

İstanbul, 11 Ekim 2004

2004/1021

**BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME
KURUMU BAŞKANLIĞI**

ANKARA

Konu : Kredi Kuruluşları Kanunu Tasarısı Taslağı hk.

Kurumunuzca, yapılması muhtemel son değişiklikler öncesinde eleştiri ve önerileri bir kez daha almak ve bu çerçevede yeni değerlendirmeler yapabilmek; tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerini korumak, finansal piyasalarda güveni, istikrarı ve kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere, üçüncü gözden geçirme için hazırlanan “Kredi Kuruluşları Kanunu Tasarısı Taslağı” resmi internet sitesiniz <http://www.bddk.org.tr> adresinde kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Kredi Kuruluşları Kanunu Tasarısı Taslağının, sermaye piyasasını doğrudan ilgilendiren düzenlemeler içermesi ve sermaye piyasasında aracılık yetki belgesine sahip tüm bankaların da aynı zamanda Birliğimiz üyesi olması sebebiyle, tarafımızca da incelemeye alınmış ve sermaye piyasası faaliyetleri ve kurumları açısından incelenmesi neticesinde tespit edilen hususlara aşağıda yer verilmiştir.

A) Faaliyet Konuları ve Faaliyet İzini

Kredi kuruluşları (mevduat bankaları ve özel finans kurumları) ile kalkınma ve yatırım bankalarının yapabilecekleri faaliyetler, Taslağın 4’üncü maddesinde belirtilmektedir.

Söz konusu kuruluşlar; aşağıda belirtilen sermaye piyasası faaliyetlerinin tümünü, BDDK’dan Taslağın 11’nci maddesi uyarınca alacakları genel bir faaliyet izni ile gerçekleştirebileceklerdir. Bununla

birlikte, madde ile diğerk yetkili mercilerce verilen izin hükümleri saklı tutulmuştur.

Taslağın 4'üncü maddesinde belirtilen faaliyet konularından sermaye piyasası faaliyetleri ile ilgili olanlar aşağıda belirtilmektedir.

- 6. Gerçek ve tüzel kişilerin paralarının idaresi işlemleri,**
- 7. Başkaları hesabına menkul kıymetlerin saklama ve idaresi işlemleri,**
- 9. Diğer kanunlarla başkalarına tanınan özel istisnalar saklı kalmak kaydıyla,**
- ..**
 - c) Yabancı para, kıymetli maden ve taşların alım satımı veya bunların emanete alınması işlemleri;**
- 10. Ekonomik ve finansal göstergelere, sermaye piyasası araçlarına, mala, kıymetli madenlere ve dövizle dayalı;**
 - a) vadeli işlem sözleşmelerinin,**
 - b) opsiyon sözleşmelerinin,**
 - c) birden fazla türev aracı içeren basit veya karmaşık yapıdaki türev işlemlerinin alımı, satımı ve aracılık işlemleri,**
- 11. Sermaye piyasası araçlarının geri alım veya tekrar satım taahhüdü ile alım ve satım işlemlerinin icrası,**
- 12. Sermaye piyasası araçlarının ihraç veya halka arz yoluyla satışına aracılık işlemleri,**
- 13. Daha önce ihraç edilmiş olan sermaye piyasası araçlarının aracılık maksadıyla alım satımının yürütülmesi işlemleri,**
- 15. Yatırım danışmanlığı işlemleri,**
- 16. Portföy işletmeciliği ve yönetimi,**
- 17. Hisse veya işletme satımı suretiyle finansman sağlama işlemlerine aracılık,**
- 22. Yatırım fonu yönetimi işlemleri,**

Taslakta sayılan bu faaliyetlerin tümü Sermaye Piyasası Kanunu'nun 30'uncu maddesinde belirlenen sermaye piyasası faaliyetleridir.

Sermaye Piyasası Kanunu'na göre bu faaliyette bulunacak kurumların Sermaye Piyasası Kurulu'ndan (SPK) izin almaları gerekmektedir. Faaliyet ve aracılık türü itibariyle başvuru ve izin esasları da SPK tarafından düzenlenmektedir. Ancak, kurul kaydına alınacak sermaye piyasası araçlarının ihraç veya halka arz yoluyla satışına aracılık ile daha önce ihraç edilmiş olan sermaye piyasası araçlarının aracılık amacıyla alım satımı münhasıran aracı kuruluşlar tarafından yürütülür. SPK, her bir aracılık faaliyetinin ayrı kuruluşlar tarafından

yapılmasına ilişkin düzenlemeler yapmaya yetkili kılınmıştır. Ayrıca, Sermaye Piyasası Kanunu'nun 50'nci maddesi, bankaların sermaye

piyasası faaliyetleri ile sınırlı olarak Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi olduğunu düzenlemektedir.

SPK, Kanunun verdiği yetkiye dayanarak aracılık faaliyetlerine ilişkin esasları, 07 Eylül 2000 tarih ve 24163 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Seri V, No:46 Tebliğ ile belirlemiştir. Buna göre,

- Sermaye piyasası araçlarının ihraç veya halka arz yoluyla satışına aracılık, portföy yöneticiliği, yatırım danışmanlığı faaliyetleri sadece aracı kurumlar ile mevduat kabul etmeyen bankalar tarafından gerçekleştirilmektedir.
- Ekonomik ve finansal göstergelere, sermaye piyasası araçlarına, mala, kıymetli madenlere ve dövizde dayalı vadeli işlem ve opsiyon sözleşmeleri dahil türev araçların dayandığı kategoriler itibarıyla ayrı ayrı veya bütün olarak türev araçların alım satımına aracılık ile sermaye piyasası araçlarının geri alım veya satım taahhüdüyle alım satımı (repo-ters repo), hem bankalar hem de aracı kurumlar tarafından yapılabilmektedir.
- Daha önce ihraç edilmiş sermaye piyasası araçlarının alım satımına aracılık ise sadece aracı kurumlar tarafından gerçekleştirilebilecek faaliyetlerdir. Bankalar daha önce ihraç edilmiş hisse senetlerinin alım satım işlemlerini ancak borsa dışında yapabilmektedirler.

Kredi Kuruluşları Kanunu Tasarısı Taslağının 11'inci maddesinde belirtilen faaliyet izni ile bankalara, özel finans kurumlarına ve kalkınma ve yatırım bankalarına tüm bu faaliyetleri gerçekleştirme imkanı verildiği izlenimi doğmaktadır. Her ne kadar, diğer kanunlarda öngörülen faaliyet konularına ilişkin izin hükümleri saklı tutulmak istenmiş ise de BDDK ve SPK arasında ikili bir uygulamaya gidilmesi sonucunda görev ve yetki sorunları meydana gelebilecektir. Aynı şekilde, bu faaliyetlerle ilgili denetim – gözetim aşamalarında benzer sorunlar ortaya çıkabilecektir.

Tasarı, yukarıda ayrıntılı olarak açıklamaya çalıştığımız sermaye piyasası mevzuatıyla çelişen düzenlemeleri içinde barındırmaktadır. Tasarının bu hali ile sektörde çift başlılığa neden olabilecek sorunlar yaratılabileceği izlenimi doğmaktadır. Sermaye piyasalarının sağlıklı biçimde gelişimini sağlayarak sermaye piyasası kurumları arasında

haksız rekabete yol açabilecek uygulamaların önüne geçilmesi için, sermaye piyasasına ilişkin tüm düzenleme çalışmaları ile gözetim ve denetim faaliyetlerinin tek bir merkezden uzman kurumlarca yapılmasının doğru bir yaklaşım olacağı kanaatini taşımaktayız.

B) Denetim

Tasarı'nın 70 ve 108'inci maddeleri bankaların, özel finans kurumlarının, finansal holding şirketlerinin, finansman şirketlerinin ve BDDK tarafından belirlenecek finansal piyasalarda faaliyet gösteren diğer kuruluşların faaliyetlerine ilişkin düzenleme ve denetleme işlemlerinin Kurum tarafından gerçekleştirileceğini düzenlemektedir.

Madde'de yer alan "finansal piyasalarda faaliyet gösteren diğer kuruluşlar" ifadesinin hangi kuruluşları kapsadığı anlaşılamamaktadır. Örneğin Tasarı'nın 3'üncü maddesinde "finansal kuruluşlar"ın tanımı yapılmıştır. Birliğimiz üyesi aracı kurumlar finansal kuruluş tanımının içerisinde yer almaktadır. Denetime ilişkin yukarıda yer alan düzenlemeye göre, BDDK tarafından yapılacak bir düzenleme ile sermaye piyasası faaliyetinde bulunan kuruluşlar ile aracı kurumların faaliyetlerinin düzenleme ve denetleme yetkisinin BDDK tarafından gerçekleştirilebilmesi mümkün olabilecektir. Halbuki sermaye piyasası faaliyetinde bulunan kuruluşların ve aracı kurumların faaliyetleri nedeniyle denetimine tabi oldukları ayrı bir bağımsız otorite olan SPK tarafından bu işlemler gerçekleştirilmektedir.

Denetime tabi kuruluşların Kanun ile düzenlenmesi, herhangi bir bağımsız idari otoritenin kararına bırakılmaması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu nedenle "finansal piyasalarda faaliyet gösteren diğer kuruluşlar" ifadesinin tasarıda yer almaması gerektiği kanaatini taşımaktayız.

C) Pay Devri

Tasarının 20'nci maddesi Kanun kapsamındaki kuruluşların pay devrini düzenlemektedir. Maddede yer alan düzenlemeye göre, hisseleri borsada işlem gören bankalar, özel finans kurumları, kalkınma ve yatırım bankaları veya finansal holding şirketlerinin hisselerinin borsadan satın alınması durumunda gerçekleştirilecek işlemlere ilişkin esas ve usullerin BDDK tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Burada da SPK ve İMKB'nin yetkisinde bulunan bir hususun BDDK tarafından belirlenmesine gidilmektedir ki bu durum da yukarıda belirtildiği gibi borsada işlem gören şirketler arasında ikili bir uygulamaya gidilmesi sonucunu doğurabilecektir.

D) Sermaye Piyasasında Güven Unsuru ve Yatırımcının Korunması

Kanun taslağının 76'ncı maddesinde; bir mevduat bankasının özkaynaklarının yetersiz kaldığı durumda, hakim ortaklara ait hisse senetleri teminatı karşılığında, özkaynaklarının güçlendirilmesi amacıyla Fon tarafından sermaye benzeri kredi verilebileceği ve bu kredinin vadesinde Fon'a geri ödenmemesi halinde sadece hakim ortaklara ait hisse senetlerinin Fon'a intikal ettirileceği düzenlenmiştir.

Ayrıca, Kanun Taslağı'nın 77'nci maddesinde sistemik riske karşılık alınacak önlemlere ilişkin olarak; karşılığı Hazine'ce karşılanmak ve toplamı kredi kuruluşunun sigortaya tabi mevduat veya tasarruf tutarını aşmamak üzere, alacak, iştirak, gayrimenkul ve diğer aktiflerinin satın alınması; alacaklarının veya Kurul'ca uygun görülecek diğer aktiflerinin hakim ortakların hisselerinin ve diğer mal varlıklarının teminatı karşılığında devralınması veya kredi kuruluşunun zararının bu zararı oluşturan alacakların temliği karşılığında kredi kuruluşuna ödenmesinin garanti edilmesi hususlarında düzenleme yapılmıştır.

Bankanın tüm ortaklık paylarının doğrudan doğruya Fon'a devri uygulamasına gidilmeksizin bankanın mali bünyesinin güçlendirilmesi amacını taşıyan bu yeni düzenlemeler ile kısmen de olsa küçük yatırımcıların hakları korunmaya çalışılmıştır.

Ancak, temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın yönetim ve denetiminin Fon'a devredilmesi ve bankacılık işlemlerini yapma ve mevduat kabul etme iznini kaldırmaya ilişkin düzenleme halen Taslak'ta yer alırken, Birliğimizin çok çeşitli platformlarda dile getirdiği ve sermaye piyasasına olan güveni ciddi bir biçimde zedeleyen, Fon'a devredilen banka hisse senetlerine yatırım yapan küçük yatırımcıların mağduriyetlerini giderici düzenlemeler Taslak'ta öngörülmemiştir.

Ülkemizde yakın bir zamanda yaşadığımız ekonomik kriz öncesi ve sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması kapsamında, TMSF'na devredilen halka açık bankaların küçük hissedarlarının hakları da yürürlükteki Bankalar Kanunu'nun ilgili maddesi uyarınca adı geçen Fon'a geçmiş, on binlerce hisse senedi yatırımcısı kamuya bilgi verme yükümlülüğünün gereği gibi yerine getirilmediği bir ortamda tüm haklarını kaybetmiş, mağdur duruma düşmüştür.

TMSF'na devredilen bankaların küçük hissedarlarına yönelik uygulama, esasen sermaye piyasamızda tam olarak tesis edilememiş olan yatırımcı güveninin ciddi şekilde sarsılmasına neden olmuştur.

Bankalar Kanunu'nun yeniden ele alındığı bugünlerde, Fon'a devredilen halka açık banka hisselerine yatırım yapan küçük hissedarların mağduriyetlerine de yasal bir çözüm getirebilecek bir düzenlemenin yapılmasının yararlı olacağı görüşündeyiz.

Ayrıca, halka açık bankaların mali durumları hakkında kamuya bilgi verilmesi ve yatırımcıların aydınlatılması konusunda “bankacılık sırrı” kavramının getirdiği kısıtlamalar yeni bankacılık tasarısında devam etmekte, bu konuda şeffaf bir uygulamaya yer verilmemektedir.

Halka açık bankalarla ilgili; tasarruf sahiplerinin yatırım kararlarını veya sermaye piyasası araçlarının fiyatlarını etkileyebilecek öneme sahip açıklamaların kamunun aydınlatılması ilkesi çerçevesinde yapılmasını öngören düzenlemelere de Taslak'ta yer verilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

E) Tasarı ile Getirilen Yeni Organizasyonlar

1- Finansal Sektör Komisyonu (Madde 112)

Finansal piyasalardaki güven ve istikrarın teminine yönelik olarak bilgi alışverişi ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, politika önerilerinde bulunmak, finans sektörünü ilgilendiren konulara ilişkin görüş bildirmek amacıyla, BDDK nezdinde, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, menkul kıymetler borsaları ve kuruluş birlikleri temsilcilerinden oluşan Finansal Sektör Komisyonu kurulması kararlaştırılmış çalışma usul ve esaslarının üye kurumların görüşleri alınmak suretiyle BDDK tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Kuruluş birlikleri Tasarı'nın 84 ve devam eden maddelerinde düzenlenmektedir. Buna göre Bankalar Birliği (TBB) ve Özel Finans Kurumları Birliği (ÖFKB) kuruluş birliğidir. Tasarıya göre oluşturulacak Finansal Sektör Komisyonunda bu iki Birliğin temsilcileri de yer alacaktır. Ancak, finansal sistemin çok önemli bir parçası olan aracı kuruluşların meslek örgütü olan Birliğimizin de bu Komisyona üye olması yapılacak çalışmalara ciddi katkılar sağlayacaktır.

2- Kredi Kuruluşları Müşterileri Uzlaş İdaresi (Madde 89 - 91)

Tasarı ile, Türkiye Bankalar Birliği nezdinde, kredi kuruluşları ile müşterileri ve bunların garantör ve kefilleri arasında uzlaş sağlamakla görevli, idari ve mali bağımsızlığı ve tüzel kişiliği haiz Kredi Kuruluşları Müşteri Uzlaş İdaresi kurulması kararlaştırılmıştır.

Tasarıda, Kredi Kuruluşları Müşterileri Uzlaş İdaresinin görev ve yetkilerine ilişkin olarak, kredi kuruluşlarının faaliyet türlerine bağlı herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Bu durumda bankacılık işlemlerinden kaynaklanabilecek her türlü uyuşmazlığın yanı sıra kredi kuruluşlarının sermaye piyasası faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklarda da görev ve yetkisi olacaktır. Halbuki, borsa işleminden kaynaklanan uyuşmazlıkların çözümünde İstanbul Menkul Kıymetler Borsası görev ve yetkili olduğu gibi sermaye piyasası faaliyetinde bulunan bankalar ile müşterileri arasında bu faaliyetleri ile ilgili borsa dışı işlemlerden doğan uyuşmalıkların çözümüne yardımcı olmak ve taraflarca talep edildiğinde Tahkim Hizmeti sunmak görev ve yetkisi Birliğimize aittir. Bu sebeple, Kredi Kuruluşları Müşterileri Uzlaş İdaresinin görev ve yetkilerinin sermaye piyasası faaliyetleri ile ilgili uyuşmazlıklar bakımından sınırlandırılması gerektiği görüşündeyiz.

Bilgi ve takdirlerinize arz ederiz.

Saygılarımla,



Müslüm DEMİRBİLEK
BAŞKAN