**02 - KÜRESEL FİNANSAL SİSTEMİ OLUŞTURAN KURUMLAR VE KATILIMCILAR**

**U.F.2 EKİ**

**Cumhuriyet Döneminde Bankacılık Düzenlemelerinin Gelişimi**

**Ali İhsan Karacan**

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı Devletinden bankacılık ve finansal piyasalar ile ilgili olarak sınırlı sayıda düzenlemeyi devralmıştır.

Bu düzenlemelerin belki de en önemlisi, 22 Mart 1303 tarihli ***“Murabaha Nizamnamesi”***dir. Bu düzenlemenin ticari işlere ait olan hükümleri 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu’nun 1.1.1957’de yürürlüğe girmesiyle kaldırılmıştır. Kanımızca, zaten bu düzenlemenin faiz oranına ilişkin hükümleri faizden para kazanma işleri açısından 2279 sayılı Kanun ile 1933 yılında kaldırılmış idi (Bu konuda Yargıtay’ın 3 Mart 1943 tarih ve E.49 K.12 sayılı Tevhidi İçtihat Kararı). 3095 sayılı “Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun” (RG 19/12/1984-18610) ile de (m.5) tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

İkinci önemli konu, Cumhuriyetin ***“Osmanlı Bankası”***nı bir Merkez Bankası olarak devralması idi.

Devralınan bir diğer önemli düzenleme 30 Teşrinisani (Kasım) 1330 (1914) tarihli ***”Ecnebi Anonim ve Sermayesi Eshâme Münkasem Şirketlerle Ecnebi Sigorta Şirketleri Hakkında Kanun-u Muvakkat”*** ve bunun 1331 tarihli zeylidir. Bu Kanunun harçlarla ilgili kısımları 1964 yılında 492 sayılı Harçlar Kanunu, Bankalar Kanununa aykırı hükümleri de 7129 sayılı Bankalar Kanunu ile (m.83) yürülükten kaldırılmıştır.

Bir başka düzenleme ise, 21 Şubat 1916 tarihli Kanunla İtibarı Milli Bankasına tanınmış olan imtiyazlardır.

Bankacılık ile ilgili temel yasaların çıkarılmalarının tarihlerine ve düzenledikleri konulara bakıldığında, bu düzenlemelerin önemli ekonomik olayları izlemiş olduklarını söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Söz konusu yasalar çoğunluk bu olaylara bir tepki olarak çıkarılmışlardır. Aslında bu olgu ülkemize de has değildir. Örneğin ABD’de FED’in 1913’de kurulması bir krizin ardından olmuştur. SEC ve Federal Deposit Insurance Corporation’un kurulması, Glass-Steagall Act ile yatırım bankacılığı ile ticaret bankacılığıını biribirinden ayrılması 1929 Büyük Ekonomik Krizinin ardından olmuştur. 2000 Krizi Ardından Sarbanes-Oaxley, 2008 Krizinin ardından ise Dodd-Frank Wall Street Reform and Cosumer Protection Act çıkarılmıştır.

1929 Büyük Ekonomik Kriz, 1958 Krizi, Temmuz 1980 Kararları ve 1982 Banker Krizi, 1993-1994 ve 1999-2001 Bankacılık Krizleri ülkemizde mali piyasaların ve bankacılığın düzenlemesini etkileyen ve yeni düzenlemeler yapılma gereğini ortaya çıkaran önemli olaylardır. Bu şekilde yeni yasalar ile hem ortaya çıkan olumsuz sonuçlar düzeltilmek istenmiş hem de bunlardan edinilen deneyimler ışığında geleceği tanzim etmek amacıyla sistem kurma ve kural öngörme amaçlanmıştır.

Aslında tarihsel açıdan baktığımızda bankacılık ile ilgili temel kanunlar bazı ana kulvarları izleyen yasalardır. Burada kanımca doğrudan bankaları ve bankacılığı düzenlemeyi amaçlayan yasaları dört ana gruba toplamak yanlış olmayacaktır.

Birincisi, 2243 sayılı Kanun ile başlayıp 2999, 7129, 3182 ve 4389 sayılı Bankalar Kanunları ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu ile devam eden bankaların kuruluş, faaliyet, tasfiye ve denetimlerini düzenleyen ***“ana bankacılık yasası”*** olan sektörel düzenleyici ve denetleyici nitelikte olan yasalardır.

İkincisi, bankaların temel işi faizden ve bankacılık hizmetlerinden para kazanmaktır. Bankaların gelir tablolarını önemli ölçüde etkileyen faiz-komisyon gelir ve giderlerini tanzim eden düzenlemelerdir. Bunlar, 2279 sayılı Ödünç Para ve İşleri Kanunu ile 90 sayılı Kanun Hükmünde Karaname ve bunlara daynarak yapılan düzenlemelerdir. Bu grubu ***“faiz-komisyon”*** düzenlemeleri olarak niteleyebiliriz. Bnakalrın faiz, komisyon ve hizmet ücretlerine ilişkin düzenlemeler bugün artık aşağıda ele alınacağı gibi bu tür bir özel düzenlemelerin konusu olmaktan çıkmıştır. Konu artık Bnakacılık Kanunu ile banka ve kredi kartı ile ilgili düzenlemeler ve tüketici hukuku çerçevesinde düzenlenmektedir.

Üçüncü kulvarı dışa açık bir sektör olan ve ülkenin dş dünya ile parasal ilişkilerinin geçtiği kurumlar olan bankaları bu açıdan etkileyen 1567 Sayılı Türk Parası Kıymetini Koruma Kanunu ve buna dayanarak çıkarılan ve buna dayalı ikincil düzenlemelerden meydana gelen ***“kambiyo sistemi düzenlemeleri”***  oluşturmaktadır.

Bir diğeri, ***“merkez bankacılığı”*** düzenlemeleridir. Bankalar para ve kredi sisteminin merkezinde yer alan ve bu sistemin işlemesini sağlayan kurumlardır. Bu nedenle para politikasını düzenleme açısından ***“Merkez Bankası Yasası”*** düzenlemeleri bir başka önemli düzenleme alanını oluşturmaktadır. Bu alanda yapılan düzenlemeler 1715 sayılı Kanun ile başlayıp 1211 sayılı Kanunla sürmüştür.

7129 Sayılı Kanunun Genel Gerekçesi, 1950’lerin sonuna kadar olan ülkemiz bankacılık tarihinin özet bir resmini vermektedir:

*“Memleketimizde bankacılığın bir meslek olarak teessüs ve inkişafı, diğer memleketlere kıyasen, pek yeni sayılabilir. Filhakika, birçok Avrupa memleketlerinde bankacılığın tarihi 16 ncı asra kadar geri gittiği halde, memleketimizde bankacılığın ancak bir asırlık bir mazisi vardır.*

*Bilindiği gibi, geçen asrın ortalarına gelinceye kadar memleketimizde banka muamelelerine benzer muameleler münferit sarraflar veya bankerler tarafından yapılmakta idi. İlk defa 1847 senesinde İstanbul Bankası (Banques de Constantinople) adı ile bir banka kurulmuş ve bunu takibeden senelerde de muhtelif yabancı bankalar tarafından İstanbul’da bâzı şubeler açılmıştı. Ancak, millî bankacılık hareketinin Mithat Paşa ile başladığını ifade etmek lâzımdır. Filhakika mumaileyhin Niş ve Tuna valiliklerinde bulunduğu sırada zürraa mutedil faizle kredi temin etmek maksadı ile 1863 senesinde Pirut kasabasında “Memleket Sandığı” adı ile kurmuş olduğu mahallî kredi teşkilâtı ilk millî kredi müessesemizi teşkil etmektedir ki, sonradan “Menafi Sandıkları” adını alan bu teşkilât bugünkü Ziraat Bankasının nüvesi olmuştur.*

*Keza, ilk millî tasarruf müessesemiz olarak kabul edilmesi lâzımgelen Emniyet Sandığı da yine mumaileyhin himmeti ile kurulmuş bulunmaktadır.*

*İkinci Meşrutiyetin ilânından Cumhuriyete kadar devam eden devirde Adapazarı İslâm Ticaret Bankası, Konya İktisadi Millî Bankası, Karaman Millî Bankası, Millî Aydın Bankası, Akşehir Bankası ve saire gibi birçok yeni müesseselerin kurulduğu görülmekte ise de, isimlerinden de anlaşılacağı veçhile bunlar daha ziyade, mahdut sermayeli mahallî teşebbüsler mahiyetinde idi. Bu devrede faaliyete geçen bankaların içinde en ehemmiyetlisi 1917 senesi başlarında 4 milyon lira sermaye ile İstanbul’da kurulan İtibarı Millî Bankası olup; bu da harb ve mütareke senelerinde birçok zorluklarla karşılaştıktan sonra 1927 de İş Bankası ile birleşmiştir.*

*Yukarda adı geçen bankalar ve hususiyle İtibarı Millî Bankası, memlekette banka fikrini yaymak ve personel yetiştirmek suretiyle millî bankacılığımıza mühim hizmetler ifa etmiş olmakla beraber sermaye noksanı, kapitülâsyonların mevcudiyeti ve devamlı harbler gibi sebeplerle millî bankacılığımızın bu devrede de beklenen inkişaf imkânını bulamadığı görülmektedir.*

*Millî bankacılığımızın hakiki mânası ile teessüs ve inkişafı Cumhuriyet devrinde olmuştur. Filhakika, 1925 ten bu tarafa gerek Devlet sermayesi ile ve gerek hususi müteşebbisler tarafından birçok bankalar kurulmuş bulunmaktadır.*

*Bu arada bilhassa 1950 den sonra memleket ekonomisinde müşahede edilen büyük inkişafa muvazi olarak bankacılık sahasında da süratli bir terakki kaydedilmiş ve son dört sene zarfında birçok yeni bankalar kurulduğu gibi mevcut bankaların sermaye ve ihtiyatları ile iş hacımlarında da büyük artışlar vukubulmuştur.*

*Nitekim 1950 Haziran ayı sonunda mevcut 46 bankanın şube adedi 228, ajans adedi 321, itibari sermayeleri yekûnu 1 milyar 1 milyon 22 bin 852 lira, ödenmiş sermayeleri yekûnu 431 milyon 28 bin 787 lira ve ihtiyatları yekûnu 128 milyon 782 bin 288 lira iken 1955 Mart ayı sonunda memleketimizde faaliyette bulunan bankaların sayısı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Türkiye Sınai Kalkınma Bankası hariç 52 ye, şube adedi 599 a, ajans adedi 552 ye, itibari sermayeleri yekûnu 2 milyar 288 milyon 521 bin 647 liraya, ödenmiş sermayeleri yekûnu da 1 milyar 274 milyon 197 bin 113 liraya ve ihtiyatları yekûnu da 304 milyon 350 bin 605 liraya yükselmiş bulunmaktadır.*

*Diğer taraftan, 1950 yılı Haziran sonu itibariyle bankalardaki umumi mevduat yekûnu 1 milyar 118 milyon 786 bin 660 lira, bankalarca açılan krediler yekûnu da 1 milyar 563 milyon 816 bin 268 lira iken 1955 Mart ayı sonunda mevduat yekûnu iki misline yakın bir artış kaydederek 3 milyar 438 milyon 335 bin 904 liraya ve krediler yekûnu da iki mislinden fazla artarak 5 milyar 138 milyon 779 bin 410 liraya baliğ olmuştur.*

*1925 ten sonra ehemmiyetli birer iktisadi müessese olarak bankaların iktisadi faaliyetlere iştirak etmeleri, bu vâdide bâzı kanuni tedbirlerin alınmasını zaruri kılmıştır. Nitekim bankaların inkişafı ile beraber memlekette bir mevduat hareketi doğmuş ve evvelce iddihar mevzuu olan ferdî tasarrufların mevduat şeklinde bankalara yatırılmasına başlanmıştı. Ancak bu hareketin devam ve inkişafı için, mevduatın korunması mevzuunda bâzı emniyet tedbirlerinin alınması lâzımdı. Bu maksatla 30 Mayıs 1933 tarihli ve 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu neşrolundu. Mezkûr kanunda bankaların mevduat kabul etmek için haiz olmaları lâzım gelen şartlar tesbit edilmiş ve mevduat sahiplerinin haklarını koruyan bâzı esaslar vaz’edilmişti.*

*Ancak, Mevduatı Koruma Kanununun tatbikıne başlanmasından bir müddet sonra, bu hükümlerin ihtiyaca kâfi gelmediği görüldü. Mevduatın yanında diğer bankacılık muamelelerinin de bir kül halinde ele alınması lâzım geliyordu. Bu sebeple 9.VI.1936 da 2999 numaralı Bankalar Kanunu meriyete vaz’edildi.*

*Bankaların faaliyetini toplu olarak kavramak maksadı ile hazırlanmış olan bahis mevzuu kanun malûm olduğu üzere bankaların kuruluş şekli, dahilî teşkilâtı, kredi muameleleri ve karşılıklar, muhtemel riskler karşılığı, hesap hulâsaları ve bilânço ve defterlerle kanunun tatbikatını kontrolle vazifelendirilen yeminli bankalar murakıpları ve kanuna muhalefet halinde tatbik edilecek cezai müeyyideler hakkında hükümler ihtiva etmekte ve bu bakımdan Mevduatı Koruma Kanununa nazaran daha ileri bir merhaleyi ifade eylemekte ise de, tatbikattan alınan neticeler 19 seneden beri meriyette bulunan mezkûr kanunda bâzı mühim noksan ve kusurların mevcudolduğunu göstermiş bulunmaktadır. Filhakika bahis mevzuu kanunun kuruluş ve idareye mütaallik hükümleri bankaların emin bir şekilde faaliyette bulunmalarına kifayet etmediği gibi mevduat ve krediler hakkında mevcut hükümler de bâzı mühim noksanları ihtiva etmekte ve bilhassa 1950 den sonra iktisadi ve malî sahada kaydedilen pek geniş ve şümullü inkişafın yarattığı yeni şartların icaplarına intıbak edememektedir.*

*Bu suretle mer’i kanun kendisinden beklenen fonksiyonu artık ifa edemez hale gelmiş bulunduğundan, birçok mevzularda noksan ve kifayetsiz kaldığı görülen bu kanunun yerine kaim olmak üzere, millî ekonomimizin bugünkü ulaştığı inkişaf seviyesinin icaplarına uygun yeni bir lâyiha hazırlanması zaruri görülmüştür.*

*Esasen İkinci Dünya Harbi ve onu takibeden yıllarda bankaların iktisadi hayatın mihrakları haline gelmesi dolayısiyle birçok medeni memleketler, bu mevzua mütaallik kanunlarında mühim tadil ve ilâveler yapmak, mevduatın korunmasını ve banka kredilerinin tanzimini istihdaf eden yeni hükümler vaz’etmek lüzum ve zaruretini duymuşlardır.*

*Başlıca hükümleri aşağıda arz ve izah edilmiş bulunan yeni kanun lâyihasının hazırlanması sırasında, başta; bankacılık sisteminin en fazla gelişmiş olduğu Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere, İsviçre, Almanya ve Fransa gibi yabancı memleketlerdeki mevzuat ve tatbikat gözden geçirilerek, mevcut müessese ve hükümlerden memleketimizdeki ekonomik ve sosyal şartlara intıbak edebilecek olanlardan geniş ölçüde istifade edilmiştir.”*

Hazım Atıf Kuyucak bankacılık tarihimiz açısından önemli bir kaynak niteliğindeki çalışmasında (***Kuyucak,1948)*** bankacılık tarihimizi gelişimi açısından 5 ana döneme ayırmaktadır (s.151 vd).

Birinci devre: 1847’den önceki zamanlar,

İkinci devre: 1847-1875,

Üçüncü devre: 1875-1908,

Dördüncü devre: 1908-1923,

Beşinci devre:1923-1947.

***Akgüç (1975***)’ün bankacılık tarihi ile ilgili çalışmasında yaptığı dönemsel ayırım da aşağıda verilmiştir. Acak çalışma 1975’de yayınlandığı için bankacılıkta hem önemli düzenlemelerin olduğu hem de yapısal olarak önemli gelişmelerin olduğu dönemleri öngörmesi mümkün değildir. 1980 lerin ilk yarısında deregüle edilen bankacılık sistemi ile kambiyo sistemindeki yapısal gelişmeler ve bunun sonucu olarak 1980 lerin başındaki, 1994 deki ve 2000’deki bankacılık krizlerinin yarattığı etkiler bir dönemsel ayırım için dikkate alınmalıdırlar. Bir çok konuda yapılacak ayırım için önemli olsa da bankacılığın dönemlerinin ayırımı açısından planlı dönemin başlangıcının önemi olan bir tarih olduğu kanısında değilim. Akgüç’ün ayırdığı dönemler şöyledir:

1. 1923-1932 Özellikle yerel bankaların geliştiği dönem,

2. 1933-1943 Devlet bankalarının geliştiği dönem

3. 1944-1960 çok şubeli özel bankaların geliştiği dönem

4. 1961- Planlı dönemdeki gelişmeler.

Kuyucak ve Akgüç tarafından yapılan ayırımları ve bankacılık tarihimizin sonraki gelişimini de dikkate alarak ***Cumhuriyet sonrası dönemdeki bankacılığımızn tarihini şu şekilde dönemlere ayırabiliriz***:

***(i) Birinci Dönem, 1923-1932: Yerel Bankaların Kurulduğu ve Bankacılığa İlişkin Özel Sektörel Bir Düzenlemenin Olmadığı Dönem***

Bu dönemin temel özelliği bankacılığı düzenleyen sektörel özel bir düzenlemenin olmamasıdır. Bu dönemin başlangıcında ulusal olarak etkin ve yaygın bir ulusal bankacılık sisteminin olmadığını söylemeliyiz. Bu dönemde ülkemizde çok sayıda yerel bankanın kurulduğu dönem olmuştur. Bu dönemde T.İş Bankası kurulmuş ve ardından banka İtibar-ı Milli Bankası ile birleştirilmiştir.

***(ii) İkinci Dönem, 1933-1943 : Devletçilik ve Kamu Bankalarının Yükselişi Dönemi***

Bu dönemi 1929 Dünya ekonomik krizinin ve ardından da II. Dünya Savaşının yaşandığı yıllar oluşturmaktadır. Bu dönem, ülkemizin içine kapandığı, ekonomi politikalarında devletçiliğin eğemen olduğu bir dönem olmuştur. Bu dönemde, Ziraat Bankasının yanısıra yeni özel işlevli ve sektörel nitelikli kamu bankaları kurulmuştur. Diğer yandan dönemde ulusal bir merkez bankası olarak da Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kurulmuştur. Yine bu dönemde, ilk kez özel sektörel bir banka düzenlemesi olarak 2243 ve 2999 sayılı Kanunlar ile bankacılık düzenlenirken Türk Parası Kıymetini Koruma mevzuatı ile kambiyo kontrol sisteminin hukuksal temelleri atılmış; faiz oranlarının belirlenmesi konusunda da Ödünç Para verma İşleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu dönemde bankacılığın düzenlenmesi konusunda çıkarılan düzenlemeler etkilerini izleyen dönemde de sürdürmüştür.

***(iii) Üçüncü Dönem, 1945-1980: Özel bankaların yükselişi ve zor yıllar***

Bu dönemde özel bankacılığın gelişmeye başladığı bir dönemdir. Bu dönemde tek parti döneminden çok partili sisteme geçilmiştir. Çok sayıda ulusla özel banka bu dönemde kurulmuştur. Bu dönemin başlarında kurulan Akbank, T. Garanti Bankası, Yapı ve Kredi Bankası gibi bankalar bugün bile özel bankacılığı en büyük oyuncularıdırlar. Bu dönemde 7129 sayılı Bankalar Kanunu çıkarılmıştır.

Bu dönemin dünya ekonomisinde kapalı ekonomilerin ve soğuk savaşın etkili olduğu yıllardır. Uluslarararası parasal sistemde 1973 yılında çökene dek Bretton Woods anlaşması ile kurulan sistem eğemen olmuştur. Yine 1970’li yıllar petrol şoku ve ardından gelişmiş ülkelerde de yaşanan yüksek oranlı enflasyon dönemi olmuştur. Bu dönemin ekonomi politikasında ayırıcı özelliği 1960 yılların başında planlı ekonomiye geçilmiş olmasıdır.

1958-1961 arasında ülkemizde dış açık kaynaklı ekonomik bir krizi yaşandığı yıllar olmuş; 1970 yılında yaşanan dış açık sorunu nedeniyle devalüasyon yapılmıştır. Bu dönemin son 20 yılında ülkemizde yeni banka kurulmasına politika olarak izin verilmemiştir. Yine bu dönemin son 10 yılı petrol krizinin tetiklediği yüksek enflasyon ve dış açığın yarattığı olumsuz ekonomik koşullar altında geçtiği dönem olmuştur.

***(iv) Dördüncü Dönem - 1980-2002: Finansal Piyasalarda Düzenlemelerin Gevşetilmesi ve Serbest Piyasa Yaklaşımının Yükselmesi ile Kriz Yılları***

Bu dönem, başta ADB ve İngiltere olmak üzere liberal ekonomi anlayışının yükselişe geçtiği bir dönem olmuştur. 1980 lerin başında dünyada ve ülkemizde finansal piyasalarda düzenlemeler gevşetilmeye (deregulation) başlamıştır. Bu çerçevede, faizler üzerindeki narhlar kaldırılmış ve serbest faiz dönemine (Temmuz 1980) geçilmiştir. Yine kambiyo rejimlerinde kontroller azaltılmaya ve kaldırılmaya başlanmıştır. Bu dönem 1990 dan sonra Berlin Duvarının yıkılması ve küreselleşmenin yükselişe geçtiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde dünyanın değişik yerlerinde finansal krizler yaşanmıştır. 1994 Meksika Tekila Krizi, 1986 yükselen ekonomilerin dış borç krizleri, 1997-1998 Güneydoğu Asya ve Rusya Krizleri gibi. Ülkemizde de 1980’lerin başında banker krizi yaşanmış ve bankacılık sisteminde sorunların yaşanmıştır. Ülkemizde de bu dönemde 1994 ve 2000 Krizleri yaşanmıştır.

***(v) Beşinci Dönem – 2003 ve Sonrası: Düzenleme ve Denetimin Sıkılaştırıldığı ve Küreselleşmenin Egemen Olduğu ve Düzenlemelerin Uluslararası Kurallara ile Standartlara Yakınlaştığı Dönem***

Bu dönemde dünyada belirgin olgulardan birisi önce 2000’de yaşanan şirket skandalları (Enron vd.) nedeniyle ardından da 2007-2008’de yaşanan Büyük Küresel Kriz nedeniyle başta mıuhasebe, raporlama, risk yönetimi ve denetimi konularında genelde şirketler kesimi ve özelde bankacılığı çevreleyen kurallar yeniden yazılmaya başlamıştır. 2000 Krizinin ardından ülkemizde bankacılık sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Bu dönemde, dünyadaki gelişmelere paralel olarak düzenleme ve denetimin yapısı ve uygulaması sıkılaştırılmıştır.

Kuşkusuz bu ayırım hukuksal bir ayırım olmayıp genel ekonomik koşullar ile bankacılık sistemindeki yapısal gelişmeleri dikkate alarak yapılan bir ayırımı yansıtmaktadır.

Bankacılığın tarihi paranın ve finansın tarihinden ayrılamaz. Diğer yandan bir ülkenin bankacılık, para ve finans tarihi daha büyük bir sistemin parçası olduğundan dünyadaki gelişmelerden de soyutlanamaz. Bu nedenle ülkemiz bankacılık sisteminin tarihini de bu çerçeve içerisinde düşünmeliyiz.