

Ankara Üniversitesi Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü Tarafından 26.11.2004 Tarihinde Düzenlenen "Bankacılık Sorunları" Konulu Sempozyumda BDDK Başkanı Sn. Tefik Bilgin'in Yaptığı ve "Finansal Hizmetler Kanunu Tasarısı Taslağı"nı Ele Alan Açılış Konuşması

Değerli hocalarım, değerli katılımcılar ve basınımızın değerli temsilcileri hepinize saygılar sunuyorum. Bugün sizlere Finansal Hizmetler Kanunu Tasarısı Taslağı hakkında genel, ancak bazı noktalarda detaylı bilgiler vermek üzere buradayım. Taslağımızın son hali dün akşam internet sitemizde yayınlanmıştır. Ancak taslak hakkındaki açıklamalarıma geçmeden önce bu taslağın hazırlanmasına temel teşkil eden ve bankacılık sistemimizin içinde bulunduğu durumu yansıtan genel bilgiler vermek istiyorum.

1. Türk Bankacılık Sistemi oligopol bir yapıdadır.
2. Dünyanın 50. bankasının büyüklüğü 260 milyar \$ iken sistemimizin toplam aktif büyüklüğü sadece 190 milyar \$'dır. Dolayısıyla mali derinlik, yeterli değildir.
3. Sistem derin olmamakla beraber gelişme potansiyeli yüksektir. Çünkü ekonomik ve siyasi hayattaki istikrar devam ettikçe, bankacılık da büyümeye devam edecektir. Amaç, diğer ülkelerde gayri safi milli hasılanın birkaç katı büyüklükte olan aktif toplamını Türkiye'de de yakalamaktır.
4. Sistem krizler atlatıp yara alırken, bu süreçte tecrübe de kazanmıştır.
5. Yoğunlaşma hakimdir. İlk 10 banka sistemin %80'ini teşkil etmektedir.
6. Uzun yıllar Alman Ekolü olarak adlandırılan sanayi ile bankacılığın bir arada algılandığı (Holding Bankacılığı) anlayışı değişmektedir.
7. Enflasyonun bankalara sağladığı oksijen çadırı yani bilançoları şişirerek sorunları örtme fonksiyonu kalkmaktadır.
8. Rekabetin şiddeti artmaktadır.
9. Maliyet ve verimlilik her geçen gün önemini daha da fazla hissettirmektedir.
10. Ücret, jestiyon, transfer ücretleri anlamındaki eski güzel günler (1990-2000 yılları arası) bitmiştir.
11. Kredilerin önemi ve payı artmaktadır.

Değerli katılımcılar; bankacılık, esasında paranın transferi işlemidir. Paranın bir müddet için ihtiyacı olmayanlardan ihtiyacı olanlara aktarımı işlemidir. Eski Sümerlerden beri bu basit mantığa dayalı olarak çeşitli enstrümanlar geliştirilmiş ve bankacılığın boyutları büyüyerek sektörün her zaman göz önünde olmasına neden olmuştur.

Gelinen noktada bankacılık;

- Az miktarda öz kaynak ile çok büyük bilançoların yönetildiği,
- Aktif-pasif arasındaki vade uyumsuzluğunun belli ölçüde normal karşılandığı,
- Pasifteki büyük kitle (tasarruf sahipleri) nedeni ile aslında bir nevi amme hizmeti işlevi gören

bir sektördür.

Ancak en önemli husus; bankacılığın ekonomiyi doğrudan etkilemesi, bankacılıktaki istikrar ile ekonomideki istikrarın doğru orantılı olması ve krizlerin tetikleyicisi rolünü kazanmasıdır. Nitekim yaşadığımız son kriz örnekleri bu gerçeği bize bir kez daha göstermiştir.

Ezcümle bankacılık çok daha iyi düzenlenmesi ve izlenmesi gereken bir sektördür ve bunun olumlu sonuçları ülke halkının menfaatinedir.

BDDK

BDDK, yıllarca halının altına süpürülen sorunların aşırı derecede büyümesi sebebi ile 2000 yılının Eylül ayında kurulmuştur. Kurulması akabinde gelişen krizlerin de etkisi ile hiçbir zaman manşetlerden düşmemiştir (genellikle menfi!).

Kuruluş aşamasında, (ki bunu özellikle destekleyen yurt dışı aktörlerin ve yurt içi ekonomik çevrelerin bundan 4 yıl önce görüşleri ne ise bugün de sanırım aynı. Çünkü 4 sene önceki, 3 sene önceki, 2 sene önceki, 1 sene önceki gazetelerde yapılan açıklamalarda bir mutabakat söz konusu) BDDK'nın bağımsızlığı sürekli olarak vurgulanmış.

Esasında benim şahsi görüşüm; dünyada hiçbir özerk kurumun kendini genel ekonomik koşullardan soyutlayamayacağı ve bu anlamda başına buyruk bir bağımsızlığın olamayacağıdır. Ancak BDDK özelinde benim dönemim hakkında şunu söyleyebilirim ki, bize mevzuatla çizilen sınırlar dahilinde bağımsız davranılmıştır. Sizlerin yani mudilerin hak ve menfaatleri korunmaya çalışılmıştır. Nitekim Bankalar Kanunu da bu amacın bir uzantısı olarak yeniden ele alınmıştır.

Değerli katılımcılar, Türkiye’de 70 yıl boyunca bankacılığı ilgilendiren temel Kanunlar 29 kez değişmiştir. Mevduatı Koruma Kanunundan başlayarak, 70 sayılı KHK, 3182 sayılı Kanun, 538 sayılı KHK ve nihayetinde 4389 sayılı mevcut Kanun genellikle “kazoistik” yani ortaya çıkan olaylara tepki olarak hazırlanmışlardır.

Bildiğiniz üzere üst düzey bürokratlar göreve gelince, odalarındaki mobilyaları değiştirirler ve hemen yeni bir yasa hazırlığına girerler. Bizde de böyle oldu, ancak biz birincisini yapmadık ikincisini yapmaya çalıştık. 4389 sayılı kanunu tekrar ele almamızın nedeni ise bu Kanunda, kanunun TBMM’den hızlı çıkması uğruna bir araya getirilen uzun maddelerin olması ve geçen 5 sene içinde 8 kez değişikliğe uğramasıdır. Kanunun dengesi bozulmuştur. BDDK ile TMSF’nin ayrılmasını sağlayan hükümler içeren 5020 sayılı Kanun diğer maddelere tam anlamıyla uyum sağlayamamış ve dengesizlik devam etmiştir.

Taslağı hazırlarken iyi niyetle yola çıktık, 4389 sayılı Kanun ile ilgili mahkeme kararları, AB kuralları, BIS, OECD ilkeleri, Kuruma yansıyan şikayet ve deneyimler, içtihatlar ve şerhler, gazetelerde çıkan tüm eleştiriler dikkate alınmıştır. Genel amaç; ülkenin koşullarını da dikkate alarak diğer ülkelerle ortak dili konuşabileceğimiz bir metin oluşturmaktır.

Süreç şu şekilde gelişmiştir;

- Yangından mal kaçırmadık. Herşey web sayfamızda yer aldı. Kanun Taslağı 3 kere kamuoyu ile paylaşıldı. Türkiye Bankalar Birliği ile hemen hemen her gün temaslarda bulunduk. Uluslar arası kuruluşların görüşleri ve değerlendirmeleri alındı. Yaklaşık 20 yurt dışı muadil otoriteye sorular soruldu ve yurt içi kurumlardan eleştiriler toplandı. Sonuçta, oyunu açık oynadık.
- Finansal patoloji yaptık. Kendimize baktık, nerede hata ve boşluk var... bunların üzerine gittik.
- Türk Bankacılık Sistemi için 2004 yılının bir dönüm noktası olduğunu ve değişimin gerekli olduğunu düşünerek yola çıktık. Değişim zordur, yenilikler zor kabul edilir, fakat değişmek şart. Çünkü içimize kapanırsak yurt dışı ilişkiler kilitlenir ve açılım sağlanamaz.

Sonuç olarak tüm bu görüşler, ilkeler bir araya getirilerek bir taslak hazırlanmıştır. Ancak BDDK bir onay makamı olmayıp, gelen görüşleri değerlendirerek son şeklini verme yolunu tercih etmiştir.

Burada üzerinde önemle durmak istediğim bir hususu belirtmek isterim. Tasarının TMSF ile ilgili hükümleri TMSF tarafından hazırlanıp Kurumumuza gönderilmiştir ve taslak metnine işlenmiştir. Dolayısıyla karşınızda BDDK ile ilgili hükümleri anlatmak için bulunmaktayım.

Taslak toplam 169 madde, 18 geçici madde (24 madde TMSF'ye ait, yani hacim olarak yaklaşık öte biri) ve 16 kısımdan oluşmuştur.

Tasarının belli başlı maddelerini şoylice özetleyebilirim:

1. **Amaç:** Finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.

2. **Kapsam:** Türkiye'de kurulu bankaların, yurt dışında kurulmuş bu nitelikteki kuruluşları, Türkiye şubeleri, Finansal Holding şirketleri, Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği, BDDK, TMSF ve Güvence Fonu. Ayrıca Tasarının ilerleyen maddelerinde de belirtildiği üzere leasing, factoring ve tüketicisi finansman şirketleri de bu taslak kapsamında düzenleme ve denetime tabidir.

3. **Tanımlar ve Kısaltmalar:**

- Türk Bankacılık Sisteminde ilk defa banka tanımı yapılmış ve bankaların Mevduat Bankaları, Kalkınma ve Yatırım Bankaları ve Katılım Bankalarından oluştuğu ifade edilmiştir. şu anda zel Finans Kurumu olarak adlandırılan kurumlardaki çalışma mantığına paralel olarak isimleri Katılım Bankası olarak değiştirilmiştir.
- Kredi kuruluşu, Mevduat Bankası ve Katılım Bankasından oluşur.
- Kuruluş Birlikleri: Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye Katılım Bankaları Birliğini ifade etmektedir.
- TMSF - Güvence Fonu
- Mevduat- Katılım Fonu
- Finansal Holding şirketi: İçlerinden en az bir tanesi bir kredi kuruluşu olmak şartıyla bağlı ortaklıklarının tümü veya çoğunluğu kredi kuruluşu veya finansal kuruluş olan şirketi ifade etmektedir.

4. **Faaliyet Konuları:**

Taslağın 4. maddesinde bankaların yapabileceği faaliyetler tek tek sayılmıştır. Bunlar dışında yeni faaliyetlerin doğabilme ihtimaline karşı da Kurulun yeni işlemler tesis etme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Buradaki amaç bankalara lisans verilmesinde ya da ileride sorunlu hale gelebilecek bankalarda önlem alınmasında alternatifleri çoğaltmaktır. Diğer bir anlatımla, bir bankaya gerekirse tüm bankacılık işlemlerine ilişkin izin verilmeyebilir veya bu izinleri almış bir bankanın bir kısım faaliyet konuları elinden alınarak banka kltlebilir.

Mevduat Bankaları için bu faaliyetlerden sadece katılım fonu kabul ve finansal kiralama işlemleri yapamayacakları belirtilmiş, Katılım Bankaları için sadece mevduat kabul yapamayacakları belirtilmiş, Kalkınma ve Yatırım Bankaları için ise mevduat kabul ve katılım fonu kabul yapamayacakları ifade edilmiştir.

5. Taslağın izleyen maddelerinde 4389 sayılı mevcut Kanuna benzer şekilde bankaların kuruluş ve faaliyet izinlerine ilişkin hükümler ihdas edilmiştir. Ancak şu anda yürürlükte olan Kanundan farklı olarak bankaların kuruluşunda ve faaliyete geçmelerinde BDDK'nın etkin denetimini engellemeyecek şeffaf ve açık bir ortaklık yapısı, organizasyon şeması ve kurumsal yönetim ilkelerine uyum gibi şartlar getirilmiştir. Bu arada ilk banka kuruluşunda ödenmiş sermaye tutarının 30 milyon YTL'den az olmaması benimsenmiştir.
6. Taslağın önemli bölümlerinden biri de kurumsal yönetim ilkelerini düzenleyen 3. kısımdır. Kurumsal Yönetim İlkeleri SPK ve ilgili kuruluş birlikleri ile birlikte belirlenecektir.

Kurumsal Yönetim İlkeleri, yönetim kurulu, denetim komitesi, genel müdür ve yardımcıları, çalışması yasak olanlar, yemin ve mal beyanı, karar defteri, iç kontrol sistemi, risk yönetim sistemi, iç denetim sistemi, banka müfettişleri, bağımsız denetim kuruluşları, değerlendirme kuruluşları, destek hizmeti kuruluşları, sorumluluk sigortası, muhasebe ve raporlama sistemi, finansal raporların imzalanması gibi hükümler bu kısımda yer almaktadır.

7. Bu kısımdaki önemli hükümlerden biri de denetim komitesi ile ilgilidir. İcrai görevi olmayan yönetim kurulu üyeleri arasından yönetim kuruluna denetim ve gözetim faaliyetlerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere en az 2 üyeden oluşacak ve genel müdürde aranan şartları taşıyacak bir denetim komitesi oluşturulmuştur. Komitenin temel işlevi iç kontrol, risk yönetimi, iç denetim sistemlerinin etkinliği ve yeterliliği, bunlar ile muhasebe ve raporlama sistemlerinin sağlıklı işleyişi ve güvenilir bilgi üretimi, bağımsız denetim kuruluşlarının faaliyetlerini düzenli izlemek gibi görevler verilmiştir. Denetim komitesi yönetim kuruluna karşı görevli ve sorumludur.
8. Diğer önemli bir madde ise sorumluluk sigortasına ilişkindir. Bağımsız denetim, değerlendirme ve destek hizmeti kuruluşlarının verdikleri hizmetlerden doğabilecek zararları karşılamaları amacı ile sorumluluk sigortası yaptırmaları zorunlu tutulmuştur. Hükümün uygulanma başlangıç tarihi ise 31.12.2006'dır.

Finansal raporların, geçmiş deneyimler de dikkate alınarak imzalanması, sunulması, ilanı ve denetimi (kimlerin imzalayacağı ve düzenlemelere uygundur ifadesi gibi usul ve esasları) bu kısımda yer almaktadır.

9. Taslağın "koruyucu hükümler" başlıklı 4. kısmında ise, koruyucu düzenlemeler, özkaynaklar, krediler, sınırlamalar, istisnalar, risk grubu, sermaye yeterliliği, likidite yeterliliği gibi kavramlar yer almaktadır.

Bu kısımda bankaların kredi kuruluşları ve finansal kuruluşlar dışındaki bir ortaklıktaki paylarının kendi kaynaklarının % 15'ini, toplamda ise % 60'ını aşamayacağına hükmedilmiştir.

10. Diğer önemli bir madde ise sandık ve vakıflara ilişkin işlemlerdir. Bankalarca münhasıran çalışanlarına ait olmak üzere sağlık ve sosyal yardım, emeklilik, ihtiyat ve tasarruf sağlama amaçlarıyla kurulan sandık ve vakıflara açıklarının kapatılması için kaynak aktarılamayacaktır. Bu uygulmanın başlangıç tarihi ise 31.12.2007' dir.
11. Önemli maddelerden bir diğeri ise bağış sınırlarına ilişkindir. Bankalar ve konsolide denetime tabi kuruluşlarca bir mali yılda yapılabilecek bağış miktarı, banka özkaynaklarının binde dördünü aşamayacaklardır. Ancak bu bağışların en az yarısının kanunlarla vergi muafiyeti tanınan alanlara yapılması zorunluluğu getirilmiştir.

Taslaktaki en önemli maddelerden biri de örtülü kazanç aktarımıdır. Bankalar hakim veya nitelikli paya sahip ortakları ve yönetim kurulu üyeleri ile bunların eş ve çocukları ya da bunların kontrol ettikleri ortaklıklar ile emsallerine göre piyasa koşullarından daha iyi şartlarda, örtülü kazançta neden olabilecek nitelikte bir işlem yapamayacaklardır. Bu uygulama özellikle alım-satım, kiralama gibi işlemlerde geçerlidir. Bunlara ilişkin tespitleri ise değerlendirme kuruluşları yapacaktır. Söz konusu hüküm oldukça önemlidir çünkü, bankalarda " hortum" olarak adlandırılan olaylar genelde kredilere, yurt dışı kredi dolanma işlemine dayandırılmaktadır. Ancak bazen en önemli hortum örnekleri genel müdürlük binası yapımında, yemek ihalesinde, alım satımlarda yaşanabilmektedir. Bu gibi durumların tespiti ihtisas kurumları dışında oldukça zordur. Bu madde ile bu gibi işlemlerin önlenmesi amaçlanmaktadır.

12. 6. Kısım "Denetim ve Alınacak Önlemler" ile ilgilidir. Bu kısımda yer alan 68. maddede önlem alınmasını gerektiren haller sayılmış, 69. maddede düzeltici önlemler belirtilmiş, 70. maddede iyileştirici önlemler belirtilmiş, 71. maddede kısıtlayıcı önlemlere yer verilmiştir. Bu maddeler çok kısa anlatımla; sorunlu hale gelen bankaların sorunlarının tespitini, ayakta tedavisini, yatarak tedavisini, ameliyata alınmasını düzenlemektedir. Taslağın 72. maddesinde ise tüm bu önlemler alınmasına rağmen yaşama umudu kalmayan bankaların faaliyet izninin kaldırılması hüküm altına alınmıştır. Bu noktadan sonra banka tasfiye edilecektir.

Taslaktaki en önemli değişikliklerden biri de sorunlu bankaların Fona devri değil, tasfiye sürecine tabi tutulması ve tasfiye işlemlerinin TMSF tarafından yerine getirilmesinin dizayn edilmesidir.

Kalkınma ve Yatırım Bankaları için tasfiye genel hükümlere göre Katılım Bankaları için ise güvence fonu aracılığı ile yapılacaktır.

13. Taslağın tartışmalara konu olan en önemli bölümlerinden biri de denetime ilişkin bölümüdür. Bu bölümde yer alan bankalar yeminli murakıpları ile ilgili maddede; bu taslak kapsamındaki kuruluşların bilgi işlem sistemlerinin ve diğer özellik arz eden konuların denetiminin, Başkan tarafından uygun görülmesi halinde Kurumun meslek personeli ya da bu konularda özel ihtisas sahibi bağımsız denetim kuruluşları tarafından da yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Diğer bir anlatımla, yerinde denetim mevcut kanundan farklı olarak Taslak ile tüm Kuruma açılmıştır.

Değerli Hazirun;

Taslak Kurulun 7 üyesinin de oy birliği ile Sn. Bakana arz edilmiştir ve artık özellikle BDDK ile ilgili hükümler itibariyle bizim taslağımızdır. Maddelere ilişkin gerekçeler ise en kısa sürede iletilecektir.

Taslak,

- Yıllarca bu sektörde yer alan sorunları derinden hissetmiş ve kararların altına imza atma riskini göze almış personelimiz ve Kurul üyelerinin onayladığı bir taslaktır.
- Kurumu en iyi bilen kişi olarak benim ve üyelerimin tasdik ettiği hükümlerdir.
- Bu Kurumun çalışmaması ya da denetim işlevinin sulandırılması ya da denetimin gereksiz boyutta Kurum dışına aktarılması halinde sıkıntıyı ve riski üstlenecek olanların taslağıdır.
- Teknik ayrıntıları en iyi bilen kişilerin hazırladığı taslaktır.
- Sırtındaki 200 milyar dolar yük ile sektörü daha iyi günlere taşıma gayreti içinde olan benim ve bürokratlarımın ve üyelerimin hazırladığı bir taslaktır.
- Dünyayı ve trendleri gayet iyi bilen ve Türkiye ile eşdeğer büyüklükte ve benzer ekonomik sorunlarla karşılaşan bir kaç ülkenin bankacılık sektörünün yapısındaki dramatik yapı değişikliklerini bilenlerin taslağıdır.

BDDK noter gibi çalışmamış, inandığını, deneyimini ve görüşlerini yansıtmıştır.

Bu arada değerli katılımcılar biraz önce anlattığım devrim niteliğindeki birçok hüküm getirilme gayreti içinde iken, BDDK'nın yarısını (deneyim ve tecrübe olarak üçte ikisini) oluşturan bir meslek grubunu rencide etmenin ve taslağı sadece bir noktaya çekme gayretinin, haklı ya da haksızlığı bir yana, motivasyona etkisini ve maliyetini sizin takdirinize bırakıyorum.

İmar Bankası olayı gibi halen çözülememiş bir olayı tamamen bir Kuruma ve bu Kurumun yıllarca özveri ile çalışmış bir birimine fatura etmek oldukça kestirme ve yüzeysel bir yaklaşım olsa gerek. Bu arada eğer bankacılık krizleri, dalgalanmalar, faizlerin seviyesi, kurun seyri gibi sorunlar bir Kurulun kaldırılması ile çözülecekse ilk imzayı ben atarım.

Sayın katılımcılar, esasında bir çok olayda olduğu gibi İmar Bankasında da sorun, "denetim"de değil, "karar alma" sürecinde yaşanmıştır. İmar Bankası olayı karar alma sürecinde, karar almamakta direnmenin en çarpıcı örneklerindendir.

Son olarak bu taslak; topluma karşı sorumluluk hissine sahip iyi niyetli ve kendilerine çizilen sınırlar içinde kâr etmeyi prensip edinen bankalar ve bankacılar için bir tebrik kartı, diğerleri için ise sonun başlangıcını anlatan bir tebligattır.

Konuşmama son verirken çalışma arkadaşlarımla gayretli çalışmalarından dolayı kendilerine ve ilgili tarafların gösterdiği desteğe ve eleştirilere teşekkür eder, beni dinleme lütfunda bulunduğunuz için hepinize saygılar sunarım.