

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	7
KISALTMALAR	11
TABLolar	13
ŞEKİLLER.....	14
GİRİŞ.....	15

BİRİNCİ BÖLÜM BANKACILIK VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞMELER

I. Bankacılık ve Tarihi Gelişimi	17
A. Banka Kavramı.....	17
B. Bankacılığın Tarihçesi	22
II. Türkiye'de Bankacılığın Gelişimi	27
A. Osmanlıdan Cumhuriyete Bankacılık.....	27
B. Cumhuriyet Döneminde Bankacılık (1924-1980).....	30
C. 1980-2000 Yılları Arası Bankacılık.....	32
D. 2000-2001 yılları Ekonomik Krizi ve Sonrası Bankacılık	33
III. Türk Bankacılık Düzenine İlişkin Yasal Çerçeve.....	37
A. 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu.....	38
B. 2999 sayılı Kanun.....	38
C. 7129 sayılı Kanun.....	39
D. 3182 sayılı Kanun.....	40
E. 4389 Sayılı Kanun	41
F. 5411 sayılı Kanun.....	43

İKİNCİ BÖLÜM EKONOMİK KAMU DÜZENİ VE EKONOMİK KOLLUK

I. Kamu Düzeni ve Kolluk	55
II. Ekonomik Kamu Düzeni	57
A. Bankacılığın Ekonomik Kamu Düzenindeki Yeri.....	61

B.	İdari Yargı Kararlarında Bankacılık Düzeni.....	67
1.	İmar Bankası.....	68
2.	Kentbank	72
3.	Demirbank T.A.Ş.....	78
4.	Yaşarbank.....	98
5.	Asya Katılım Bankası	113
III.	Ekonomik Kolluk.....	124
A.	Bağımsız İdari Otoriteler ve Ekonomik Kolluk	128
1.	Bağımsız İdari Otorite Kavramı.....	131
2.	Ortak Özellikleri	134
a.	Bağımsızlık.....	136
b.	Regülasyon	136
c.	Yaptırım Uygulama.....	137
3.	Türk İdare Teşkilatındaki Yeri.....	138
4.	Bağımsız İdari Otoritelerin İdari ve Mali Özerkliği.....	143
a.	İdari Özerklik	147
b.	Mali Özerklik	150
c.	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkındaki Yasa Tasarısı	154
B.	Bankacılık Alanında Ekonomik Kolluk Kuruluşları.....	155
1.	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	155
a.	Kuruluş ve Hukuki Statüsü	155
b.	Yapısı ve İşleyişi.....	157
2.	Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	174
a.	Kuruluş ve Hukuki Statüsü	174
b.	Yapısı ve İşleyişi.....	177
3.	Sermaye Piyasası Kurulu	189
a.	Kuruluş ve Hukuki Statüsü	189
b.	Yapısı ve İşleyişi.....	190
4.	Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	192
a.	Kuruluş ve Hukuki Statüsü	193
b.	Yapısı ve İşleyişi.....	194
5.	Kuruluş Birlikleri.....	196
a.	Türkiye Bankalar Birliği	196

b. Türkiye Katılım Bankaları Birliği.....	198
---	-----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIĞIN REGÜLASYONU VE ÜLKE UYGULAMALARI

I. Bankacılığın Regülasyonu ve Çerçevesi.....	202
II. Regülasyon Faaliyetleri	206
A. Düzenleme	206
B. Denetleme	206
1. İzin İşlemleri	206
2. Denetim	207
3. Raporlama	207
4. Derecelendirme.....	208
5. Yerinde Denetim	208
6. Uzaktan Gözetim ve Üst Yönetim ile Görüşmeler	209
7. Bağımsız Denetim Kuruluşu Raporu	209
8. Yaptırım Uygulama	209
9. Kriz Yönetimi	210
III. Finansal Sektörde Düzenleme/Denetleme Yapıları ve Uluslararası Uygulamalar.....	217
IV. Finansal Düzenlemenin Amaçları ve Türleri	218
V. Finansal Sektörde Düzenleme ve Denetleme Yapıları	221
VI. Finansal Sektörde Düzenleme/Denetlemelere İlişkin Uluslararası Uygulamalar	226
VII. Uluslararası Uygulamalar	228
A. Basel Bankacılık Komitesi	228
1. Finansal İstikrar Kurulu.....	235
2. Avrupa Birliği	235
a. Sermaye Yeterliliği Direktifi	240
b. Ödeme Sistemleri Direktifi	242
c. Devralmalara ilişkin Direktif	242
d. Finansal Gruplar/Holderingler Direktifi	242
e. Finansal Araçlar Piyasası Direktifi (MIFID).....	242
f. Bankacılıkta Tek Piyasa, Tek Denetim ve Ortak Çözümleme Mekanizmaları.....	243
B. Ülke Uygulamaları	244

1. Sektörel Model.....	244
a. Arjantin	244
b. Güney Afrika	245
c. Hindistan.....	245
d. Hong Kong.....	246
e. İspanya.....	247
f. Meksika.....	248
g. Portekiz	248
h. Brezilya.....	249
2. Entegre Model	249
a. Almanya	249
b. Danimarka.....	250
c. Finlandiya.....	251
d. İsveç	251
e. İsviçre.....	252
f. Japonya	253
g. Norveç.....	254
3. İki Zirve Modeli.....	254
a. Amerika Birleşik Devletleri.....	254
b. Avustralya	256
c. Belçika	257
d. Hollanda.....	258
e. İngiltere.....	259
f. İrlanda.....	260
4. İki Otorite Modeli.....	261
a. Çin	261
b. Fransa.....	262
c. İtalya	263
d. Malezya.....	263
SONUÇ	265
KAYNAKÇA	269

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
A.Ş.	: Anonim Şirket
AÜHFD	: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
BCBS	: Basel Bankacılık Denetim Komitesi
BDDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
C.	: Cilt
CD.	: Ceza Dairesi
CGK	: Ceza Genel Kurulu
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DİDDGK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
E.	: Esas
EBA	: Avrupa Bankacılık Otoritesi
ECB	: Avrupa Merkez Bankası
FSF	: Finansal İstikrar Forumu
FSB	: Finansal İstikrar Kurulu
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı

s.	: Sayfa
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TKBB	: Türkiye Katılım Bankaları Birliği
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
Y.	: Yıl

TABLÖLAR

Tablo 1.	Sümerbank Çatısı Altında Birleřtirildikten Sonra Satılan Bankalar.....	184
Tablo 2.	Bayındırbank ve Etibank Çatısı Altında Birleřtirilen Bankalar	185
Tablo 3.	Doğrudan Satışı Yapılan Bankalar	187
Tablo 4.	Kamu Bankasına Devredilen, İradi Tasfiye ve İflas Sürecindeki Bankalar	188
Tablo 5.	Dünyada Uygulanan Düzenleme ve Denetleme Modelleri	227
Tablo 6.	Basel I, II ve III Karşılaştırması	235
Tablo 7.	ABD’de Farklı Banka Türlerinin Denetim Otoriteleri	256

ŞEKİLLER

Şekil 1.	Sektörel Model	223
Şekil 2.	Entegre Model	224
Şekil 3.	İki Zirve Modeli	225
Şekil 4.	İkili Otorite Modeli.....	226

GİRİŞ

Bankalar fon fazlası ve ihtiyacı olan tarafları bir araya getiren kuruluşlar olarak özellikle ekonominin büyümesine yönelik yatırımlara kaynak aktarılmasında önemli rol oynayarak ekonomik büyümeye katkıda bulunmaktadır. Bankacılık sektörü, modern bir ekonominin merkezinde bulunduğundan iyi işleyen bir bankacılık sistemi, finansal krizlere yol açan büyük şokları azaltmada ve ülkelerin ekonomik sistemlerinin güçlendirilmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu yönüyle bankalar politika yapıcıların odak noktası olmuştur. Bu nedenle, bankaların ekonomideki önemi ve finansal istikrarı sağlama ihtiyacı, yoğun düzenleme ve denetimleri gündeme getirmektedir. Bu amaçla, bankacılık sektörü dünyada en çok regüle edilen sektörlerden birisidir. 2007 yılının ikinci yarısında başlayan finansal olumsuzluklar, bankaların performansı ve genel olarak bankacılık sistemlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin tartışmaları artırmıştır. Bankaların finansal kriz yaratmakla veya derinleştirmekle suçlanması, bu kurumların denetimi ve düzenlenmesini bir kez daha gündeme getirmiş; küresel finansal kriz, bankacılık kurumlarının kırılganlığını ve bankaların faaliyetlerine rehberlik eden düzenlemeleri gözden geçirme ihtiyacını bir kez daha ortaya koymuştur. Bu nedenle, politika yapıcılar ve düzenleme otoriteleri küresel mali krize yanıt olarak yeni düzenlemeler oluşturma yoluna gitmektedirler.

Bankacılık düzenlemeleri ve özellikle makro ihtiyati düzenlemeler, 2007'de başlayan krizden bu yana uygulamacılar ve akademisyenler tarafından ilgi gören ciddi bir tartışma konusudur. Bankacılık düzenlemelerinin merkezinde, sistemik krizlerin ekonomik ve sosyal maliyetlerinin önemli olduğuna ve etkilerinin çok geniş olduğuna ilişkin sonuçlar yer almaktadır. Bankaların faaliyet gösterdikleri alan doğası gereği kırılgan ve risklidir. Bu nedenle, bankacılık krizlerinin oluşmasını önlemek ve sistemi daha dayanıklı hale getirmek için tasarlanabilecek veya geliştirilebilecek ihtiyatlı politikaların araştırılması ve değerlendirilmesi büyük önem arz etmektedir.

Dünyada ve ülkemizde çok sayıda bankacılık krizi yaşanmış olup, insan ve para ilişkisi olduğu müddetçe de söz konusu krizlerin yaşanılması kaçınılmazdır. Nitekim, bankacılık yüksek riskle çalışılan bir alandır. Bu risk, likidite riski, kredi riski, operasyonel risk, faiz riski gibi çeşitli şekil-

lerde ortaya çıkmaktadır. Bankacılık güvene dayalı bir iş olduğundan ve bankacılık krizleri de bu güvenin azalmasına ve fon çıkışına neden olacağından, bu krizler tüm ülkeyi ve tüm ekonomiyi etkileyecektir. Nitekim bankacılık sektöründe yaşanacak bir krizin ilk etkisi tasarruf sahiplerinin bankalarda tuttıkları mevduatlarını çekmeleridir. Bankalara duyulan güven sarsılır ve kriz yayılırsa, büyük miktarda nakit çıkışı olacağından çok sayıda banka iflas edebilir. Bu nedenle, bankacılık krizlerinin önlenmesi için siyasi irade başta olmak üzere bankalar, tasarruf sahipleri, medya gibi tüm tarafların özenli ve dikkatli olmaları ve sektörün sağlıklı işlemesi için birlikte hareket etmeleri gerekmektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, öncelikle banka ve bankacılık tanımlarına ile bankacılığın kısa tarihçesine yer verilmiş, akabinde ise Osmanlı İmparatorluğundan itibaren Türkiye’de bankacılığın tarihi gelişimi açıklanarak, kanunlar çerçevesinde bankacılığa ilişkin yasal çerçeve açıklanmıştır. İkinci bölümde, kamu düzeni ve kolluk kavramlarına yer verdikten sonra ekonomik kamu düzeni alınan idari kararlar çerçevesinde yaşanan örneklerle açıklanmıştır. Daha sonra idari kolluğa ilişkin görev ve yetkiler ülkemizde yer alan kurum/kuruluşlara ilişkin yapı kapsamında ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde, bankacılık düzeni ve regülasyonunun yaşanan krizlerin de düzenleme faaliyetlerinin zaman içerisindeki gelişimi açıklanmıştır. Yine bu bölümde, finansal sektörde düzenleme ve denetleme yapıları ve uluslararası uygulamalar çerçevesinde iyi örneklerle yer verilmiştir. Bu kapsamda finansal sektörde tüm dünyada son dönemde uygulama alanı bulan düzenleme ve denetleme yapıları açıklanarak bu yapıların incelenmesine ilişkin 25 farklı ülke incelenerek bu bilgiler ışığında Türkiye için bir model önerisinde bulunulmuştur.