışında en önemli paylardan biri de açık pozisyonlarını kapatmaya çalışan bankacılık kesiminindir. Zira yabancı bankalar, yerli bankaların vadesi gelmiş borç vadelerini de uzatmaktan kaçınma eğilimine girmişlerdir (Coşkun vd., 2012: 23-25).

1994 yılı başında hükümetin faiz oranlarını düşürmesi, Türk lirasının aşırı değerlenmesini önlemeye çalışmış, döviz kuru yükselmeye başlamıştır. Öte yandan Standart & Poors ile Moodys'in Türkiye'nin kredi notunun yatırım yapılamaz düzeye indirmesiyle, ihaleler iptal edilmiş, bu faiz oranlarının yükselmesi yönünde baskı oluşturmuş ve risk beklentileriyle likiditenin dövize yönelmesi, kurun daha da yükselmesine sebep olmuştur. TCMB, döviz kuru artışını önlemek için müdahalede bulunsa da kurun yükselmesini önleyememiş ve müdahaleyi bırakmıştır. Böylece döviz kurlarının daha da yükselmesiyle başlangıçta döviz krizi olarak başlayan kriz, finansal krize dönüşmüştür. Kriz döneminde açık pozisyonları nedeniyle yeterli risk yönetimini yapamayan bankacılık sektöründe sermaye yetersizliği oluşmuştur (Coşkun vd., 2012: 22). Kısaca ifade edilirse, hükümetin makroekonomik dengesizliklerden dolayı yabancı sermaye ihtiyacı nedeniyle, para politikasının portföy yatırımlarını ve açık pozisyonu teşvik etmesi, Türk lirasının yabancı paralar karşısında değerlenmesi ekonomiyi ısıtmış ve krize zemin hazırlamıştır.

Enflasyonu önlemek ve kurlara istikrar kazandırmak ve bankacılık kesiminin problemlerini çözmek için hükümet IMF'ye müracaat ederek, 5 Nisan Kararlarını (5 Nisan 1994 Kararları) almıştır. Anılan kararlarda öncelik kamu açıklarının azaltmasına verilmiştir. Dolayısıyla bu programda temel hedef, TL'ye istikrar kazandırmak, enflasyonu düşürmek ve ihracat artışının da yardımıyla ekonomik ve sosyal kalkınmayı sürdürülebilir bir zemine oturtmak olarak açıklanmıştır. Ancak, bu süreçte riskleri gerçeğe dönüşen bankacılık kesimi de büyük yara almıştır.

Krizde yüksek açık pozisyona sahip bazı bankalar, 5 Nisan Kararlarına rağmen finansal kesimde artan güvensizliğin etkisiyle, yüksek mevduat çekişlerine cevap verememiş ve faaliyetlerinin durdurulması kararıyla karşı karşıya kalmışlardır. Sermaye yetersizliği sebebiyle faaliyetleri son bulan bankalar, Impexbank, TYT Bank ve Marmara Bank'tır. Bu son durum uluslararası arenada Türkiye finansal piyasalarına ilişkin olumsuz yansıma bulurken, iç piyasada da bankacılığa olan güveni derinden sarsmıştır. Bu yüzden kamu tüm mevduata %100 devlet güvencesi getirmiştir. Bankacılık sektöründeki regülasyon uygulamalarına örnek gösterilebilen bu uygulamayla, tasarruf sahiplerinin korunması, banka iflaslarının engellenmesi ve dolayısıyla krizlerin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca, yine bu dönemde süper bonolar ihraç edilerek (%400 faizli), dövize olan talep düşürülmeye çalışılmıştır. Tüm bu uygulamalarla kısa vadede kriz döneminde

finansal sistemde bir yatışma sağlanmıştır. Maalesef özellikle mevduata getirilen sınırsız güvence, uzun vadede piyasa disiplini bozmuş ve sektörce kötüye kullanılarak, sistem için yeni bir riskin oluşmasına yol açmıştır (Yetiz, 2016: 10).

1994 krizi öncesi fırsat penceresi gibi görülen açık pozisyonlar, 1994 krizi ile birlikte bankaların en büyük uçurumu olmuş ve kriz sonrasında bankacılık açısından iç kaynakların ve kaynak çeşitlendirmesinin bir kez daha önemi fark edilmiştir. Bir başka deyişle, aktif kalitesinin bankacılık kesimindeki önemi bir kez daha belirginleşmiştir.

Ancak sektör, ekonominin genelini hâkimiyeti altına alan istikrarsız süreçlerden kendini tam olarak arındıramamış ve maalesef 1994 krizi sonrasında da açık pozisyonları artmaya devam etmiş, bankalar temel işlevlerini yerine getirerek para kazanma güdüsünden de zaman içinde yeniden uzaklaşmıştır (Çalım & Çalım, 2022: 35).

Bu süreçte bankacılık alanında bir regülatör kurum tanımlaması yapılmış ve 1999 yılında bankacılık sektörünün düzenleme ve denetleme yetkisi, Hazine ve TCMB'den alınarak, "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)"na verilmiştir. Böylece bankacılık alanındaki düzenlemelerin tek merkezden yürütülmesi söz konusu olmuştur (TBMB, 2001: 9). Değişiklikler sonrasında, TCMB'nin yetki ve sorumluluğu, gerektiğinde bankaların günlük ve haftalık likidite ihtiyacının karşılanması, diğer bir ifadeyle, son başvuru mercii olarak gerekli fonu sağlamak olarak belirlenmiştir. Hazine ise olağanüstü durumlarda BDDK'nın talebi ile BDDK adına borçlanma yapabilen ve tüm finansal regülasyon kurumları arasında koordinasyon sağlayacak olan kurum olarak tanımlanmıştır. Türkiye Bankalar Birliği de piyasa regülasyon sürecinin bankalar ve tüketici davranışını düzenleyip denetleyen kurum statüsünü sürdürmüştür (Yay vd., 2004: 123; Gündoğdu, 2017: 71).

Piyasaların düzenlenmesi, bu amaçla bir kurum kurulması, finansal piyasaların genel ekonomi üzerindeki etkisinin, makroekonomik değişkenler ve para politikası aracılığıyla fazla olması açısından önem arz etmekte ve aslında finansal piyasalar ve genel ekonomi arasındaki bütünselliği de hizmet etmektedir (Ciğerci & Gökce, 2014: 1). Bu doğrultuda, bir regülasyon kurumu olarak BDDK'dan beklenen, bankacılık hizmet piyasasının performansını iyileştirme, bankaların borçlarını ödeyebilme gücünü, likidite ve risk seviyelerini koruyabilmelerini sağlamak adına düzenlemeler yapma ve böylece finans piyasasını sağlamlaştırarak, reel ekonomiye destek olmasıdır (Meta vd., 2020: 67).

1997 yılında Hazine'nin Merkez Bankası'ndan avans kullanımı kısıtlanmış ve kamunun açıklarını finanse etmek için ağırlık verdiği Devlet İç Borçlanma Senetleri (DİBS) yüksek reel faizleri ile bankacılık sektöründe kârlı yatırım olanağı yaratmıştır. Aynı yüksek reel faizler, yıl 1998'lere geldiğinde kaçan sermayeyi geri getirmiş olsa da Türkiye'de, artan iç taleple büyüyen cari açık, yüksek reel faiz yanı sıra yüksek enflasyon ile 2000'li yıllara adım atılmıştır.

1999 yılında Türkiye ekonomisi, iç ve dış dengesizlikler ve bankacılık kesimi sorunlarıyla karşı kaşıya kalmıştır. Sonuç olarak 1999 yılı itibarıyla bankacılık kesiminde bilanço bozukluğu olan bankalar; Türkbank, Yaşarbank, Esbank, Egebank, Sümerbank, Yurtbank, İnterbank ve Bank Ekspres TMSF'ye devredilmiştir.

1999'da bankacılık kesimindeki özkaynak yetersizliği, açık pozisyonlara bağlı faiz, kur riski ve likidite açığı yoğunlaşmıştır. Ayrıca, yüksek DİBS stokları, holding bankalarının kendi



şirketlerinden geri dönmeyen kredileri ve kamu bankalarının yüksek görev zararları da mevcut durumun daha da ağırlaşmasına sebep olmuştur.

Türkiye ekonomisinde yaşanan bu darboğazlar yüzünden 2000-2001 döneminde IMF ile imzalanan destekleme anlaşması çerçevesinde “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulanmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda, döviz kuru çıpalanmış<sup>19</sup>, birinci yılda döviz sepetinin (1dolar+0,77 Avro) değeri %20 enflasyon hedefine uygun olarak belirlenmeye başlanmıştır. Bu bağlamda ilk üç ayda bu sepet %2,1, izleyen üçüncü çeyrekte sırasıyla (1,7), (1,3) ve (1) yükselmesine izin verileceği ilan edilmiştir. Bu programla kur oynaklığının 18 ay süre ile belirlenen sınırdan olacağı ve sınırlandırmanın Haziran 2001 tarihinde son bulacağı belirtilmiştir. Temmuz 2001-Aralık 2001 tarihleri arasında döviz sepetinin değerinin geniş bir aralıkta dalgalanması sağlanarak 2002 yılında esnek döviz kuru sistemine geçileceği hedeflenmiştir. Ancak bu program Kasım 2000’de sarsılmış, Şubat 2001’de ise tamamen çökmüştür (Özatyay, 2011: 372).

IMF destekleme anlaşması ve Dünya Bankası sektörel uyum kredileri için, bankacılık reformuna değinilmiş ve bankacılık risklerinin temizlenmesi, özellikle açık pozisyonların kapatılmasının gerekliliğinin altı çizilmiştir. Gerçekten BDDK da bu konuda uyarı da bulunmuş, ancak yabancıların bu uyarıyı, tehlike varlığı olarak okumalarıyla hızlanan çıkış süreçlerine, açık pozisyon kapatmak için bankaların ve güvende kalmak amacıyla hareketlenen mudilerin döviz talepleri de eklenince, döviz talebi sıçrayışa geçmiştir. Diğer yandan, IMF yapısal uyum programı çerçevesinde, kamu bankalarının yeniden yapılandırılmasıyla ilgili düzenlemenin zamanında çıkarılamaması ve buna bağlı olarak Dünya Bankası’ndan alınacak olan finansal sektörel uyum kredisinin kesilmesi yanı sıra enflasyonda gerilemenin beklenenin altında gelişmesi de hem genel ekonominin hem de bankacılık kesiminin darboğaza girmesine neden olmuştur (TBB, 2008: 18).

Böylece derin kökleri 1990’lara dayanan ve asıl olarak kamu sektörü bütçe açığı ve sürdürülemez cari açıktan kıvılcım alan kriz, 2000 yılı Kasım ayına gelindiğinde mali sektörde ve özellikle bankacılıkta artık derin bir krize dönüşmüştür (Çalım & Çalım, 2022: 35).

Negatif reel faiz ve devalüasyon beklentileriyle sermaye çıkışlarının hızlandığı bu son durumda, yabancı bankalar da Türk bankalarıyla ilişkilerini askıya almış ve böylece likidite sıkışıklığı da baş göstermiştir. Bu süreçte, yabancı bankalara güven tesis etmek için, yabancı bankaların Türk bankalarına açtığı ve açacağı krediler devlet garantisi kapsamına alınmıştır. Ancak tüm bu desteklere rağmen, sürekli artışta olan açık pozisyonlarıyla, döviz borç yükü, geri dönmeyen kredileri ile yapısal sorunlu banka sayısının çokluğu ile sarsılan bir güvene sahip olan bankacılık sistemi, siyasi gerginliklerin de yansımasıyla sakinleşememiş, aksine krizin ikinci dalgası, reel kesime de yayılarak Şubat 2001’de yaşanmıştır. Bu süreçte, daha önce TL pozisyonunu koruyanlarında döviz yöneltmeleriyle ciddi baskı altına giren döviz kuru, Merkez Bankası’nın rezervlerini eritecek düzeydeki müdahalelerine rağmen kontrol altına alınamamış ve kur dalgalanmaya bırakılmıştır (TCMB, 2001: 11).

Özellikle portföylerinde yüklü miktarda devlet iç borçlanma senedi tutan bankaların, likidite sıkışıklığı karşısında hem rakiplerince hem de Merkez Bankası’nca desteksiz bırakılmaları

<sup>19</sup> Kurların artışı sınırlandırılmış aynı zamanda para emisyonu da para kurulu uygulamasıyla sınırlandırılmıştır.

fonlamada büyük güçlüklerle karşılaşmalarına sebebiyet vermiştir. Bu dönemde TCMB'nin Net İç Varlıklarına üst sınır konulurken, Net Dış Varlıklara ise alt sınır konulmuştur. Böylece emisyon için Para Kurulu uygulamasına geçilmiştir (Özatay, 2011: 366-367). Para Kurulu uygulamasında, merkez bankası ulusal parayı basar ancak para basımı sadece döviz karşılığında yapılır. Merkez bankasının sabit bir kurdan döviz alıp satmaya yetkisi vardır, ancak klasik merkez bankaları gibi son başvuru mercii olma işlevi yoktur. Ekonomide likidite sıkışıklığı olsa bile merkez bankası bunu önleyemez. Ekonomideki likidite sıkışıklığı sebebiyle gecelik faizler yaklaşık %1700'lere kadar tırmanmış, ancak TCMB'nin likiditenin son kaynağı olma işlevi olmadığı için, bu tırmanışı önleyememiştir. Bu süreçte, IMF Türkiye bankacılık kesimine olan güvenin yeniden tesis edilmesi için bankacılıkta köklü bir reformu zorunlu tutup, ciddi bir iyileştirme programı yanı sıra sorunlu bankaların sistemden ayıklanmasını zorunlu koşturmuştur. Sonuç olarak krizin tüm bankacılık sistemine yayılması engellenmek istenmiştir. Bu kararlılığı göstermek üzere 23 banka TMSF'ye devredilmiş, bu bankalardan 3 tanesi tasfiyeye, 5 tanesi satışa, 14 tanesi de birleşmelere konu edilmiştir (Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 23).

1999'dan itibaren fona devredilen bankalar: “*Türk Ticaret Bankası, Bank Ekspres, İnterbank, Esbank, Yaşarbank, Egebank, Sümerbank, Yurtbank, Kıbrıs Kredi Bankası, Bank Kapital, Etibank, Demirbank, Ulusal Bank, İktisat Bankası, Tariş Bank, Bayındırbank, Kentbank, EGS Bank, Site Bank, Toprak Bank, Pamukbank, İmar Bankası, Adabank*” (TBB, 2008).

Genel ekonomi için enflasyon, döviz, faiz ve belirsizlik öğeleriyle oldukça yıkıcı olan kriz, bankacılık sektörünü ise kur, faiz ve likidite riskiyle karşı karşıya bırakmıştır. Reel sektör kredi temininde, finansal sektör ise kredi geri ödemelerinde sorunlar yaşanmış, finansal kesimde başlayan kriz reel ekonomiye de yansımış ve Türkiye’de büyük bir ekonomik kriz yaratmıştır (TCMB, 2001: 1-8; Coşkun vd., 2012: 25).

## 5. Bankacılık Sektöründe Yeniden Yapılandırma Dönemi (2002-2007)

2000’li yıllara gelindiğinde ekonominin istikrarının sağlanabilmesi için bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının bir zorunluluk olduğu deneyimini yaşayan ülkede, ekonominin ve mali kesimin yeniden toparlanabilmesi için 2001 yılında IMF destekleme anlaşması ile “*Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)*” uygulamaya konulmuştur.

Kamu finansman dengesinin sağlanması, enflasyonla mücadele, ekonominin dış şoklara karşı güçlendirilmesi gibi temel amaçlar taşıyan GEGP’nin en önemli ayağını da bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması oluşturmuştur. Zira art arda gelen krizler, bankacılık sisteminin var olan risklerinin ancak yapısal bir değişiklikle çözüme kavuşturulması gerekliliğinin kaçınılmazlığını ortaya çıkarmıştır (Yıldırım, 2020: 73).

Bankacılık piyasasına ilişkin piyasa giriş-çıkışları, faaliyetlerle ilgili yasal düzenlemeleri yapma, bankaların kamu yararına uygun çalışmalarını sağlama, sermaye yeterliliği, risk yönetimi konularında piyasa disiplini altında, uluslararası rekabet gücünü koruyan bir yapıda işleyiş sağlamaya ilişkin görevlerle donanmış BDDK, 2001 yılında “*Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*” açıklamıştır (Yay vd., 2004: 124). Kriz sonrasında yeni ekonomik programın da odak noktası haline gelen bankacılık sektörünün yapısal sorunlarının giderilmesi

yönündeki önlemler kapsamında, Bankalar Kanunu'nda 12.05.2001 tarih ve 4672 Sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır (TBB, 2001).

Temel amacı uluslararası ölçekte rekabet edebilir, sağlam bir bankacılık sistemi kurmak olan program, dünyada benzer krizler yaşayan ülkelerin yeniden yapılanma programlarına benzer şekilde, mevcut sistemin kırılma noktalarını gidermeye yönelik dört öge üzerine oturtulmuştur. Bunlardan birincisi, kamu bankalarının finansal ve operasyonel açıdan yeniden yapılandırılmasıdır. İkincisi TMSF bünyesindeki bankaların çözülmesi, üçüncüsü krizlerden olumsuz yönde etkilenen özel bankaların sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve son olarak dördüncüsü de bankacılık sektöründe gözetim ve denetim etkinliğinin artırılarak, sektörü daha etkin ve rekabetçi bir yapıya kavuşturacak yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesidir (BDDK, 2001: 1-5; Taşar, 2009: 39).

### 5.1. Kamu Bankalarının Yeniden Yapılandırılması

Bankalar Kanunu'nda yapılan değişikliklerle başlayan süreçte, kamu bankalarının öncelikle finansal, ardından da operasyonel olarak yeniden yapılandırılmasına yer verilmiştir. Bu doğrultuda öncelikle kamu bankalarının görev zararları Hazine tarafından üstlenilmiş, yeni görev zararlarının oluşmaması adına yeni düzenlemeler getirilmiştir. Böylece bu bankaların sermaye yapıları devlet eliyle güçlendirilmiş ve böylece yeniden yapılandırma sürecinin ilk adımı gerçekleştirilmiştir (Küçükbaşakçı, 2004: 103-105).

Kamu bankalarının operasyonel yapılanmasına yönelik ilk uygulama, görevleri arasında kamu bankalarını özelleştirmeye hazırlamakta olan ortak bir yönetime aktarılması olmuştur. Bu operasyonel yapılandırma, ürün, insan kaynağı, mali kontrol ve risk yönetim konularında da ve uluslararası rekabetin gereklerine göre yapılandırmaya yönelik önlemlerle de zenginleştirilmiştir (Küçükbaşakçı, 2004: 103-105; BDDK, 2001: 1-5).

### 5.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Bünyesindeki Bankaların Çözümü

Güçlü finansal kurumların oluşması adına, sermaye yapısını güçlendirme çabalarına olumsuz sonuç veren bankaların TMSF bünyesinde çözülmesi yoluna gidilmiştir. Sektörün diğer bir düzenleyici kurumu olan TMSF, mevduatı sigorta etmek yanı sıra bankaların mali yapısının korunması ve gerektiğinde yeniden yapılandırması görevleri doğrultusunda, bu yeniden yapılandırma sürecinde BDDK ile işbirliği içinde önemli rol üstlenmiştir. Aktif yapıları zayıf, sermaye yetersizliği yaşayan bankalar, TMSF kapsamına alınmış, sorunlu bankaların aktiflerini yönetmek üzere ise aktif yönetim birimleri kurulmuştur (BDDK, 2001: 1-5).

Bu bankaların ekonomiye olan mali yükünün daha da ağırlaşmaması için yükümlülüklerin üstlenilerek doğrudan tasfiye süreci bilinçli olarak ilk tercih olmamıştır. Zira bu durumda ortaya çıkacak nakit ihtiyacı ve borçlanmalar zaten sıkıntıda olan mali piyasaları faiz artışıyla bir kez daha olumsuz etkileyebilecektir. Bu doğrultuda, ilgili bankaların mali yapılarının güçlendirilmesiyle satışı veya tasfiyesi gerçekleştirilmiş ve banka birleşmeleri de teşvik edilmiştir. Diğer yandan, ayakta kalan bankalarında rekabetçi güçlerini koruyabilmeleri için yabancı ortak arayışları da sektörü şekillendiren diğer bir unsur olmuştur. Tasfiye, birleşme ve satın almalar ile programın yeniden yapılandırma ayağının yapısal kısmı da yer almıştır.

### 5.3. Özel Bankaların Sağlıklı Bir Yapıya Kavuşturulması

Özel bankaların mali yönden yeniden yapılandırılması kapsamında, banka sermayelerini güçlendirme programı uygulanmıştır. Öncelikle bu bankaların kendi imkânları ile sermayelerini artırmaları istenmiştir. Bu doğrultuda, özel bankaların belirli bir takvime göre sermaye artırımına gitmeleri yanı sıra dönem kârlarının sermayeye eklenmesi, mali olmayan iştiraklerin öz kaynaklara oranların azaltılması gibi önlemlerde getirilmiştir. Bu önlemlerin yeterli olmadığı, ancak belli ölçek büyüklüğüne sahip olan bankalarda ise sermaye yapısını güçlendirmek amacıyla, bir defaya has olmak üzere kamu kaynakları ile destek sağlanmıştır. Bu sermaye desteği ile aynı zamanda sermaye yeterlilik rasyoları Avrupa Birliği (AB) bankacılık standartlarına uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır (Çalim & Çalim, 2022: 35).

Özel bankalara sağlanan sermaye desteğinin arkasında yatan bir diğer neden, krizle hasar almış finans ve reel sektör bağının yeniden onarımıdır. Zira krizle daralan reel sektör, bankalara olan borçlarını geri ödeme kapasitesini büyük ölçüde yitirmiş ve bankaların tahsili gecikmiş alacaklarında belirgin bir artış gözlenmiştir. Kamu, verdiği sermaye destekleriyle, bankaların yeniden kredi verebilir duruma gelmelerini, böylece reel sektörün tekrar büyümeye geçip, borç geri ödeme kapasite yükselmesini hedeflenmiştir.

Geri ödenemeyen kredi stokunu azaltmaya yönelik girişimler kamunun desteği ile de sınırlı kalmamış, bankacılık ve reel sektör temsilcilerinin bir araya geldiği İstanbul Yaklaşımı adı da verilen finansal yeniden yapılandırma programı, Haziran 2002’de üç yıl için uygulamaya konulmuştur. Türkiye Bankalar Birliği tarafından hazırlanan Finansal Yeniden Yapılandırma Çerçeve Anlaşması kapsamında, geri dönmeyen kredilerin yapılandırılması için, tarafların kendi aralarında anlaşmaları ve bankaların şirketlere gönüllülük esasına dayalı bir ek finansman desteği sağlayarak borçların yeniden yapılandırılması hedeflenmiştir. Böylece, kriz nedeniyle ödeme gücünü yitiren ancak ekonomide yüksek katma değer yarattığı düşünülen reel sektör firmalarının, faaliyetlerini sürdürebilmeleri ve dolayısıyla bankalara olan borçlarını geri ödeyebilmeleri ve kamunun vergi tahsilatlarının artırılması amaçlanmıştır (Küçükbaşakçı, 2004: 15; Ataman Erdönmez, 2002: 11-15).

Kamunun bankaların sermayelerini güçlendirme programının önemli bir diğer ayağını da bankaların kur ve faiz risklerinin bertaraf edilmesi amacıyla Hazine tarafından gerçekleştirilen iç borç takas işlemi oluşturmuştur. Haziran 2001’de yapılan ve katılımın gönüllülük esasına dayalı olduğu, fiyatın ihale mekanizması ile piyasa koşulları içerisinde belirlendiği bu işlem, kısa vadeli senetlerin uzun dönemli TL ve dövize endeksli senetlerle takasını sağlamış ve yakın dönemli borçları ileriye ötelemiştir (Balıbek, 2011: 370).

Sektörü kısa vadeli yüksek finansman açığının yıkıcı etkilerinden arındıran, bankaların açık pozisyonlarının kapatılmasına katkı sağlayan, dolayısıyla sektörün mali yapısını güçlendiren bu yöntemle, kamu aynı zamanda özel bankaların döviz borçlarını ödemek için piyasada yaratacakları döviz talebinin de önünü kesmeyi amaçlamıştır (Er, 2009: 152).

### 5.4. Yasal ve Kurumsal Düzenlemelerin Gerçekleştirilmesi

Yeniden yapılandırma programının operasyonel kısmı, BDDK ve TMSF işbirliği ile şekillendirilmiştir. TMSF bünyesindeki bankaların çözümlenmesine yoğunlaşırken, BDDK ise

diğer finans kuruluşlarını kapsayacak biçimde etkin bir kamusal gözetim ve denetime odaklanmıştır (Kaya & Arslantürk Çöllü, 2020: 24).

Diğer sektörlere kıyasla etkin bir düzenleme ve denetleme yoksunluğunun daha kapsayıcı ekonomik maliyetlerinin olduğu bankacılık sisteminde, etkin düzenleme ve denetleme yapan kurumların varlığı, piyasalara olan güveni de yüksek tutmaktadır (Taşar, 2009: 31). Bu bakış açısıyla, bankaların kuruluşundan, faaliyetlerinin yürütülmesi, risk yönetimi, sermaye yeterliliklerin ölçümü ve AB standartlarına uyum gibi oldukça geniş bir alanda belirleyici, bir kurum olarak BDDK, donandığı yetkilerle bankacılık sektörünün uluslararası kurallara uyumlu ve yine bu ölçekte rekabet edebilir bir yapıya kavuşturulmasını hedeflemiş ve söz konusu programı titizlikle yönetmiştir (Coşkun vd., 2012: 26).

Bu doğrultuda, kamuoyunun sektör faaliyetleri ile bilgilendirilmesi, kredi sınırları ve standart oranların hesaplanmasında AB düzenlemelerinde kullanılan konsolide özkaynak tanımına geçilmesi ve mali tabloların hazırlanmasında uluslararası standartlara uyum zorunlu kılınmıştır. Ayrıca, kredi risk yoğunlaşmasını önlemek için banka kaynaklarının belli gruplar üzerinde yoğunlaşmamasının sağlanması, yabancı para pozisyon risklerinin takibi için, yabancı para pozisyonlarının konsolide esasa göre hesaplanması yükümlülükleri getirilmiştir (TBB, 2008: 45). Bankalarda iç denetim ve risk yönetim sistemleri kurma zorunluluklarıyla birlikte asıl olarak risk ölçümüne odaklanan yaklaşıma geçilmiştir. Risk yönetimi için, uluslararası gelişmeler ve uygulamalara uyumlu düzenlemeler esas alınmıştır. Dışa açık bir yapı sergileyen bankacılık sistemi, gelişim sürecinde, uluslararası arenadan alabileceği risklere dair hazırlıklı olmak amacıyla, küreselleşen finans piyasalarındaki kuruluşların sürekli değişen riskleri daha etkin yönetebilmeleri amacıyla Uluslararası Ödemeler Bankası (BIS)<sup>20</sup> tarafından açıklanan Basel Düzenlemeleri uygulamaya başlamıştır.

Hiçbirinin diğerini geçersiz kılmadığı, aksine karşılaşılan yeni risklerle, daha hassas ölçümlere ve gerekliliklere doğru yönelen kriterler, Türk bankacılık sektöründe BDDK aracılığıyla kademeli geçiş süreçleriyle uygulamaya alınmıştır. 1989 yılında açıklanan Basel I 1992, daha geniş kapsamıyla 2004'te yayınlanan Basel II kriterleri ise 2012 yılında uygulanabilir hale gelmiştir (Yıldırım, 2015: 11-13).

Bankaların sermaye yeterliliğinin ölçülmesine ve değerlendirilmesine ilişkin çıkarılan yönetmeliklerle, kriterlerin getirdiği değişikliklere uyum sağlamaya çalışan bankacılık sektörü, 2008 küresel krizinin getirdiği farklı deneyimlerle 2010 yılında yeniden şekillendirilen Basel III kriterlerine ise uyum sağlama aşamasındadır. En son yapılan Basel IV düzenlemesi ise henüz ülkeler tarafından tam olarak uygulanabilir olmayıp geçiş süreci devam etmektedir (Köksal vd., 2020: 20-21).

## 6. Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Sonrası Gelişmeler

Zayıf aktif kalitesi, yetersiz öz kaynak, yüksek açık pozisyon, vade uyumsuzluğu, iç denetim, eksikliği, kurumsal ve risk yönetim gibi piyasa risklerine karşı kırılganlığı yüksek olan bankacılık

<sup>20</sup> BIS, Bank for International Settlements.

sektörünün yaşadığı krizler, bu yapının sürdürülemezliğini, dolayısıyla sağlam bir bankacılık sistemi yaratmayı zorunlu kılmıştır.

Bankacılık sektörü yeniden yapılandırma programında finansal, operasyonel ve yapısal boyutlar olarak gruplandırılmıştır. Finansal boyutu içinde TCMB'den likidite sağlanması, mevduata garanti getirilmesi, kamu desteğinin alınması ve sermaye artırımına yönelmesi yer almıştır. Operasyonel boyutunda yönetimin yenilenmesi, çalışan niteliğinin artırılması, yabancı bankaların yönetim, teknoloji ve bilgi birikiminden de faydalanmak amacıyla sisteme girişinin özendirilmesi gibi önlemler alınmıştır. Rekabetin artırılması amaçlı alınması gereken yapısal önlemler ise zayıf bankaların alacaklarının yeniden yapılandırılması, fona alınması, birleşme, satın alma ya da özelleştirilmesi uygulamalarıdır (TBB, 2008: 51). Tüm bu boyutlar, BDDK'nın yetki ve sorumluluğunda, Bankacılık Kanunu başta olmak üzere, ilgili mevzuatın uluslararası standartlara uygun değiştirilmesi ve geliştirilmesiyle mümkün olmuştur.

Yeniden yapılandırma programının, ülke ekonomisine maliyeti yüksek olsa da amacına büyük ölçüde ulaşmış ve sektör daha güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Toplam 47,2 milyar dolarlık maliyetin en büyük kısmını 22,5 milyar dolarla TMSF bankaları ve 21,9 milyar dolar ile kamu bankalarına aktarılan kısım oluşturmuştur (TBB, 2008: 41; Ek Tablo 1).

Yeniden yapılandırma programının getirdikleri yanı sıra makroekonomik verilerin de etkisiyle şekillenen bankacılık sektörünün, yeniden yapılandırma dönemi ve sonrasındaki gelişimi aşağıda yer alan başlıklarda sınıflandırılmıştır.

Bankacılık sektörü, mevcut banka, şube, personel sayısı ve sermaye yapısındaki değişme itibarıyla değerlendirildiğinde; 2008 yılına dek, birleşme ve satın almalarla 45'e gerileyen banka sayısının, 2022 yılına gelindiğinde 51'e çıktığı görülmüştür. 2002-2007 döneminde azalan banka sayısına rağmen, şube ve personel sayısında artış gözlenmiş ve bu trendin tersine dönmesi dijital bankacılığın gelişmeye başlamasıyla son bulmuştur (Ek Tablo 2).

Bankacılık sistemindeki sahiplik yapısı, yeniden yapılandırma döneminde, bankaların sermaye yapısını güçlendirme ve rekabet güçlerini koruyabilme amacıyla yabancı ortaklarla birleşme kararlarıyla şekillenmiştir. Oysa yeniden yapılandırma sonrasında gerek bankacılık gerekse makroekonomik göstergelerin olumlu seyri yabancı yatırımcıları sektöre çekmiştir. Özellikle 2005 sonrasında gerçekleşen çoğunluk hisse satışları ile yabancı banka sayısı giderek artmıştır (Ek Tablo 2).

**Finansal Aracılık İşlevi:** Yeniden yapılandırma programına gerekçe oluşturan en önemli nedenlerden biri kamu finansman açıklarının bankacılık sisteminden karşılanmasıdır. Bu durum, banka bilançolarının bozulmasının yanı sıra reel sektör kredilerinin dışlanmasına da sebebiyet vermiştir. Bu bağlamda, finansal aracılık işlevinin sınırlı sayıda sektörle kısıtlanmaması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Makroekonomik dengelerin iyileşmesi, faizlerin düşmesi, reel sektör kredi talebini artırırken; kamu kesiminin sektörden borçlanmasının azalması da bankaların finansal aracılık işlevine geri dönmesini sağlamıştır. Nitekim kredilerin mevduata bölünmesiyle bulunan mevduatın krediye dönüşüm oranı ve kredilerin toplam aktiflere oranının zaman içerisinde artan seyri bu durumu göstermektedir (Ek Tablo 3).

**Sermaye Yeterliliği ve Risk Göstergeleri:** yeniden yapılandırma öncesinde, kur, vade ve likidite riskiyle karşı karşıya kalan sektör, risk odaklı denetim anlayışına geçilmesiyle daha etkin risk yönetimini esas almıştır. Yeniden yapılandırma kapsamında bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi, sermayesi yetersiz kalan bankaların tasfiye ya da birleşmelere konu edilmesi, diğer bazı düzelmelerle de birlikte kârlılığın artmasına bağlı olarak öz kaynaklar büyümüş, sermaye yeterliliği rasyosu yükselmiş ve öz kaynakların pasif hesaplardaki payı yeniden artmıştır.

2002 yılı sonrasında, sermaye yeterlilik oranları BDDK'nın belirlediği alt sınır olan %12'nin çok üzerinde seyretmiştir (Ek Tablo 3). Bu oranlarla, sektörün genel risk durumu büyük ölçüde düşmüştür. Nitekim 2008 yılı küresel krizinde, yurtdışından kaynak temininde zorlanan sektör, güçlendirilmiş öz sermaye ve sağlıklı aktif yapısı ve yüksek likidite oranı ile söz konusu krizden etkilenmemiştir (Çalım & Çalım, 2022: 44).

Diğer yandan, kur riskinin bir göstergesi olan yabancı para net genel pozisyonu her ne kadar yıllar içerisinde sürekli dalgalanmalar gösterse de 2002-2007 dönemindeki düşük düzeyi, bu dönemde kur riskinin başarılı bir şekilde yönetildiğine işaret etmektedir (Ek Tablo 4).

Kurda yaşanan dalgalanmalar, TL'nin değer kaybı 2021 itibarıyla bankaların sermaye yeterlilikleri de etkilemiştir. Ancak, güçlendirilmiş yapı, bir önceki yıla göre küçük bir oran azalışıyla yine önemli bir bozulmanın olmadığına işaret etmektedir.

**Krediler, Mevduat, Toplam Aktifler ve Aktif Kalitesi:** Bankacılık sistemine olan güvenin yeniden sağlanmasıyla, mevduat artış hızı yükselmiştir. Ekonomik istikrarın sağlanması, faiz oranlarının düşmesi ise kredileri beslemiş ve kredilerinde GSYH'ye oranı yükseliş trendini devam ettirmiştir (Ek Tablo 5).

Likidite riskinin bertaraf edilmesi için tutulan likit aktifler ise ekonomik koşullara bağımlılığı dolayısıyla her dönem dalgalı seyrini korumuştur.

Toplam aktifler içerisinde toplam mevduatın, toplam kredilerin ve finansal varlıkların paylarıyla değerlendirilen aktif kalitesi, yeniden yapılandırma programıyla düzelen kalemler arasındadır (Ek Tablo 3). Zira kamu açıklarının finansmanında ağırlıklı olarak bankacılığa yönelen durumda, toplam aktifler içinde finansal varlıkların payı yükselirken, kredilerin payı azalmaktadır. Ekonomik istikrarın sağlanması ise mevduat ve kredileri artırmaktadır (TBB, 2022: 27).

Kamu borçlanma gereksiniminin büyük ölçüde yeniden bankalardan karşılandığı 2020 sonrasında, her ne kadar aktiflerde krediler artmaya devam etse de ağırlıklı olarak DİBS'lerden oluşan menkul kıymetler payı da artmaya devam etmektedir. Diğer yandan, TL değer kaybının etkisiyle, para ikamesi gerçekleşmiş ve TL mevduatın toplam içindeki payı ve vadesi de azalmıştır (TBB, 2022: 27).

**Gelir-Gider Yapısı:** Bankaların faiz gelirleri genel olarak toplam faaliyet gelirleri içerisinde önemli bir paya sahiptir. Ancak faiz gelirlerinin içerisinde kredi ya da finansal varlıklardan elde edilen faiz payı, para ve sermaye piyasaların gelişmişliği, ekonomik istikrar ve kamu borçlanma gereksiniminin bankalar aracılığıyla ne ölçüde karşılandığıyla da doğrudan ilgilidir.

Para ve sermaye piyasalarının gelişmesi, ekonomik istikrarsızlık ve bankaların kamunun borçlanma finansmana katılımının fazla olması, kredilerden alınan faizlerin payının geriletirken, finansal varlıklardan alınan faizlerin payı yükseltmektedir. Diğer yandan, kredi kullandırma maliyeti, kredilerin araştırma maliyeti, geri ödenmeme riski, sermaye ihtiyacı gibi nedenlerle daha yüksek olduğundan, bankacılık kesiminde, finansal varlık üzerinden faiz geliri elde etmek daha tercih edilir olmuştur (TBB, 2022: 90-92).

2021 yılını enflasyonla karşılayan ekonomi de likidite ihtiyacına bağlı olarak artan faizler nedeniyle faiz giderleri faiz gelirlerinden daha hızlı büyümüştür (Ek Tablo 3).

**Kârlılık:** Banka kârlılığının ölçümünde, aktif kârlılığı, özkaynak kârlılığı ve net faiz marjı kullanılabilir. Bankaların tüm fon kaynaklarından gelir elde etme becerisini gösteren ve net kârın toplam aktiflere oranı olarak ölçülen aktif kârlılığı, genel bir ölçü olarak kullanılmaktadır (Sönmez, 2013: 92). Bankaların toplam aktifleri üzerinden elde ettikleri kârı değerlendirildiğinde, bankacılık yeniden yapılandırma programının aktiflerle ilgili düzenlemelerine bağlı olarak, bu kalemlerde büyük oranda iyileşme sağlandığı ve bunun da kârlılığa yansdığı görülmektedir. Her ne kadar, 2001 krizi ile bankalar zarar beyan etmiş olsalar da bankacılık sisteminin aktif kârlılığının artış eğiliminde olduğu görülmektedir. 2008 krizi sonrasında ise bu genel eğilim çok bozulmamıştır (Ek Tablo 3).

Makroekonomik belirsizliklerle ve enflasyonist bir süreçle girilen 2020'li yıllarda, sektörün net kârı artmıştır. Bu durum, sektörün aktif kalitesine ve yönetsel becerilerinin gelişmiş olmasına bağlanmaktadır. Kârlılık açısından kamu ve özel ayrımı yapıldığında, makroekonomik açıdan daha zor süreçlerde dahi kredi desteklerini devam ettiren kamu bankalarının kârlılığı özel bankalara göre daha düşük seyretmektedir (KPMG, 2022: 21).

**Yoğunlaşma:** Bankacılık sektöründe ilk beş ve on bankanın toplam aktifler, kredi ve mevduat içindeki payı, genel olarak artış eğilimindedir. Bu durum yoğunlaşmanın artmasına işaret etmektedir. İlk beş banka aktif ve kredilerinin sektör payı 2021 yılında küçük bir düşüşle %58'dir. Mevduatta ise ilk beş bankanın sektör payı yıllar içerisinde artış eğilimindedir. İlk on bankanın toplam aktifler içindeki payları ise %87 iken, toplam mevduat içindeki payı %90, krediler içindeki payı ise %88 olmuştur (Ek Tablo 6). İlk beş banka içinde üç kamu, bir özel ve bir yabancı sermayeli banka yer almaktadır. İlk on banka arasında ise üç kamu, üç özel, üç yabancı sermayeli banka ve bir kalkınma ve yatırım bankası bulunmaktadır (TBB, 2022: 32).

Yeniden yapılandırma sonrası, bankacılık sektörünün sermaye yapısı güçlendirilmiş, risk yönetimi anlayışına geçilmiş, kamusal denetim ve gözetim artırılmış, sektörün faaliyetini düzenleyen mevzuat ve uygulamalar uluslararası standartlara yaklaştırılmıştır. Bugün itibarıyla, güçlendirilmiş bir yapıya kavuşmuş olan Türkiye bankacılık sistemi, genel olarak mevduat bankacılığı ağırlıklı bir yapıya sahiptir. Bu açıdan bakıldığında, kurum ve ürün çeşitliliği açısından gelişmiş ekonomilerle kıyaslandığında daha sığ kaldığı söylenebilir.

Aktif büyüklüğü itibarıyla değerlendirildiğinde 670 milyar Euro ile AB ülkeleri arasında on üçüncü sıraya yerleşen sektör, bu rakamla AB ortalamasının altında, gelişmekte olan ülkelerin üzerindedir. Kredi ve mevduatların aktiflere oranı itibarıyla, kredilerin aktiflere oranı %62 ile



AB ortalaması olan %59'un üzerinde iken, mevduatın %57'lik oranıyla AB ülkeleri ortalaması düzeyinde olduğu görülmektedir (TBB, 2022: 43).<sup>21</sup>

Uzun ve çalkantılı bir geçmişe sahip olan Türkiye bankacılık tarihi, bu zorlu dönemlerden edindiği deneyim, güçlü sermaye yapısı, yüksek yabancı payı, sektörü destekleyen regülatör kurumları, teknolojik değişimlere uyum kabiliyeti gibi güçlü yönleriyle makroekonomik dengesizlikler de istikralı yapısını sürdürmeye devam etmekte ve gelişime açık yapısını korumaktadır.

## 7. Sonuç

Finansal sektörün en önemli kurumlarından olan bankaların dünyadaki faaliyete başlama süreçlerini incelediğimizde, bankalar öncelikle ticareti kolaylaştırmak ve devlet hazinesinin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulmuştur. Daha sonra ise sanayi devrimi ile sanayinin finansmanında, bankalar önemli işlevler üstlenmişlerdir. Ülkemizde, Osmanlı imparatorluğu döneminde, Tanzimat'a kadar bankacılık faaliyetleri görülmezken, ticaret, sarraflık, sanayi ve faize dayanan faaliyetler Türk ve Müslüman olmayan kişiler tarafından yapılmıştır. Bu sebeple bankacılığa benzer işlemler, sarraf ve Galata bankerlerinin faaliyet alanı olmuştur. Kapalı bir ülke olan Osmanlı imparatorluğu ticaret ve sanayi gelişmediğinden bankacılık işlemlerine gereksinim duymamıştır.

Çalışmanın ilk bölümünde de yer aldığı üzere, ilk milli bankamız 1907 yılında kurulan Ziraat Bankası'dır. Türkiye'de bankacılık faaliyetlerinin Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla başladığı söylenebilir. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk on yılında bankacılık alanındaki en önemli gelişmeler, İş Bankası, Sanayi ve Maadin Bankası, Emlak ve Eytam Bankası ve TCMB'nin kuruluşudur. İzleyen yıllarda ise çok sayıda küçük yerel banka faaliyete başlamıştır. Bu bankalar yerel tüccarların kredi ve bankacılık gereksinimlerini karşılamışlardır. 1929 krizi ve özel kesimin finansman ihtiyacı nedeniyle benimsenen devletçilik ilkesi bağlamında, 1934'te başlayan Birinci Sanayi Planı ile özel kanunla kamu bankaları kurulmuş, izleyen 1944-1967 döneminde ise özel büyük bankalar faaliyete başlamıştır. 1980 yılına kadar sanayileşme ve ithal ikamesine yönelik kalkınma yol haritası politikaları bağlamında, sanayinin finansmanı bankacılık kesiminin en önemli görevi olmuştur. Uygulanan negatif reel faiz politikasıyla, düşük faizle toplanan fonların sanayi kesimine aktarılması amaçlanmıştır. Böylece hem kamu kalkınma bankaları hem de TCMB selektif kredi politikası çerçevesinde uzun vadeli reeskont kredileri ile kalkınmanın finansmanı için kaynak sağlamışlardır. Çalışmada da yer aldığı gibi, holding bankacılığı ile özel kesim yatırımları da desteklenmiştir.

Türkiye'de 24.01.1980 Kararlarıyla liberal ekonomi politikaları uygulanmıştır. Türkiye'nin, 1980'de uyguladığı liberalizasyon politikaları, ekonomiye serbest piyasa ekonomisine geçiş ve ihracata dayalı sanayileşme olarak yansımıştır. Dönemde uygulanan serbest faiz oranı, esnek döviz kuru politikası ve yeni banka kuruluşlarında sağlanan kolaylıklarla, önce iç finansal liberalizasyon gerçekleştirilmiş, ardından 1989'da sermaye hareketleri yönelik açılımla bu süreç finansal liberalizasyon ile bütünleşmiştir. Bu bağlamda, öncelikle hükümetin dış ticarete

<sup>21</sup> Türkiye bankacılık sektörüne ilişkin temel büyüklükler, bilanço dağılımları ve bilançoların yerli ve yabancı para dağılımı için Türkiye Bankalar Birliği İstatistik Raporlarından faydalanılabilir.

ve faize müdahalesine son verilmiştir. 1 Temmuz Bankacılığı ile faizler serbest bırakılmış, bankacılık sektörünün kaynakları artmış, uluslararası işlemlere başlanmış, yabancı bankaların Türkiye’de kurulması ve şube açması serbestleşmiştir. Bankacılık sektörünün yabancı para cinsinden işlem yapmasına olanak sağlayan, uluslararası piyasalardan fon temininin önünü açan uygulamalar, bir yandan finansal liberalizasyon sürecini bütünlerken, bir yandan da ülkedeki makroekonomik istikrarsızlıklar ve kurumsal altyapı eksiklikleri ile birleşerek sektörün ileriki yıllarda karşılaşacağı krizlerin hazırlayıcısı olmuştur.

1986 yılı itibariyle bankacılık sektöründe, denetim ve gözetim eksiklikleri fark edilmiştir. Bu doğrultuda, 1986 ve 1988 yıllarında Dünya Bankası’ndan alınan finansal kesim, sektörel uyum kredisi alınmıştır. Bu kredinin koşulları; bankaların ulusal para cinsinden mevduatlarının artırılması, döviz cinsinden mevduatların vadelerinin uzatılması, sermaye yapısı yetersiz olan bankaların yeniden yapılandırılması için bağımsız denetim mekanizmasının oluşturulması ve hukuki düzenlemelerin hazırlanması, Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu’na kullanılan denetleme tekniklerini güçlendirecek gelişmeyi sağlayacak uygulamaların başlatılması gerektiği şeklindedir. Ancak, anılan koşullar uygulanmamış ve 1990’larda Dünya Bankası da finansal kesim reformlarının iç ve dış dengenin sağlandığı istikrarlı bir makroekonomik ortamda uygulanması gerektiğinden hareketle krediyi kesmiştir. Bu koşullar altında Türk lirasının konvertibl paraya dönüştürülmesi ve sermaye hareketlerinin 1990 yılında başlamasıyla dış spekülasyon ivmelenmiştir. Uygulanan düşük kur, yüksek faiz politikasıyla, artan kamu finansman açığı finanse edilmiştir. Bankacılık kesiminde, likidite, faiz ve döviz kuru riski artmış ve 1994 ile 2001 yılında ülke finansal krize girmiştir. Çalışmamızda da yer aldığı biçimde bilanço bozukluğu, sermaye yetersizliği sebebiyle, 1994 yılında dört (4) banka, 2001 yılında ise yirmi üç (23) banka iflas ederek TMSF’ye devredilmiştir. 2001 yılından itibaren bankacılık kesimini denetleme ve gözetlemeye yönelik önlem ve düzenlemeler BDDK ve bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılmaya başlamıştır.

2008 yılında gelişmiş ülkelerde başlayıp, dünyayı etkileyen küresel finansal kriz makro ihtiyat politika uygulamalarına yol açmıştır. Bankacılık kesimi riskleri ve sermaye yeterliliği konusunda önlemleri ve finansal kesimin istikrarı için proaktif önlem ve düzenlemeleri içeren makro ihtiyat politikaları, 2010 yılı itibariyle Türkiye’de uygulanmaya başlamıştır. Makro ihtiyat politikalarının amaçları, finansal sistemi sistemik risklerden ve şoklardan korumak, yüksek kaldıraç kullanımını sınırlayarak sürdürülebilir olmayan kaynaklarla, fon kullanımını engellemek, finansal sistemdeki domino etkisini azaltmak ve kontrol etmek için sistemin kilit kurumlarını belirlemek olarak sıralanabilir.

Günümüzde bankacılık kesiminde, 1994 ve 2001 krizinde olduğu kadar açık pozisyon riski bulunmamaktadır. Türkiye Bankalar Birliği Risk Merkezi İstatistiklerine göre, Şubat 2023 itibariyle, ticari ve nakdi kredilerde tasfiye edilecek alacakların arttığı görülmektedir. Buna göre, sorunlu krediler bankacılık kesiminde önemli bir risk oluşturmaktadır. Ayrıca, bankaların sabit faizli DİBS stokunun arttığı tespit edilmiştir. Faiz oranlarındaki bir yükselme, bankacılık kesiminde faiz riski sebebiyle sorun oluşturabilir görülmektedir. Bankacılık kesiminde faiz ve sorunlu krediler sebebiyle oluşabilecek bilanço bozuklukları yeni krizlerin çıkma olasılığını artırabilir. Dolayısıyla, sektörde bu risklerin önlenmesi önem arz etmektedir.

## Kaynakça

- Akalın, A. (2010). *İş Bankası'nın Kuruluşu Üzerinden Tek Parti Döneminde İktisadi Düşünce*. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı. [https://www.academia.edu/40218078/İş\\_Bankası\\_nın\\_Kuruluşu\\_Üzerinden\\_Tek\\_Parti\\_Döneminde\\_İktisadi\\_Düşünce](https://www.academia.edu/40218078/İş_Bankası_nın_Kuruluşu_Üzerinden_Tek_Parti_Döneminde_İktisadi_Düşünce) (Erişim Tarihi: 25.12.20212).
- Akdemir, S. (2000). *Küreselleşme Sürecinde İstikrar ve Yapısal Uyum Programları*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.
- Akgüç, Ö. (1992). *100 Soruda Türkiye'de Bankacılık* (3. Baskı). Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Akgüç, Ö. (2007). Türkiye'de Yabancı Bankalar. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 36, 6-17.
- Altan, M. (2001). *Fonksiyonlar ve İşlemler Açısından Bankacılık*. İstanbul, Beta Yayınları.
- Altay, O. (2010). Türkiye'de Liberal Politikaların Bankacılık Sektörüne Etkileri (1847-1979). *Ege Akademik Bakış*, 10(1), 319-350.
- Apak, S. & Tay, A. (2012). Osmanlı Devleti'nin 19. Yüzyıldaki Finansal Sisteminde Osmanlı Bankası'nın Yeri ve Faaliyetleri. *Muhasebe ve Finans Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 3, 63-103.
- Artun, T. (1983). *İşlevi, Gelişimi, Özellikleri ve Sorunlarıyla Türkiye'de Bankacılık* (2. Baskı). Tekin Yayınevi, İstanbul.
- Ataman Erdönmez, P. (2002). Finansal Yapılandırma Programı. *Bankacılık Dergisi*, 41, 3-37.
- Atatürk Ansiklopedisi. (2023). *Düyun-u Umumiye*. <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/duyun-u-umumiye/> (Erişim Tarihi: 21.12.2022).
- Aysan, M. (2000). *Atatürk'ün Ekonomik Politikası*. Toplumsal Dönüşüm Yayınları, İstanbul.
- Balıbek, E. (2011). 2001 İç Borç Takası: Nedenleri, Yöntem ve Sorunları. *Maliye Dergisi*, 160, 369-391.
- Bankalar Kanunu. (1936). 01.06.1936 tarih ve 2999 sayılı Bankalar Kanunu. 09.06.1936 tarih ve 3325 sayılı Resmi Gazete.
- BDDK. (2001). *Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı*. <https://www.bddk.org.tr/Duyuru/Detay/8> (Erişim Tarihi: 22.01.2023).
- BDDK. (2009). *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*. <https://www.bddk.org.tr/Duyuru/EkGetir/400?ekId=411>, (Erişim Tarihi: 22.01.2023).
- BDDK. (2022). *Türk Bankacılık Sektörü Temel Göstergeleri*. Haziran 2022, <https://www.bddk.org.tr/Veri/Detay/162> (Erişim Tarihi: 22.02.2023).
- Belediye Bankası. (1933). 11.6.1933 tarih ve 2301 sayılı Belediye Bankası Hakkında Kanun. 24.6.1933 tarih ve 2435 sayılı Resmi Gazete.
- Boratav, K. (1982). *Türkiye'de Devletçilik*. Savaş Yayınları, Ankara.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Canbaş, S. & Doğukanlı, H. (2007). *Finansal Pazarlar*. Adana: Karahan Kitabevi.

Ciğerci, İ. & Gökçe, C. (2014). Finansal İstikrarın Sağlanması Finansal Regülasyon: Seçilmiş AB Ülkeleri ve Türkiye Uygulaması. *International Conference on Eurasian Economies*, 1-3 July, Skopje, Macedonia.

Coşar, N. (2004). Yüz Elli Yıllık Borç Ekonomisi. *Toplumsal Tarih*, 11(121), 62-66.

Coşar, N. (2010). Türkiye’de Bankacılığın Tarihsel Gelişimi. N. Coşar & M. Bildirici (Ed.), *Tarihi Siyasi Sosyal Gelişmelerin Işığında Türkiye Ekonomisi 1908-2008*. Bağlam Yayınları, Bursa.

[https://www.researchgate.net/publication/328268615\\_Turkiye'de\\_Bankaciligin\\_Tarihsel\\_Gelisimi](https://www.researchgate.net/publication/328268615_Turkiye'de_Bankaciligin_Tarihsel_Gelisimi) (Erişim Tarihi: 12.12.2022).

Coşkun, M. N., Ardor, H. N., Çermikli, A. H., Eruygur, H. O., Öztürk, F., Tokatlıoğlu, İ., Aykaç, G. & Dađlarođlu, T. (2012). *Türkiye’de Bankacılık Sektörü Piyasa Yapısı, Firma Davranışları ve Rekabet Analizi*. Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.

Çalım, A. E. & Çalım, H. (2022). Türk Bankacılık Sisteminin Tarihçesi ve 2002 Krizi Sonrası Gelişimi. *Journal of Politics, Economy and Management (JOPEM)*, 5(1), 35-54.

Çalışkan, A., Eryılmaz, Ü. & Oğlakçı, M. (2021). 19. YY Osmanlı Ekonomisinde Galata Bankerlerinin Rolü: Baltazzi Ailesi Örneđi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 11(2), 969-991. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/nevsosbilen/issue/63002/935367> (Erişim Tarihi: 20.03.2023).

Er, S. (2009). *Devletin Bankacılık Sektöründe Düzenleyici Denetleyici Rolü ve Türkiye Uygulaması*. İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

Finans Gündem. (2010). Türk bankacılık sektöründe bugüne kadar kaç banka hangi nedenlerle kapandı?. 09.06.2010, <https://www.finansgundem.com/haber/hangi-banka-neden-kapandi/278020> (Erişim Tarihi: 20.03.2023).

Foroutan, F. (1991). *Turkey Structural Transformation and the Threat to Sustainability*. A World Bank Publication Restoring Economies in Distress, Oxford University Press, WB, Washington.

Gündoğdu, A. (2017). Bankacılık Sisteminin Regülasyonu ve Kamu Yararı Etkisi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(1), 63-87.

Gürtuna, S. M. (2005). *Türkiye’de Bankacılık Sektörünün Gelişimi ve Reel Kesime Etkisi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı.

İller Bankası. (1945). 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı İller Bankası Kanunu. 23.06.1945 tarih ve 6039 sayılı Resmi Gazete.

İloğlu, A. S. (1964). *Türkiye’de Zirai Kredi ve T.C. Ziraat Bankası*. Sosyal Siyaset Konferansları 15. Kitap, İstanbul Üniversitesi Yayınları.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

- Kaya, E. & Arslantürk Çöllü, D. (2020). Bankerlerden Günümüze Türk Bankacılık Tarihinin Kronolojik Olarak Değerlendirilmesi. *Business Management Studies: An International Journal*, 8(4), 1-36. <https://www.bmij.org/index.php/1/article/download/1701/1411/7606> (Erişim Tarihi: 18.02.2023).
- Kazgan, G. (1999). *Tanzimattan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. Altın Kitaplar, İstanbul.
- Kazgan, H. (2004). *Galata Bankerleri I*. Orion Yayınevi, Ankara.
- Kazgan, H. (2006). *Galata Bankerleri 2*. Orion Yayınevi, Ankara.
- Kazgan, H. (2022). *Galata Bankerleri*. Efil Yayınevi, Ankara.
- Kazgan, H., Ateş, T. & Koraltürk M. (1999). *Osmanlı'dan Günümüze Türk Finans Tarihi* (1. Cilt). İstanbul Menkul Kıymetler Yayınları.
- Köksal, O., Babuşcu, Ş. & Hazar, A. (2020). Basel IV Neleri Değiştirecek?. *Ekonomi ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 2(1), 1-25.
- KPMG. (2022). *Bankacılık Sektörel Bakış 2002*. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/tr/pdf/2022/05/bankacilik-sektorel-bakis.pdf> (Erişim Tarihi: 22.03.2023).
- Küçükbiçakçı, R. (2004). *Banka Yeniden Yapılandırma Programları ve Ekonomik Sonuçları*. Ankara: TCMB Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü Uzmanlık Yeterlilik Tezi.
- Mercan, M. S. (2019). İktisadi Program (1930). *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD)*, 6(3), 324-335).
- Meta, F. E., Tokatlıoğlu, İ. & Eryugur, O. (2020). Bankacılık Sektöründe Regülasyonlar ve 2000-2018 Dönemi Türk Bankacılık Sektörü Regülasyon Endeksi. *Bankacılık ve Finansal Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 60-80.
- Ortabağ, E. (2018). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Bankacılığın Gelişimi ve Regülasyon*. Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No: 326, İstanbul.
- Özatay, F. (2011). *Parasal İktisat Kuram ve Politika*. Efil Yayınevi, Ankara.
- Parasız, İ. (2009). *Para Banka ve Finansal Piyasalar* (9. Baskı). Ezgi Kitapevi, İstanbul.
- Sönmez, F. (2013). Türk Bankacılık Sektörünün Karşılık Açısından Değerlendirilmesi. *Anadolu Bil meslek Yüksekokulu Dergisi (ABMYO Dergisi)*, (31-32), 91-106.
- Sümer, G. (2016). Türk Bankacılık Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve AB Bankacılık Sektörü ile Karşılaştırılması. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 485-508.
- Sümerbank (1933). 3.6.1933 tarih ve 2262 sayılı Sümerbank Kanunu. 11.6.1933 tarih ve 2424 sayılı Resmi Gazete.
- Şahin, H. (2020). *Türkiye Ekonomisi, Tarihsel Gelişimi ve Bugünkü Durumu* (Yenilenmiş 18. Baskı). Bursa: Ezgi Yayınevi.

- Şahinkaya, S. (1997). Mali Kesim Reel Kesim İlişkileri Üzerine Değİnmeler. *1990'ların Bilançosu, Değİrlendirme Yazıları*. Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu, Türk-İş 97 Yıllığı 2.
- Tabaş, M. (2022). Bir Faizsiz Bankacılık Türü Olarak Türkiye'de Katılım Bankacılık Sisteminin Dünü, Bugünü ve Yarını. *International Journal of Social Sciences (Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi)*, 6(24), 346-361.
- Taşar, M. O. (2009). *Finansal Regülasyonlar ve Küresel Kriz Sürecinde Türk Dünyası Bankacılık Sisteminin Yeniden Yapılandırılması*. T.C. Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Avrasya Etüdüleri.
- TBB. (2001). *Son Dönemde Bankacılık Alanında Gerçekleştirilen Yasal ve Düzenleyici Değİşiklikler 1999-2001*. Bankacılık Araştırma Grubu, <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/arastirma-veyayinlar/arastirma-ve-sunumlar/2001---2000/277> (Erişim Tarihi: 15.2.2023).
- TBB. (2008). *50. Yılında Türkiye Bankalar Birliğı ve Türkiye'de Bankacılık Sistemi 1958-2007*. Türkiye Bankalar Birliğı, Yayın No: 262, <https://www.tbb.org.tr/content/upload/dokuman/808/2tbb50yil.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.02.2023).
- TBB. (2022). *Bankalarımız 2021*. [https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/istatistikraporlar/ekler/3817/Bankalarimiz\\_2021.pdf](https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/istatistikraporlar/ekler/3817/Bankalarimiz_2021.pdf) (Erişim Tarihi: 22.03.2023).
- TBB. (2023). *İstatistiki Raporlar*. <https://www.tbb.org.tr/tr/bankacilik/banka-ve-sektor-bilgileri/istatistiki-raporlar/59> (Erişim Tarihi: 22.03.2023).
- TBB. (2023). Türkiye Bankalar Birliğı Risk Merkezi Raporunun e-Devlet Kapısından sunulmasına ilişkin Bilgilendirme Notu. [https://www.riskmerkezi.org/Content/Upload/istatistikraporlar/ekler/3720/Risk\\_Merkezi\\_Subat\\_2023.pdf](https://www.riskmerkezi.org/Content/Upload/istatistikraporlar/ekler/3720/Risk_Merkezi_Subat_2023.pdf), (Erişim Tarihi: 02.02.2023).
- TCMB. (1989). Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar. <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/8bb1302e-cecc-4ae4-9622-54365f8ee2e1/kambiyo2.pdf?MOD=AJPERES> (Erişim Tarihi: 25.01.2023).
- TCMB. (2001). *T.C. Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr) (Erişim Tarihi: 21.12.2022).
- TCMB. (2023a). *Kâğıt Paranın Tarihçesi*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/d189b219-fe71-40bf-9754-6a5f7d0a65eb/KagitParaTarihce.pdf?MOD=AJPERES> (Erişim Tarihi: 13.03.2023).
- TCMB. (2023b). *Banka Hakkında*. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Banka+Hakkında/Genel+Bakis>, (Erişim Tarihi: 13.03.2023).
- Tokgöz, E. (2018). *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi (1914-2018)* (Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 11. Baskı). İmaj Yayınevi, Ankara.



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

Yay, T., Yay, G. G. & Yılmaz, E. (2004). Finansal Krizler, Finansal Regülasyon ve Türkiye. *İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 30, 101-130.

Yetiz, F. (2016). Bankacılığın Doğuşu ve Türk Bankacılık Sistemi. *Niğde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 107-117.

Yıldırım, O. (2015). Türk Bankacılık Sisteminde Basel Kriterleri. *Finans Politik Ekonomik Yorumlar*, 52(609), 9-21.

Yıldırım, O. (2020). Bankacılık Sistemindeki Gelişmeler ve Türkiye'de Bankacılık Sistemi. *International Journal of Financial Economics and Banking Practices*, 2(3), 63-77.

Yıldız, M. (2022). *Tanzimat Fermanı*. TÜBİTAK Bilim ve Toplum Başkanlığı, Popüler Bilim Yayınları, [https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/tanzimat\\_fermani](https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/tanzimat_fermani) (Erişim Tarihi: 12.12.2022).

EK:

**Tablo 1: Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Maliyeti (milyar dolar)**

Kamu Bankalarına Aktarılan Kaynaklar	21,9
Görev Zararları İçin Oluşan Borç	19,2
Nakit Sermaye Desteği	2,5
Nakit Dışı Sermaye Desteği	0,2
<b>TMSF Bankaları İçin Aktarılan Kaynaklar</b>	<b>22,5</b>
Kamu Sektöründen Aktarılan Kaynaklar	17,3
TMSF Gelirleriyle Yapılan Mevduat ve Aktarılan Kaynak	5,2
<b>Özel Sektörden Aktarılan Kaynaklar</b>	<b>7,9</b>
Özel Sektör Bankaları Tarafından Aktarılan Kaynaklar	2,7
TMSF'den Aktarılan Kaynaklar	5,2
<b>Toplam</b>	<b>47,2</b>

Kaynak: BDDK, 2009: 14; TBB, 2008

**Tablo 2: Türkiye Bankacılık Sektöründe Faaliyet Gösteren Banka, Şube ve Çalışan Sayıları**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022/9	
<b>Banka Sayısı</b>	<b>79</b>	<b>61</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>47</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	
Mevduat bankaları	61	46	40	36	35	34	33	33	32	32	32	31	32	32	34	34	34	33	34	34	34	34	35	35
Kamu	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Özel	28	22	20	18	18	17	14	11	11	11	11	11	12	11	11	9	9	9	9	9	9	8	8	8
Fon	11	6	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3
Yabancı	18	15	15	13	13	13	15	18	17	17	17	16	16	17	19	21	21	20	21	21	21	21	21	21
Kalkınma ve yatırım b.	18	15	14	14	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	14	16	16	16
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	
<b>Şube Sayısı</b>	<b>7.837</b>	<b>6.908</b>	<b>6.106</b>	<b>5.966</b>	<b>6.106</b>	<b>6.247</b>	<b>6.849</b>	<b>7.618</b>	<b>8.790</b>	<b>9.027</b>	<b>9.465</b>	<b>9.834</b>	<b>10.234</b>	<b>11.021</b>	<b>11.223</b>	<b>11.193</b>	<b>10.781</b>	<b>10.570</b>	<b>10.454</b>	<b>10.199</b>	<b>9.939</b>	<b>9.792</b>	<b>9.712</b>	
Mevduat bankaları	7.807	6.889	6.087	5.949	6.088	6.228	6.804	7.570	8.741	8.983	9.423	9.792	10.192	10.981	11.182	11.151	10.740	10.521	10.400	10.137	9.875	9.724	9.641	9.641
Kamu	2.834	2.725	2.019	1.971	2.149	2.035	2.149	2.203	2.416	2.530	2.744	2.909	3.079	3.397	3.500	3.681	3.702	3.678	3.718	3.707	3.701	3.715	3.731	3.731
Özel	3.783	3.523	3.659	3.594	3.729	3.799	3.582	3.625	4.290	4.390	4.582	4.944	5.100	5.339	5.455	4.299	4.132	4.023	3.963	3.785	3.643	3.573	3.731	3.731
Fon	1.073	408	203	175	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	3	3
Yabancı	117	233	206	209	209	393	1.072	1.741	2.034	2.062	2.096	1.938	2.012	2.244	2.226	3.170	2.905	2.819	2.718	2.644	2.529	2.434	2.390	2.390
Kalkınma ve yatırım b.	30	19	19	17	18	19	45	48	49	44	42	42	42	40	41	42	41	49	54	62	64	68	71	71
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	
<b>Personel Sayısı</b>	<b>170.401</b>	<b>137.495</b>	<b>123.271</b>	<b>123.249</b>	<b>127.163</b>	<b>132.258</b>	<b>143.143</b>	<b>158.534</b>	<b>171.598</b>	<b>172.402</b>	<b>178.503</b>	<b>181.418</b>	<b>186.098</b>	<b>197.465</b>	<b>200.886</b>	<b>201.204</b>	<b>196.699</b>	<b>193.504</b>	<b>192.313</b>	<b>188.837</b>	<b>186.612</b>	<b>185.248</b>	<b>187.586</b>	
Mevduat bankaları	164.845	132.274	118.329	118.607	122.630	127.857	138.570	153.212	166.325	167.063	173.133	176.576	181.197	192.219	195.363	195.838	191.363	188.266	186.918	183.659	181.488	179.681	181.953	181.953
Kamu	70.191	56.108	40.158	37.994	39.467	38.046	39.223	41.056	43.333	44.856	47.235	50.239	51.587	54.466	55.851	58.211	57.586	58.502	60.195	60.365	61.592	61.874	61.776	61.776
Özel	70.954	64.380	66.869	70.614	76.880	78.806	73.220	75.124	82.158	82.270	83.633	89.047	90.612	93.365	95.839	74.756	73.742	73.460	72.025	69.071	67.498	66.133	66.849	66.849
Fon	19.895	6.391	5.886	4.518	403	395	333	325	267	261	252	243	226	229	227	225	231	225	220	223	243	254	293	293
Yabancı	3.805	5.395	5.416	5.481	5.880	10.610	25.794	36.707	40.567	39.676	42.013	37.047	38.772	44.159	43.446	62.646	59.804	56.079	54.478	54.000	52.155	51.420	53.035	53.035
Kalkınma ve yatırım b.	5.556	5.221	4.942	4.642	4.533	4.401	4.573	5.322	5.273	5.339	5.370	4.842	4.901	5.246	5.523	5.366	5.336	5.238	5.395	5.178	5.124	5.567	5.633	5.633

Kaynak: BDDK, 2022.



**Tablo 3: Seçilmiş Rasyolarla Türkiye Bankacılık Sektörü**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Sermaye yeterliliği</b>																					
Sermaye Yeterliliği Oranı		24,2	30,9	28,8	24,2	22	19,1	18,1	20,9	19,2	16,7	18,1	15,4	16,4	15,6	15,5	16,8	17,4	18,4	18,8	18,4
Özkaynak/Top. Aktif	7,2	12,1	14,2	15,0	13,5	12,0	13,1	11,7	13,3	13,4	11,9	13,4	11,3	11,8	11,3	11,1	11,1	11,1	11,2	10,1	8,0
Özkyn/(Mevd.+ Mevd. Dışı Kay.)	8,3	14,8	17,8	18,9	16,8	14,5	16,4	14,3	16,5	16,6	14,6	17,0	13,9	14,5	13,8	13,7	13,8	14,0	14,1	12,5	9,7
<b>Aktif Kalitesi</b>																					
Finansal Varlık (Net)/Top.Aktif	35	40,5	42,8	40,4	36	34,7	31,3	29,4	35,2	32,1	26,1	22,7	18,8	17,3	16	15,2	14,5	29,9	24,9	26,3	33,4
Top. Kredi/Top. Aktif	21,9	26,5	28	33,7	38,6	45	50	52	47,7	52,9	57,2	59,2	62,1	64,1	65,2	66,1	66,9	64,7	65,5	63,7	57,5
Top. Krediler/Top. Mevduat	31,8	39,6	43,5	52,3	60,4	69,7	78,6	80,9	75,1	82,8	95	99,9	107,7	114,4	117	117	121	116	111	109	97,4
<b>Likidite</b>																					
Likit Aktifler/Top. Aktifler	33,3	56,6	57,3	54,4	51,9	50,0	44,7	43,7	48,0	43,0	39,0	36,7	34,2	32,3	30,6	29,6	28,7	29,9	32,0	33,8	40,5
Likit Aktif/(Mevd.+ Mevd. Dışı Kay.)	38,5	69,3	71,6	68,7	64,3	60,6	55,9	53,3	59,5	53,3	47,7	46,4	42,1	39,9	37,6	36,5	35,5	37,8	40,2	41,7	49,1
<b>Karlılık</b>																					
Ortalama Aktif Karlılığı	1,6	1,5	2,4	2,3	1,6	2,5	2,7	2,0	2,6	2,4	1,8	1,8	1,6	1,4	1,2	1,5	1,6	1,4	1,2	1,1	1,3
Ortalama Özkaynak Karlılığı	29,8	16,3	18,3	15,8	11,5	19,7	21,8	16,4	20,6	18,1	14,2	14,4	13,1	12,0	10,8	13,5	14,3	13,4	10,6	10,3	14,2
Net Dönem Karı/ Ödenmiş Sermaye	-63,4	24,0	41,7	43,6	28,5	43,4	47,0	34,6	48,9	47,6	40,3	45,1	43,7	42,2	39,7	51,0	61,9	59,8	50,9	49,6	74,7
<b>Gelir Gider Yapısı</b>																					
Net Faiz Geliri/ T. Aktifler	4,7	6,0	4,5	5,8	4,6	4,2	4,6	4,4	5,2	4,0	3,4	4,0	3,5	3,4	3,4	3,5	3,6	3,9	3,8	3,6	3,0
Faiz Gelirleri/ Faiz Giderleri	145,2	147,4	147,9	189,1	184,4	160,9	159,2	157,9	200,1	204,2	183,8	194,1	212,2	192,8	191,4	190,7	186,7	167,0	165,0	203,8	172,2
Faiz Dışı Gelirler/ Faiz Dışı Giderler	-24,9	72,9	114,1	78,5	69,7	81,1	81,6	64,1	73,6	76,5	71,6	66,5	64,6	57,7	47,4	61,0	48,8	53,0	51,9	52,0	67,3
Toplam Gelirler/ Toplam Giderler	106,6	129,0	137,9	150,9	139,1	136,8	137,2	131,6	157,2	153,4	142,9	147,9	150,2	142,2	138,1	146,8	144,7	140,3	138,1	156,0	147,2

Kaynak: TBB, 2023

**Tablo 4: Yabancı Para Pozisyonu (Milyon TL)**

	Döviz Varlıkları	Döviz Yükümlülük	Yabancı Para Net Genel Pozisyonu
2003	125.107,26	124.956,97	150,30
2004	139.753,04	139.827,36	-74,31
2005	169.366,24	169.452,36	-86,12
2006	220.270,66	220.071,91	198,75
2007	234.877,09	234.672,75	204,33
2008	311.613,97	311.707,05	-93,08
2009	331.204,35	330.598,66	605,68
2010	403.463,81	403.382,44	81,37
2011	586.290,08	585.687,18	602,90
2012	648.369,39	644.458,48	3.910,92
2013	975.590,50	976.835,22	-1.244,73
2014	1.121.218,45	1.127.232,12	-6.013,67
2015	1.424.170,36	1.421.392,15	2.778,20
2016	1.686.499,61	1.690.696,59	-4.196,98
2017	2.061.417,51	2.059.199,88	2.217,62
2018	2.541.157,73	2.526.638,96	14.518,77
2019	2.935.767,51	2.936.537,57	-770,06
2020	3.893.072,14	3.859.755,77	33.316,36
2021	6.713.154,00	6.654.871,00	58.283,00

Kaynak: TBB, 2023.

**Tablo 5: Aktif, Kredi ve Mevduatın GSYH'ye Oranları**

Oran (%)	Aktif/GSYH	Kredi/GSYH	Mevduat/GSYH
2000	62,5	20,5	41,1
2001	69,3	17,1	48,8
2002	60,7	16,1	40,6
2003	54,9	15,4	35,4
2004	54,8	18,5	35,3
2005	61,2	23,6	39,1
2006	63,9	28,8	41,2
2007	65,7	32,9	41,8
2008	74,3	38,6	47,7
2009	79,3	37,9	50,4
2010	82,4	43,6	52,6
2011	82,6	47,3	49,7
2012	82,1	48,6	48,7
2013	89,7	55,7	51,7
2014	91,9	58,9	51,5
2015	95,1	62,0	53,2
2016	98,8	65,4	55,7
2017	98,8	66,1	54,7
2018	97,3	62,9	54,2
2019	97,3	60,6	57,3
2020	112,2	67,9	65,5
2021	117,8	64,5	69,5

Kaynak: TBB, 2023.

**Tablo 6: Türk Bankacılık Sektöründe Yoğunlaşma (%)**

	2001	2005	2020	2021
<b>İlk 5 banka</b>				
Aktif	54	63	60	58
Mevduat	57	66	66	65
Kredi	55	56	60	58
<b>İlk 10 banka</b>				
Aktif	79	85	87	87
Mevduat	83	89	90	90
Kredi	79	80	88	88

**Kaynak:** TBB, 2022.

**Çıkar Beyanı:** Yazarlar arasında çıkar çatışması yoktur.

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

**Yazar Katkısı:** Yazarların bölümlere katılımları eşittir.

**Conflict of Interest:** The authors declare that they have no competing interests.

**Ethical Approval:** The authors declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the case of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the study's authors.

**Author Contributions:** Authors' participation in the chapters is equal.



Narin, M., Davarçioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

## The Banking System of Turkey in the Century of the Foundation of the Republic

Müslüme Narin, Fatma Davarçioğlu Özaktaş, Sevim Akdemir

### Extended Abstract

There is a very close relationship between a country's economic structure and its banking system. Changes in a country's economic conditions and policies can affect the banking sector. The state makes various regulations for the banking sector. Therefore, the banking sector is greatly influenced by the activities of the financial system, regulations and financial innovations.

The aim of this study is to analyze the developments in the Turkish banking system during the one hundred year period from the foundation of the republic to the present day. In this context, the study is based on a historical periodization, taking into account the developments in the Turkish economy. The historical process that started with banking in the Ottoman Empire, from the foundation of the republic until the liberalization process (1923-1980), is analyzed by dividing it into four periods. These periods are the establishment period of the republic (1923-1932), the period of statism (1933-1944), the end of statism and the liberal period (1945-1960), and the planned period (1960-1980). The period 1980-2001 is considered the period of liberalization and opening up of banking and the period 2002-2007 is the years of restructuring in the banking sector. In this last period, the restructuring of state-owned banks, resolution of banks under the "Saving Deposit Insurance Fund (SDIF)"<sup>22</sup>, restoration of private banks to a healthy structure and legal and institutional arrangements were realized.

Historically, banks, which were established primarily to facilitate trade and meet the financing needs of the treasury, still carry out these functions and maintain their weight in the economy. Significant banking activities in Turkey began with the establishment of the Republic of Turkey. As a matter of fact, there were no serious domestic banking initiatives during the Ottoman period, except for the relief funds established to meet the credit needs of farmers, which formed the basis of today's Ziraat Bank. The sector formed by foreign-owned banks focused particularly on financing the budget deficits of the Ottoman Empire, and this era was referred to as borrowing banking.

The turning point in banking after the Republic of Turkey was established was the 1923 Izmir Economics Congress. With the decision of Congress to develop a national banking system to ensure economic growth and development, attempts were made to establish a national banking system. Although the control of the capital was still in the hands of foreign banks, national banks and foreign banks became closer in size. The most significant development of this period was the establishment of the "Central Bank of the Republic of Turkey (CBRT)"<sup>23</sup> in 1930, which was also a symbol of the country's independence.

The 1929 Great Depression greatly affected the Turkish economy as well as the world economy. The first reflection of this situation is the decline in the number of banks. During this period of statism in the economy, public banks were established in the fields of specialized and investment banking and the number of public state-owned banks increased. In the 1945-

<sup>22</sup> Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF).

<sup>23</sup> Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB).

1960 period, the process of monetization in the world economy increased after the post-war period, national capital accumulation accelerated, commercial activities expanded significantly, and the industrialization process began to revive. This situation created a transformation in economic development policies led by the private sector in Turkey. Thus, the establishment and development of private banks accelerated.

During the planned period, Banking Law No. 7129 was enacted in line with the applied economic policies, and the Bank Liquidation Fund was established. Fifteen banks were liquidated due to inadequate supervision, accounting, deposits, and liquidity. In this period, the banking sector was regulated in line with the import-substitution industrialization policy. Accordingly, the role of banks was determined to provide the necessary resources for financing development. Furthermore, holding banking was also supported to increase industrial investments.

January 24 decisions in 1980 marked a turning point in the banking sector as well as in the general economy. In line with the decisions taken, interest rates were liberalized on July 1, 1980, and restrictions on the establishment of new branches and banks by foreign banks in Turkey were lifted with the July 1 Banking Law. In 1984, private financial institutions engaged in interest-free banking transactions were established. Additionally, Turkish banks also started to open up to foreign markets. However, the positive developments were overshadowed by the banker crisis and the six national banks that ceased operations as a result. Interest rates were determined by CBRT starting in 1983, and SDIF was established in the same year to insure deposit accounts. Moreover, Banking Law No. 3182 was enacted in 1985 to ensure the supervision and regulation of the banking sector. With this law, not only was supervision and inspection carried out in line with international banking standards, but also offshore banking activities were allowed.

In 1985, with the establishment of the “*Istanbul Stock Exchange (ISE)*” banks began to direct their placements towards the stock exchange by establishing investment funds. However, this situation caused the banks' open positions to grow, leading to a weakening of their asset quality. On the other hand, the opening of the way for budget deficits to be financed through banks with Treasury bonds auctions in 1985 also paved the way for banks to move away from their financial intermediary functions. In 1986, the Interbank Money Market was established, and the CBRT started open market operations in 1987. In 1989, Turkey joined SWIFT and banks started to be audited by independent auditors. With Banking Law No. 3182, supervision and audit mechanisms were established consisting of the Treasury, Banks' Sworn-in Auditors, the CBRT, and the SDIF. With the financial liberalization in 1989 and the convertibility of the Turkish lira in 1990, hot money inflows to Turkey intensified. With these developments, banks that increased their profitability by engaging in interest rate arbitrage also directed their assets to the stock exchange by establishing investment funds, while also turning to public finance instruments in the face of the influx of hot money brought about by financial liberalization. Throughout the 1990s, banks continued this risky method of earning profits by borrowing from abroad, placing TL and increasing their profitability through interest rate arbitrage at the expense of increasing their open positions.

1994 was a year of crisis in the Turkish economy due to macroeconomic imbalances. The open positions, which were seen as an opportunity window before the 1994 crisis, became the biggest gap for banks during the crisis. In this process, the banking sector, whose risks became a reality, also suffered great damage. In order to curb inflation, stabilize exchange rates, and solve the problems of the banking sector, the IMF-supported April 5, 1994 Decisions were taken. During the crisis, some banks with high open positions were unable to respond to high deposit withdrawals and ceased operations, despite the April 5 Decisions, due to the rising insecurity in the financial sector. This last situation had a negative impact on the international arena for Turkey's financial markets and deeply undermined confidence in banking in the domestic market. As a result, a 100% state guarantee was introduced for deposits. Although measures provided short-term relief in the financial system during the crisis period, the unlimited guarantee for deposits disrupted market discipline in the long run and created a new risk for the system (Yetiz, 2016: 10). The sector could not fully recover from the unstable processes of the economy and unfortunately, its open positions continued to increase after the 1994 crisis. Over time, banks have moved away from making profits through their basic functions (Çalım & Çalım, 2022: 35).

In 1999, the regulatory and supervisory authority of the banking sector was transferred from the Treasury and the CBRT to the “*Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA)*.”<sup>24</sup> As a regulator, the BRSA is expected to make regulations to improve the performance of the banking service market, make regulations to ensure that banks maintain their solvency, liquidity and risk levels, and thus support the real economy by strengthening the financial market (Meta et al., 2020: 67). In 1997, the restriction on the Treasury's use of advances from the CBRT brought banks back to the forefront in financing public deficits. Treasury bonds have been a profitable investment opportunity for the banking sector with their high real interest rates. However, in the following years, the lack of equity capital, interest rate and exchange rate risks due to open positions and liquidity deficit in the banking sector did not come to an end. In addition, the high stock of DIBS (Domestic Government Debt Instruments), non-performing loans of holding banks from their own companies, and high-duty losses of public banks have further worsened the current situation. On the other hand, the failure to implement the banking reform within the framework of the IMF structural adjustment program, the failure to restructure state-owned banks, the cut-off of the financial sector adjustment loan to be received from the World Bank, as well as the low decline in inflation caused both the economy and the banking sector to enter a bottleneck (TBB, 2008: 18). Thus, the crisis, which had deep roots in the 1990s and was sparked mainly by the public sector budget deficit and the unsustainable current account deficit, turned into a deep crisis in the financial sector and especially in the banking sector by November 2000 (Çalım & Çalım, 2022: 35). In this last situation, where capital outflows accelerated due to negative real interest rates and devaluation expectations, foreign banks also suspended their relationships with Turkish banks, leading to a liquidity squeeze. In this process, foreign banks' loans to Turkish banks were covered by state guarantees in order to build confidence in foreign banks. Moreover, banks holding large amounts of government bonds in their portfolios were left unsupported by both their competitors and the CBRT in the face of a liquidity squeeze, which caused them

<sup>24</sup> Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK).



Narin, M., Davarcioğlu Özaktaş, F. & Akdemir, S. (2023). Cumhuriyetin Kuruluşunun Yüzüncü Yılında Türkiye Bankacılık Sistemi. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 359-397. Doi: 10.25295/fsecon.1286943

to face great difficulties in funding. The banking system, which had structural problems due to its increasing open position, foreign currency debt burden and non-performing loans, could not recover due to political tensions, and the second wave of the crisis hit the real sector in February 2001. In this process, the foreign exchange rate, which was already under significant pressure due to the shift of those who previously held TL positions towards foreign currency, could not be controlled despite the interventions of the CBRT at a level that would erode its reserves, and the exchange rate was left to fluctuate (CBRT, 2001: 11). In this process, the IMF mandated a fundamental reform of the banking sector in order to restore confidence in the Turkish banking sector and required the removal of problematic banks from the system. Indeed, in order to prevent the crisis from spreading to the entire banking system and to demonstrate this determination, twenty-three banks were transferred to SDIF.

In the 2000s, when it became clear that restructuring of the banking sector was a necessity to ensure the stability of the economy, the IMF-supported Transition to a Strong Economy Program (TEGP) was implemented in 2001 to help the economy and the financial sector recover. The most important pillar of the TEGP was the restructuring of the banking system. In this regard, the Banking Sector Restructuring Program was announced by BRSA in 2001. The program, whose main objective is to build a sound banking system that is internationally competitive, is based on four pillars to address the vulnerabilities of the current system. The program was built on four elements, namely the financial and operational restructuring of public banks, the resolution of banks under the SDIF, the restoration of private banks adversely affected by crises to a healthy structure, and the realization of legal and institutional regulations that would increase the efficiency of supervision and control in the banking sector and transform the sector into a more effective and competitive structure (BDDK, 2001: 1-5).

The crises experienced by the banking sector due to risks such as insufficient equity, high open positions, weak asset quality, maturity mismatch, inadequate internal control, and weak corporate and risk management have shown the unsustainability of this structure and made it necessary to create a sound banking system. The restructuring program, which aims to serve this purpose and is under the authority and responsibility of the BRSA, primarily targets the regulation of relevant legislation in accordance with international standards, including the Banking Law. The program has largely achieved its goal. With its strong capital structure, high foreign ownership, regulatory institutions, and ability to adapt to technology, the Turkish banking sector continues to maintain its stability and retains its open structure for further development.