

Finansal Tüketicilerin Korunmasına İlişkin Bir Regülasyon Analizi: Bankacılık Ürün ve Hizmet Ücretleri Düzenlemesi Örneği

Ramazan BAŞ¹
Dumlupınar Üniversitesi
Domaniç Hayme Ana Meslek Yüksekokulu

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından 2014 yılında gerçekleştirilen ve Türkiye'deki milyonlarca finansal tüketiciyi son derece yakından ilgilendiren bankacılık ürün ve hizmet ücretleri regülasyon sürecini vaka çalışması olarak ele alıp, konuyu farklı açılardan analiz etmeyi amaçlayan bu araştırmanın bulgu ve sonuçları; düzenlemenin finansal tüketicileri korumakta ve bankalar ile finansal tüketiciler arasındaki problemleri çözmekte yetersiz kaldığına işaret ettiği gibi, ilgili düzenleme hazırlanırken, BDDK'nun finansal tüketiciler lehine oluşmuş yargı kararlarını büyük oranda dikkate almadığına ve bu bağlamda düzenlemenin yeniden ele alınması gerekliliğine de, vurgu yapmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Bankacılık Ürün ve Hizmet Ücretleri, Finansal Tüketici, Regülasyon

A Regulation Analysis on the Protection of Financial Consumers: The Banking Product and Service Costs Regulation Example

This research aims to investigate the regulation process of banking product and service costs carried out by the Banking Regulation and Supervision Agency (BRSA) in 2014, an implementation closely concerning millions of financial consumers, basing on a case study and analyze the matter from different perspectives. The findings and results indicate that not only the regulation fails to protect financial consumers, but also it solves the problems between banks and financial consumers while at the same time emphasize that the BRSA largely disregarded judicial decisions which were in favor of financial consumers while preparing the mentioned regulation and that in this regard, it needs to be reiterated.

Keywords: Banking Regulation and Supervision Agency, Banking Product and Service Costs, Financial Consumer, Regulation

Giriş

Ekonomik sistem içerisinde önemli işlevleri yerine getiren, geniş kitlelerle ilişkileri olan bankalar, çeşitli kamu otoritelerinin denetim ve gözetimi altında faaliyetlerini yürütmektedirler. Ekonomik ve finansal sistem içerisinde, faaliyetleri en fazla düzenlemeye tabi tutulan kesimin bankacılık kesimi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Gerçekten de, bankaların faaliyetleri çeşitli yasalarla ve yönetmelik, tebliğ, kararname gibi idari kararlarla düzenlenmektedir.

Türk bankacılık sektöründe, bankalar tarafından sunulan ürün ve hizmetler karşılığında alınan/talep edilen ücret, komisyon ve masraflar gerek kamuoyu, gerek medya ve gerekse

¹ Ramazan BAŞ, Dumlupınar Üniversitesi Domaniç Hayme Ana Meslek Yüksekokulu, Domaniç/Kütahya, ramazan.bas@dpu.edu.tr, Cep Tel No: 0546 821 69 84

tüketici hakem heyetleri vb. gibi pek çok platformda gündeme gelmiş ve yoğun tartışmalara konu olmuştur. Kamuoyunu uzun süre meşgul eden bu konuyla ilgili olarak 7 Kasım 2013 tarihli ve 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 4.maddesinin 3.fikrasıyla, BDDK'na, bankacılık ürün ve hizmet ücretleri konusunda düzenleme yapma yetkisi verilmiştir. BDDK, söz konusu yetki çerçevesinde 2014 yılı içerisinde farklı tarihlerde iki tane taslak yönetmeliği kamuoyuyla paylaşmış ve konuya ilişkin Resmi Gazete'de de 1 adet yönetmelik yayımlanmıştır.

Bu çalışmada, finansal tüketicilerin korunmasına ilişkin bankacılık ürün ve hizmet ücretleri regülasyon süreci ekseninde, BDDK'nun yayımladığı söz konusu yönetmelik taslaklarının ve Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmeliğin bir vaka çalışması olarak ele alınıp, konunun çeşitli yönlerden analiz edilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye'deki milyonlarca finansal tüketiciyi son derece yakından ilgilendirdiği düşünülen bir düzenlemeyi vaka olarak ele alıp, regülasyon sürecini farklı bir bakış açısı ile tahlil etmeyi amaç edinen bu çalışmanın, özellikle finansal tüketiciler ve konuyla yakından ilgilenen araştırmacılar açısından önem taşıyabileceği düşünülmektedir.

Literatür Taraması

Bu bölümde, araştırma konusu paralelinde literatürde yer aldığı tespit edilen sınırlı sayıda çalışma özetlenmiştir.

Özdemir (2015) 3 Ekim 2014 tarihli ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" ekseninde, bankaların ücret ve komisyon gelirlerinin muhasebeleştirilmesini ve finansal göstergelere etkisini konu aldığı çalışmada, alınan ücret ve komisyonların tek düzen hesap planı çerçevesinde nasıl muhasebeleştirildiklerine dair örnekler vermiş, ücret ve komisyon gelirleri için trend ve oran analizleri gerçekleştirmiştir. Özdemir (2015) ayrıca bankaların aldıkları ücret ve komisyonların finansal performans göstergelerine (aktif karlılığı ve özkaynak karlılığı ve Z-skoru) etkisinin olup olmadığını da istatistiksel olarak analiz etmiştir. Araştırma sonuçları; bankaların ücret, komisyon ve masraf gelirlerinin tek düzen hesap planında gelir tablosu hesapları içerisinde 7 faiz dışı gelirler grubunda yer alan uygun hesaplara kaydedilmesi gerektiğini, Türk bankacılık sektörünün ücret ve komisyon gelirlerinin 2003-2013 yıllarında önemli bir yükseliş trendi kaydettiğini ve bankalar için faiz dışı gelirlere ağırlık vermenin finansal performans göstergeleri üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmadığını, göstermiştir.

Gülerci (2015), bankaların, tüketicilerden tahsil ettikleri ücret ve masrafların hangi şartlarda iade edileceği konusunda yargı uygulamasında benimsenen ilkeleri incelemiş ve Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Kanuna bağlı olarak çıkartılan yönetmelik hükümlerinin tüketiciler lehine olup olmadığını, araştırma konusu yapmıştır. Gülerci (2015) çalışmada ulaştığı en önemli sonuç olarak; 3 Ekim 2014 tarihli ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bankacılık ürün ve hizmet ücretlerine ilişkin yönetmeliğin, yargı kararlarını göz ardı ederek, dosya masrafı (yeni adı tahsis ücreti) ve hesap işletim ücreti gibi ücret-komisyon kalemlerini bankalar açısından hukuken talep edilebilir hale getirdiğini ve net bir şekilde finansal tüketiciler aleyhine olduğunu, vurgulamıştır.

Ertaş, Kaban ve Sobacı (2016), 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanuna dayanarak hazırlanan ve 3 Ekim 2014 tarih ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bankacılık ürün ve hizmet ücretlerine ilişkin yönetmeliğin mevzuat bazında değerlendirmesini yaptıkları çalışmalarında, BDDK tarafından Yargıtay kararlarında altı çizilen "masrafların zorunlu, makul ve belgeli olması" ilkesinin, düzenlemede dikkate alınmadığı sonucuna varmışlardır.

Finansal Tüketici Kavramı ve Finansal Tüketicilerin Korunmasına Yönelik Düzenlemelerin Önemi

Finansal işlem tesis eden tüketicileri ifade etmek amacıyla, son dönemlerde sıklıkla kullanılmaya başlanan bir terim olan finansal tüketici kavramı; finansal hizmet kuruluşları tarafından kendilerine ürün veya hizmet sunulan kişileri ifade ettiği gibi (Kaban, Karaca ve Gül, 2016: 228), daha dar anlamda; ticari ve mesleki olmayan amaçlarla finansal kuruluşlarca sunulan ürün ve hizmetleri edinen, kullanan veya faydalanan gerçek kişileri ifade eden bir çerçevede de (BDDK,2014a: 19) tanımlanmakta, ele alınmaktadır.

Tüketicilerin mal ve hizmet üretenlerden kaliteli, sağlam, güvenilir, standartlara uygun ve makul bir maliyet ile mal ve hizmet temin edebilmeleri yönündeki hakları, tüketici hakları olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu hakların, mal ve hizmet arz edenler tarafından ihlal edilmesinin önlenmesi ise, en genel ifadesiyle tüketicinin korunması şeklinde ifade edilmektedir (BDDK, 2014a: 14).

Finansal tüketicinin korunması ise, finansal hizmet sunucular (yani finansal kuruluşlar) ile finansal tüketiciler arasında eşit ve adil bir alışveriş ortamını tesis etmeye yönelik uygulamaların sağlanmasını, ifade etmektedir (BDDK, 2014a: 14).

Finansal tüketicinin korunmasından; tüketicilere basiretli kararlar alabilmeleri için gerekli olan tüm bilgilerin tarafsız ve eksiksiz bir biçimde sunulması, finansal kuruluşların tüketicilere haksız veya yanıltıcı davranışlarda bulunmalarının önüne geçilmesi ve tüketici şikayetleri ile ilgili uyuşmazlıklar, anlaşmazlıklar için uygun mekanizmalara ulaşılabilirlik, anlaşılmaktadır (BDDK, 2013: 45).

Finansal piyasalardaki bilgi asimetrisi, artan ürün çeşitliliği ve ürün ve hizmet sözleşmelerinin karmaşıklık seviyesinin artması sonucunda, finansal tüketiciler taraf oldukları işlemleri doğru analiz edememekte ve sözleşme tesis edilirken adil bir müzakere imkanına sahip olamamaktadırlar. 2008 yılında başlayan ve o tarihten bu yana etkileri devam eden global ekonomik kriz, finansal tüketicilerin de önemli bir aktör ve taraf olarak finansal sistemi etkilediğini gözler önüne sermiştir (BDDK, 2014b: 42).

Özellikle küreselleşme ve teknolojik gelişmelerin bir sonucu olarak, tüketicilerin finansal piyasalara katılımlarının artmasını sağlayan toplumsal, yapısal ve ekonomik değişiklikler sebebiyle, finansal tüketicilerin korunmasının öneminin giderek arttığı gözlenmektedir (BDDK, 2014a: 14).

Finansal tüketicinin korunması, finansal piyasalardaki ve finansal sektördeki istikrarı sürdürülebilir kılmanın başlıca araçlarından birisi olarak kabul edilmekte, finansal ürün ve hizmetlerden istifade edenlerin sisteme olan güvenini artırarak, finansal sektörün etkinliğine ve gelişimine katkıda bulunmakta ve sonuç itibarıyla genel ekonomik performans üzerinde belirleyici bir rol üstlenmektedir (BDDK, 2014b: 42).

Türkiye’de Finansal Tüketicilerin Korunmasına Yönelik Mevzuat Çerçevesi ve Kurumsal Yapı

Finansal hizmetler sektöründe tüketicinin korunması uygulamaları etkinliğin, şeffaflığın ve finansal piyasaların sağlıklı işlemesinin önemli bir unsuru olarak görülmekte ve finansal hizmet sağlayıcı kuruluşların tüketicilere nazaran daha fazla bilgi, güç ve kaynak avantajına sahip olmaları, tüketicilerin korunmasının ana gerekçesini teşkil etmektedir (Erdönmez, 2014: 92).

Finans kesimindeki tüketicilerin korunmasına dair düzenleme ve uygulamaların global ölçekte görece yeni, ancak hızla gelişmekte olan bir alan olduğu göze çarpmaktadır. Geçmiş tecrübeler ve finansal hizmetler alanındaki tüketici davranışları hakkında gerçekleştirilen araştırmalar

ışığında politika üretim süreçlerinin değişime uğradığı ve yeni düzenlemelerin ve uygulamaların ard arda yürürlüğe girdiği görülmektedir (Erdönmez, 2014: 92).

Tüketicilerin kredi ve sermaye piyasalarına ve özellikle konut kredilerine artan ilgisi, yeni ödeme ve finansman yöntemleri ile dağıtım kanallarının (kredi kartları, telefon ve internet bankacılığı vb. gibi) giderek artan önemi, finansal yenilikler sonucunda kredi, mevduat ve sermaye piyasası ürünlerinin daha da karmaşık hale gelmesi ve özel sektör tarafından yönetilen emeklilik fonlarının öneminin artması gibi nedenlerle, pek çok ülkede tüketiciyi koruyan yasaların ihdas edilerek, tüketici haklarının koruma altına alınmaya çalışıldığı görülmektedir (BDDK, 2014a: 15).

Dünya genelindeki bu gelişmeleri ve eğilimleri yakından takip eden Türkiye'nin, yeni düzenlemeleri yürürlüğe koyma noktasında özellikle son yıllarda önemli adımlar attığı göze çarpmaktadır (Erdönmez, 2014: 92).

Türkiye'de finansal tüketicinin korunması kavramının 1990'lı yıllarda gündeme geldiği görülmektedir. Uluslararası ölçekte mukayese edildiğinde, ülkemizde finansal sistemin derinliğinin ve ürün çeşitliliğinin uzun yıllar boyunca düşük düzeylerde kalması, bankacılık kesiminin reel sektörü finanse etmekten çok kamu borçlanmalarını finanse eden tarzda bir anlayışla faaliyet sürdürmesi ve belirli aralıklarla yaşanan krizlerin, finansal tüketicinin korunması olgusunu, önemli ölçüde mevduat sigortasına indirgenmesi sonucunu beraberinde getirmiştir (BDDK, 2014b: 42).

Türkiye'de, doğrudan finansal tüketiciyi korumaya yönelik genel ve kapsayıcı bir düzenlemenin bulunmadığı ve finansal tüketicinin korunmasına yönelik düzenlemelerin dağınık, çoklu ve parçalı bir görünüm arz ettiği görülmektedir (BDDK, 2014a: 20).

Anayasa, Borçlar Kanunu, Türk Ticaret Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Türk Medeni Kanunu gibi genel kanunlarda tüketicilerin korunmasına ilişkin belirli hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Yine, özel kanun niteliğini haiz 5411 sayılı Bankacılık Kanunu, 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu, 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu, 4054 sayılı Rekabet Kanunu ve 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu gibi kanunlar ve ilgili alt düzenlemelerde, finansal tüketicilerin hak ve menfaatlerinin korunmasına dair belirli yaklaşımların ve hükümlerin yer aldığı görülmektedir (BDDK, 2014a: 20-28).

Ülkemizde tüketiciyi korumaya yönelik genel nitelikteki ilk düzenleme olarak 1995 tarihli ve 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun gösterilmektedir. Yaklaşık 20 yıla yakın bir süre yürürlükte kalan söz konusu Kanunun, 28 Kasım 2013 tarihli ve 28835 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 28 Mayıs 2014 tarihinde yürürlüğe giren 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ile yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir (BDDK, 2014a: 27).

6502 sayılı Kanunda tüketicinin korunmasına ilişkin genel hususların yanı sıra finansal ürün ve hizmetlere yönelik özel hükümlerin de yer aldığı görülmektedir. Kanunun "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrası ile; bankalar, tüketici kredisi veren finansal kuruluşlar ve kart çıkaran kuruluşlar tarafından tüketiciye sunulan ürün ve hizmetlerde, tüketiciden faiz dışında alınacak her türlü ücret, komisyon ve masraf türleri ile bunlara ilişkin usul ve esasları Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın görüşü alınmak suretiyle Kanunun ruhuna uygun olarak ve tüketiciyi koruyacak şekilde belirleme yetkisi, BDDK'na verilmiştir (BDDK, 2014a: 27).

Finansal tüketicileri ilgilendiren bir başka düzenleme, Finansal İstikrar Komitesi tarafından "Finansal Erişim, Finansal Eğitim, Finansal Tüketicinin Korunması Stratejisi ve Eylem Planları", adıyla hazırlanan dokümandır. Söz konusu doküman 5 Haziran 2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 2014/10 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yürürlüğe konularak, kamuoyu ile paylaşılmıştır (BDDK, 2014a: 6).

Finansal İstikrar Komitesi, bireylerin finansal sistemle ilişkilerinde ön plana çıkan üç temel alan olarak belirledikleri finansal ürün ve hizmetlere erişim, finansal eğitim ve finansal tüketicinin

korunması konularını bütüncül bir yaklaşım ile ele alarak ve ülkemiz önceliklerini de gözetenek söz konusu strateji ve eylem planlarını hazırlamıştır (Başbakanlık Genelgesi, 2014: 1).

Bahsi geçen strateji ve eylem planlarının temel amacının; finansal ürün ve hizmetlerin tüm kesimlere yayılması, finansal sistem dışında kalan kişilerin sisteme dâhil edilmesi, mevcut ürün ve hizmetlerin kalitesinin ve kullanımının artırılması olduğu vurgulanmış ve ayrıca ilgili aktörlerin öncülüğünde finansal tüketicilerin korunmasına yönelik etkin tedbirlerin alınmasının hedeflendiği de belirtilmiştir (Başbakanlık Genelgesi, 2014: 2).

Finansal İstikrar Komitesi'nin üyeleri olan Hazine Müsteşarlığı, BDDK, SPK, TCMB ve TMSF'nin işbirliği ve ortaklaşa çalışmaları ile hazırlanan söz konusu strateji ve eylem planlarında, finansal erişim alanında yeni bir strateji ve eylem planı ortaya konmamış, finansal eğitim eylem planının takibi ve koordinasyonunun sorumlu ve koordinatör kuruluşu olarak SPK, finansal tüketicinin korunması eylem planının takibi ve koordinasyonunun sorumlu ve koordinatör kuruluşu olarak da BDDK belirlenmiştir (Başbakanlık Genelgesi, 2014: 1; BDDK, 2014a: 6).

Finansal riski yönetme kapasitesi sınırlı ve örgütlenmemiş bireyler (finansal tüketiciler) ile büyük ölçekli, uzmanlaşmış ve çoğu zaman örgütlü üretici ve satıcılar (finansal hizmet kuruluşları) arasındaki bilgi asimetrisi ve güç dengesizliği gerekçe gösterilerek finansal tüketicileri korumak amacıyla hazırlanan finansal tüketicinin korunması eylem planı çerçevesinde, 6 stratejik amaç ekseninde belirlenen 19 adet eylem planı için Aralık 2014-Aralık 2016 dönemini kapsayan bir takvimlendirme öngörülmüştür.

Mevzuat yapısındaki parçalı görünüme benzer bir yapının finansal tüketicinin korunmasından sorumlu kamu kuruluşları açısından da ortaya çıktığı görülmektedir. Ülkemizde finansal piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi faaliyetlerinin BDDK, SPK, Hazine Müsteşarlığı ve TCMB arasında paylaşılmış olmasından kaynaklanan çoklu ve parçalı yapının, finansal tüketicinin korunmasına ilişkin sorumluluk ve yetkinin de bahsedilen kurum ve kuruluşlar arasında dağılması yönünde bir sonuç doğurduğu görülmektedir (BDDK, 2014a: 28).

Ülkemiz açısından bakıldığında, finansal tüketicinin korunmasına yönelik sorumluluğun bankacılık, sermaye piyasaları, sigorta ve sigortayla bağlantılı hizmetler ve ödeme sistemleri çerçevesinde fonksiyonel bir dağılım gösterdiği ve finansal tüketicinin korunmasına yönelik münhasır bir idari yapılanmanın bulunmadığı gözlenmektedir (BDDK, 2014a: 20).

Finansal tüketicinin korunması konusunun ilgili tarafları olarak; kamu kurum ve kuruluşları, finansal kuruluşlar, meslek birlikleri ve sivil toplum kuruluşları sayılmaktadır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, BDDK, SPK, Hazine Müsteşarlığı, TMSF, tüketici mahkemeleri, Tüketici Sorunları Hakem Heyeti ve Müşteri Şikayetleri Hakem Heyeti, Sigorta Tahkim Komisyonu ve Borsa İstanbul, finansal tüketici sorunlarına çözüm üreten doğrudan yetkili merciler olarak kabul edilmektedir. Tüketici sorunları alanında aktif olan meslek birlikleri ise; Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye Katılım Bankaları Birliği, Türkiye Sermaye Piyasaları Birliği ve Türkiye Sigorta, Reasürans ve Emeklilik Şirketleri Birliği olarak sayılabilir. Diğer taraftan Tüketiciler Derneği, Tüketici Hakları Merkezi, Tüketiciler Birliği ve Tüketici Dernekleri Federasyonu gibi sivil toplum kuruluşlarının da, konu ile ilgili olarak toplumsal bilinç oluşturulmasında ve hak arama yollarına ilişkin danışmanlık hizmeti işlevi görme noktasında önemli bir rol üstlendikleri söylenebilir (BDDK, 2014a: 21).

Sonuç itibarıyla özetlemek gerekirse, Türkiye'de finansal tüketicinin korunması ile ilgili mevzuatın ve kurumsal yapının dağınık ve parçalı bir görünüm arz etmekte birlikte, özellikle son yıllarda önemli düzenlemelerin yapılmaya başlandığı, buna karşın, finansal tüketicinin korunmasına yönelik münhasır bir idari yapılanmanın bulunmadığı, ifade edilebilir.

Finansal Tüketicilerin Korunması Amacıyla Gerçekleştirilen Bankacılık Ürün ve Hizmet Ücretleri Düzenlemesi Sürecinin Analizi

Türkiye’de son dönemlerde yaşanan yapısal değişimler finansal tüketicilerin etkin korunması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Son yıllarda kamu kesiminin borçlanma gereksiniminin azalması ve düşen enflasyon oranları sebebiyle, bankaların faiz gelirlerine temel teşkil eden faiz marjlarının daraldığı ve önceden yurt dışı ülkelerde fiyatlandırılıp ülkemizde fiyatlandırılmayan pek çok bankacılık hizmetinin ücretlendirilmeye başlandığı gözlenmiş ve bu yeni durum, finansal tüketicinin orantısız ve/veya haksız ücret ve komisyon talepleri karşısında korunması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (BDDK, 2014a: 15-16).

BDDK’na intikal eden şikayetler ve bankalarda yapılan yerinde denetimler neticesinde, finansal tüketicilere yönelik bazı ücret ve komisyonların, bankaların hâkim durumlarını kötüye kullanarak, finansal tüketiciler aleyhine dengesiz olarak belirledikleri tespit edilmiştir (BDDK, 2014a: 32).

Türk Ticaret Kanunu’nun 20. maddesi, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu’nun 144. maddesi, Bakanlar Kurulu’nun 16/10/2006 tarih ve 2006/11188 sayılı Kararı ve TCMB’nin 09/12/2006 tarih ve 2006/1 sayılı Tebliğ’in 4. maddesi çerçevesinde, bankalara, sundukları ürün ve hizmetler karşılığında faiz dışında talep edebilecekleri ücret, komisyon ve masrafları, piyasa koşullarında serbestçe belirleyebilme yetkisinin verildiği görülmektedir. Bankalara tanınan söz konusu serbestinin, uygulamada çok farklı şekilde kullanıldığı ve çoğu aynı amaca hizmet eden, isimleri farklı olsa da birbirine benzeyen çok sayıda ücret, komisyon ve masraf kaleminin finansal tüketicilerden alındığı görülmüştür (Kara, 2014: 83-86).

Uygulamada bankalar tarafından finansal tüketicilerden miktarları/tutarları azımsanmayacak kadar ücret, komisyon ve masraf alınmasının, finansal tüketicilerin her geçen yıl artan bir hızla, hakem heyetleri ve tüketici mahkemeleri nezdinde bankalar aleyhine çok sayıda başvuru yapmalarına ve dava açmalarına yol açtığı gözlenmektedir (Kara, 2014: 88).

Benzer bir durum BDDK’na yapılan şikayet başvurularında da kendisini göstermiş ve 2014 yılında bireysel bankacılık hizmet ve ürünlerinden alınan ücret, masraf ve komisyon konuları ile ilgili şikayet başvurularının, bir önceki yıla kıyasla %80,39 oranında artarak, toplam şikayetler içerisinde bir önceki yıla göre 2,1 puanlık artış kaydettiği ve %21’lik bir ağırlığa ulaştığı gözlenmiştir (BDDK, 2015: 105).

6 Aralık 2012 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı himayesinde, BDDK ve Türkiye Bankalar Birliği’nin (TBB) işbirliğiyle düzenlenen “Finans Sektöründe Tüketici Hukuku ve Uygulama Alanları Sempozyumu”nda bir konuşma yapan dönemin Gümrük ve Ticaret Bakanı Hayati Yazıcı², hakem heyetlerine yapılan şikayet başvurularının önemli bir kısmının bankacılık sektörüne ait olduğunu belirtmiş ve şikayetlerin ağırlıklı olarak krediler ve kredi kartları gibi bankacılık ürünlerinde yoğunlaştığını vurgulamıştır (tuketici.gov.tr, 2012). Yazıcı aynı konuşmasında, bankacılık hizmetlerinde karşılaşılan tüketici aleyhine uygulamaların kaldırılması konusunda geniş kapsamlı bir çalışma yürüttüklerini belirterek, bankaların ücret ve komisyon kalemlerine sınırlama getirecek bir düzenlemenin gerçekleştirilebileceğinin ilk sinyallerini vermiştir (T24 Bağımsız İnternet Gazetesi, 06.12.2012).

Tüketici hakem heyetleri ve yargı organları tarafından verilen çeşitli kararlar doğrultusunda, kamuoyunda, bankacılık ürün ve hizmetlerinden alınan ücret, komisyon ve masrafların yüksek ve haksız tutarlar olduğu yönündeki kanaatin, kendisini, 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun’un “Temel İlkeler” başlıklı 4. maddesinin 3. fıkrasında; bankalar, tüketici kredisi veren finansal kuruluşlar ve kart çıkaran kuruluşlar tarafından tüketiciye sunulan ürün

² Hayati Yazıcı tarafından söz konusu sempozyumda yapılan konuşma metni için bakınız: Bankacılar Dergisi, (2013), Sayı: 84, ss.14-20.

ve hizmetlerde tüketiciden faiz dışında alınacak her türlü ücret, komisyon ve masraf türleri ile bunlara ilişkin usul ve esasların, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın görüşü alınmak suretiyle tüketiciyi koruyacak şekilde ve Kanunun ruhuna uygun olarak BDDK tarafından belirleneceği, hükmü şeklinde, tezahür ettirdiği görülmektedir.

7 Kasım 2013 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yasalaşan ve 28 Mayıs 2014 tarihinden itibaren de yürürlüğe giren 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 4.maddesinin 3.fıkrası uyarınca, finansal tüketicilere sunulacak hizmetler karşılığı bankalarca faiz dışında tahsil edilecek ücret, komisyon ve masraf türleri ile bunlara ilişkin usul ve esasların belirlenmesi görevi resmen BDDK'na bırakılmıştır.

BDDK, söz konusu Kanun maddesinin hükmüne dayanarak, kendisine verilen düzenleme yetkisini kullanmış ve 3 Ekim 2014 tarihli ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de, "Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" BDDK tarafından yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve bankacılık ürün ve hizmetlerinin ücretlendirilmesi açısından yeni bir döneme girilmiştir.

Bahsi geçen 3 Ekim 2014 tarihli BDDK yönetmeliği yayımlanmadan önce, bir tanesi 8 Nisan 2014 tarihinde, diğeri ise 21 Ağustos 2014 tarihinde olmak üzere aynı konuya ilişkin iki farklı yönetmelik taslağı BDDK tarafından kamuoyu ile paylaşılmıştır. Dolayısıyla, 3 Ekim 2014 tarihli yönetmelik incelenmeden önce söz konusu iki yönetmelik taslağının incelenmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

3 Ekim 2014 tarihli yönetmeliğe uzanan süreçte BDDK tarafından kamuoyu ile paylaşılan ilk dokümanın 8 Nisan 2014 tarihli "Finansal Tüketicilerden Faiz Dışında Alınacak Ücret, Komisyon ve Masraflara İlişkin Usul ve Esasları Belirleyen Yönetmelik Taslağı" olduğu görülmektedir (Anadolu Ajansı, 08.04.2014).

Bahsi geçen düzenleme ile birlikte, bankalarca finansal tüketicilere sunulan ürün ve hizmetler karşılığında faiz ya da kar payı dışında tahsil edilebilecek ücret, komisyon ve masraflara ilişkin birtakım temel düzenlemeler öngörülmüştür (wsj.com.tr, 08.04.2014). Söz konusu düzenlemeler ana hatlarıyla aşağıda sıralanmaktadır (hurriyet.com.tr, 08.04.2014).

- Düzenlemenin bankalar, tüketici kredisi veren finansal kuruluşlar ve kart çıkaran kuruluşlar tarafından finansal tüketicilere sunulan ürün ve hizmetleri kapsayacağı belirtilmiştir.
- İlgili mevzuat çerçevesinde finansal tüketicilerin menkul kıymet ve sigortacılık işlemleri ile çek, senet ve teminat mektubu işlemleri karşılığında kuruluşlar tarafından talep edilebilecek ücretler düzenleme kapsamı dışında tutulmuştur.
- Bankalar ve banka dışı mali kuruluşlarca finansal tüketicilerden talep ve tahsil edilen ücret, komisyon ve benzeri masraf kalemleri adet olarak azaltılarak, sadeleşme sağlanmış ve düzenleme ekinde belirtilen 19 ana ücret kalemi dışında hiçbir ücretin alınamayacağı hükme bağlanmıştır.
- Bireysel Krediler Grubunda: tahsis ücreti, ekspertiz ücreti ile taşınır ve taşınmaz rehin ücreti olmak üzere 3 kalem için ücretlendirme yapılabileceği öngörülerek, tahsis ücretinin, kullanılan kredi anaparasının binde beşini ve her halükarda 500 TL'yi geçmeyeceği, belirtilmiştir.
- Mevduat Grubunda: TL ve döviz cinsi hesap işletim ücreti kalemlerinde ücretlendirme yapılabileceği öngörülmüştür.
- Para Çekme Grubunda: para çekme ücreti ve diğer banka ATM'sinden bakiye sorgulama ücreti haricinde ücretlendirme yapılamayacağı, belirtilmiştir.
- Para Transferleri Grubunda: elektronik fon transferi ücreti, havale ücreti, SWIFT ücreti ile hatalı veya rutin işlem dışında yapılan para transferi ücreti olmak üzere, 4 ana kalem için ücretlendirme yapılabileceği öngörülmüştür.

- Kredi Kartları Grubunda: asıl kart yıllık üyelik ücreti, ek kart yıllık üyelik ücreti ve kredi kartı yenileme ücreti dışında finansal tüketiciden ücret, komisyon ve masraf talep edilemeyeceği, düzenlenmiştir.
- Kuruluşlar tarafından ücretlendirilebilecek ürün ve hizmetler sınıflandırmasında “Diğer” grubu içerisinde: kiralık kasa ücreti, kampanyalı ürün ve hizmetler ücreti, fatura ödeme ücreti, arşiv-araştırma ücreti, talebe bağlı bildirim ücreti ve mevzuat gereği yapılan ödemeler ücreti olmak üzere, 6 temel kalem için ücret, komisyon ve masraf talep edilebileceği, öngörülmüştür.
- Yeni bir ücret, komisyon veya masraf kaleminin tesis edilebilmesi için BDDK’dan izin alınması zorunluluğu getirilmiştir.
- Bir takvim yılı içerisinde ücretlerde %20 ve üzerinde artış öngören değişiklikler için BDDK’dan onay alınması zorunlu kılınmış, %20’nin altındaki artışlarda ise finansal tüketiciye en az 30 gün önceden haber verilmesi gerektiği, hükme bağlanmıştır.
- Konut kredileri dâhil tüketici kredilerinde; istihbarat ücreti, kredi işlem fişi ücreti, kredi dekont ücreti, ödeme planı değiştirme ücreti, değişken taksitli ödeme planı ücreti vb. gibi ücret ve komisyon kalemleri kaldırılmıştır.
- 6502 sayılı Tüketicin Korunması Hakkında Kanunda belirtildiği üzere, yıllık üyelik ücreti (aidatı) olmayan bir kredi kartı türünün finansal tüketicilere sunulması zorunlu hale getirilmiş, bunun yanı sıra, limiti 5 bin TL’ye kadar olan kredi kartlarından alınabilecek yıllık üyelik ücretinin 25 TL’yi geçemeyeceği, hüküm altına alınmıştır.
- Kredi kartlarından yapılan nakit avans çekimleri için ücret alınamayacağı, belirtilmiştir.

8 Nisan 2014 tarihli taslak, her ne kadar BDDK tarafından internet sitesinde yayımlandığı gün “kurum içi görüşe açılan bir taslak olduğu”, “konuyla ilgili somutlaşmış bir kararın bulunmadığı” ve “kurum içi görüşler alındıktan sonra kurum dışı tarafların görüşüne sunulacağı” gerekçe gösterilerek aynı gün içerisinde internet sitesinden kaldırılrsa da (Anadolu Ajansı, 08.04.2014), daha sonra 21 Ağustos 2014 tarihinde aynı konuya ilişkin olarak yayımlanan yönetmelik taslağı ve 3 Ekim 2014 tarihli yönetmelik incelendiğinde, 8 Nisan 2014 tarihli yönetmelik taslağı ile bazı noktalar hariç, önemli ölçüde benzerlikler arz ettiği görülmektedir.

3 Ekim 2014 tarihli yönetmeliğe uzanan süreçte BDDK tarafından kamuoyunun görüşüne açılan ikinci dokümanın, 21 Ağustos 2014 tarihli “Finansal Tüketicilerden Faiz Dışında Alınacak Ücret, Komisyon ve Masraflara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı” olduğu görülmektedir (BDDK, Basın Açıklaması, 21 Ağustos 2014). 21 Ağustos 2014 tarihli yönetmelik taslağının, 3 Ekim 2014 tarihli yönetmelik ile bazı detaylar hariç, düzenleme çerçevesi ve içerik anlamında neredeyse tıpatıp aynı olduğu dikkat çekmektedir.

21 Ağustos 2014 tarihli taslak ile 8 Nisan 2014 tarihli taslak mukayese edildiğinde, kredi kartı yıllık üyelik ücreti ve kredi kartı nakit avans çekim ücreti konularında öngörülen düzenlemeler hariç, her iki yönetmelik taslağının içeriğindeki düzenlemelerin ana hatlarıyla ve büyük ölçüde benzeştiği, aynı olduğu görülmektedir.

Aşağıda yer alan tabloda, her iki yönetmelik taslağının farklılıkları karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır.

Tablo 1

8 Nisan 2014 Tarihli ve 21 Ağustos 2014 Tarihli Yönetmelik Taslaklarının Farklılıklarının Karşılaştırılması

Düzenleme Alanı	8 Nisan 2014 Tarihli Taslaktaki Düzenleme	21 Ağustos 2014 Tarihli Taslaktaki Düzenleme
Kredi Kartı Yıllık Üyelik Ücreti	Aylık limiti 5.000 TL ve altında olan kredi kartlarından azami alınabilecek yıllık üyelik ücreti 25 TL'yi geçemeyecek.	Kredi kartları, içerdikleri özelliklere göre yıllık olarak belirlenen tutar kadar ücretlendirilebilir.
Kredi Kartı Nakit Avans Çekim Ücreti	Kredi kartlarından çekilen nakit avanslardan bankalar ücret alamayacak.	Bankalar kredi kartlarından çekilen nakit avanslardan ücret alabilecek.

Her iki taslakta da, Tüketicilerin Korunması Hakkında Kanunda öngörüldüğü üzere, bankaların finansal tüketicilere, yıllık üyelik ücreti ve benzeri isim altında ücret tahsil etmedikleri bir kredi kartı türünü (yalın/aidatsız kredi kartı) sunmak zorunda oldukları hükmünün yer aldığı gözlenirken, 8 Nisan 2014 tarihli taslakta diğer taslaktan farklı olarak, yalın/aidatsız kartlar haricindeki kredi kartları için, yıllık üyelik ücreti konusunda bir sınırlama öngörülmüştür. Buna göre, 8 Nisan 2014 tarihli taslak ile aylık limiti 5.000 TL ve altında olan kredi kartlarından alınabilecek azami yıllık üyelik ücretinin 25 TL'yi geçemeyeceği şeklinde bir düzenleme öngörülmüştür.

8 Nisan 2014 tarihli taslağın kamuoyuna duyurulmasından sonra, The Wall Street Journal Türkiye'de çıkan bir haberde (wsj.com.tr, 08.04.2014) bankacılara göre taslaktaki en büyük sürprizin, kredi kartlarının yıllık üyelik ücretinin sınırlandırılması olduğu şeklinde bir haber yer almıştır. Aynı haberde, bankaların taslağa itiraz edecekleri şeklinde bir bilginin de yer aldığı gözlenmiştir.

21 Ağustos 2014 tarihli taslağa bakıldığında ise, yalın/aidatsız kartlar haricindeki kredi kartları için, yıllık üyelik ücreti konusunda, 8 Nisan 2014 tarihli taslakta olduğu gibi bir sınırlama öngörülmemiş ve konu bankaların inisiyatifine bırakılmıştır.

2014 yılının tamamına ilişkin Bankalararası Kart Merkezi (BKM) verileri incelendiğinde (BKM, Dönemsel Bilgiler, 2016) Türkiye'deki toplam kredi kartı sayısının 57 milyon adet olduğu görülmektedir. Bu kartların 54,1 milyonunu bireysel kartlar oluştururken, 2,9 milyonu ticari kartlardır. Bu bağlamda, kredi kartlarından alınan yıllık üyelik ücretlerinin bankalar açısından ne kadar vazgeçilmez olduğu, veriler incelendiğinde net bir biçimde görülmektedir. Benzer şekilde, 8 Nisan 2014 tarihli taslakta, kredi kartlarından çekilen nakit avanslardan bankaların ücret-komisyon alamayacağı hükmü yer almaktayken, 21 Ağustos 2014 tarihli taslak ile bankaların kredi kartlarından çekilen nakit avanslardan ücret alabileceği hükmü getirilmiş ve bankaların beklentileri/istekleri doğrultusunda bir düzenleme yapılması öngörülmüştür.

BKM verilerine göre 2014 yılının tamamında yerli ve yabancı kredi kartlarının yurt içi kullanımı neticesinde oluşan 480,3 milyar TL'lik işlem tutarının yaklaşık 47,2 milyar TL'si kredi kartlarından nakit çekilişi yoluyla gerçekleştirilmiştir (BKM, Dönemsel Bilgiler, 2016). Mevcut durumda bankalar, kredi kartlarından çekilen nakit avanslardan, işlem tutarının %3,5'ine, işlem başına 8-14 TL arasında bir ücret ekleyerek, komisyon almaktadırlar.

Türk bankacılık sektörünün, aralarında kredi kartlarından alınan ücret ve komisyon kalemlerinin de bulunduğu bankacılık hizmetlerinden elde ettikleri toplam gelir 2015 yılı 12 aylık verilerine göre yaklaşık 21,6 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu rakam, aynı dönem itibarıyla elde edilen toplam faiz dışı gelirlerin yaklaşık %51,3'üne denk gelmektedir

(BDDK İnteraktif Bültenler, 2016). Bu açıdan, kredi kartları ile ilintili kalemlerden elde edilen ücret ve komisyonların, bankalar açısından oldukça önemli bir gelir kaynağı olduğunu söyleyebiliriz.

Yukarıda ifade edilenler ışığında, her iki yönetmelik taslağındaki farklılıkların odak noktasının, kredi kartları ile ilintili ücret ve komisyonlar etrafında şekillendiği görülmektedir. Her iki yönetmelik taslağı mukayese edildiğinde, 8 Nisan 2014 tarihli taslakta kredi kartları ile ilintili ücret ve komisyonlardaki düzenleme tercihini finansal tüketiciler lehine, bankalar aleyhine kullanan BDDK'nın, 21 Ağustos 2014 tarihli taslakta ise tam tersi bir tavır takınarak, düzenleme tercihini bankalar lehine ve finansal tüketiciler aleyhine kullandığı net bir şekilde görülmektedir.

21 Ağustos 2014 tarihli yönetmelik taslağı ve 3 Ekim 2014 tarihli yönetmeliğin ana çerçevesi ve getirilen temel yenilikler özetle aşağıdaki gibi sıralanabilir (BDDK, Basın Açıklaması, 21 Ağustos 2014; Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 3 Ekim 2014);

- Söz konusu düzenlemeler ile; bankalar, tüketici kredisi veren finansal kuruluşlar ve kart çıkaran kuruluşlar tarafından finansal tüketicilere sunulan ürün veya hizmetlere ilişkin olarak faiz ya da kar payı haricinde alınacak her türlü ücret, komisyon ve masraf türleri ile bunlara ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir.
- İlgili mevzuat çerçevesinde finansal tüketicilerin menkul kıymet ve sigortacılık işlemleri ile çek, senet ve teminat mektubu işlemleri karşılığında kuruluşların talep edebilecekleri ücretlere herhangi bir düzenleme getirilmemiştir.
- Aralarında ipotek fek ücreti, hesap bakım ücreti, hesap işlemsizlik ücreti, dosya masrafı, dekont yazdırma ücreti, kredi istihbarat ücreti, banka kartı ücreti, kredili mevduat hesabı kullanım ve tahsis ücreti gibi bazı önemli ücret kalemlerinin yer aldığı 26 farklı ücret, komisyon ve masraf kalemi kaldırılarak, yönetmelik ekinde 5 farklı grupta sınıflandırılan toplam 20 ücret kalemi dışında hiçbir ücretin alınamayacağı bir model oluşturulmuştur.

Aşağıda yer alan Tablo 2'de, düzenleme ile birlikte bankalar tarafından ücretlendirilebilecek ürün veya hizmetler gösterilmektedir.

- Ücretlerde kavram birliği sağlanarak, finansal kuruluşların aynı işlemi farklı isimler altında ücretlendirmelerinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.
- Yeni bir ücret, komisyon ya da masraf kaleminin tesis edilebilmesi, BDDK'dan onay alınması şartına bağlanmıştır.
- Sözleşmeler kapsamında ücret talep edilebilecek her bir ürün veya hizmet için finansal tüketicinin ayrı ayrı onayının alınması zorunlu kılınarak, müşterilerden habersiz herhangi bir işlem tesis edilmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.
- Ücret artışlarındaki keyfiliği önlemek amacıyla, bir takvim yılı içerisinde ücretlerde yıllık TÜFE artış oranının 1,2 katı ve üzerinde artış yapılabilmesi için, finansal tüketiciden onay alınması, bahsedilen değer altında artış öngören değişikliklerin ise en az 30 gün öncesinden finansal tüketiciciye bildirilmesi zorunluluğu getirilmiş ve bu çerçevede finansal tüketiciciye hiçbir ek maliyete katlanmaksızın ürün ya da hizmetin kullanımından vazgeçme hakkı tanınmıştır.
- Düzenleme öncesinde finansal tüketicilerden talep ve tahsil edilen dosya masrafı, istihbarat ücreti, kredi işlem fişi ücreti, kredi dekont ücreti, ödeme planı değiştirme ücreti, değişken taksitli ödeme planı ücreti gibi ücret kalemleri kaldırılarak, kredi ihtiyacının karşılanmasına olanak sağlayan sistemin işletilmesi ve operasyonel süreçlerin yönetilmesi amacıyla, kullanılan kredi anaparasının binde beşini geçmeyecek şekilde tahsis ücreti alınacağı, hükme bağlanmıştır.

- Kredili mevduat hesaplarından kullandırılan krediler ile kredi kartlarından yapılan taksitli nakit avans işlemlerinden ücret alınamayacağı yönünde bir düzenleme yapılmıştır.

Tablo 2

Bankaların Ücretlendirebileceği Ürün veya Hizmetler

Ürün veya Hizmet Grubu	Ücretlendirilebilecek Ürün veya Hizmet Kalemi
1-)Bireysel Krediler	1.1.Tahsis Ücreti 1.2.Ekspertiz Ücreti 1.3.Taşınır ve Taşınmaz Rehin Tesis Ücreti
2-)Mevduat/Katılım Fonu	2.1.Hesap İşletim Ücreti 2.2.Para Çekme Ücreti
3-)Para Transferleri	3.1.Elektronik Fon Transferi Ücreti 3.2.Havale Ücreti 3.3.Swift Ücreti
4-)Kredi Kartları	4.1.Yıllık Üyelik Ücreti 4.2.Ek Kart Yıllık Üyelik Ücreti 4.3.Kart Yenileme Ücreti 4.4.Nakit Avans Çekim Ücreti
5-)Diğer	5.1.Kiralık Kasa Ücreti 5.2.Kampanyalı Ürün veya Hizmet Ücreti 5.3.Fatura Ödeme Ücreti 5.4.Arşiv-Araştırma Ücreti 5.5.Onaya Bağlı Bildirim Ücreti 5.6.Başka Kuruluş ATM'sinden Yapılan İşlem Ücreti 5.7.Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Ödemeler 5.8.Üçüncü Kişilere Yapılan Ödemeler

Kaynak: Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Ek-1, 3 Ekim 2014 Tarihli ve 29138 sayılı Resmi Gazete.

- 6502 sayılı Tüketicin Korunması Hakkında Kanunda belirtildiği üzere, yıllık üyelik ücreti (aidatı) olmayan bir kredi kartı türünün finansal tüketicilere sunulması zorunlu hale getirilmiş, bunun yanı sıra, finansal tüketici tarafından kredi kartı kullanılmaya başlanmadan yıllık üyelik ücreti alınamayacağı kuralı getirilmiştir.
- Yıllık üyelik ücreti bulunmayan kredi kartlarının finansal tüketiciler tarafından tercih edilebilirliğini sağlamak için, bu kartların limit belirleme süreci ile yıllık üyelik ücreti olan kartların limit belirleme süreci aynı koşullara tabi tutulmuş ve finansal tüketicinin yıllık üyelik ücreti bulunan kredi kartını limiti aynı kalmak koşuluyla yıllık üyelik ücreti

bulunmayan kredi kartı ile değiştirme taleplerinin bankalar tarafından yerine getirilmesinin zorunlu olduğu, hüküm altına alınmıştır.

- Mevduat ve katılım fonu hesaplarında hesap bazlı ücret sisteminden müşteri bazlı ücret sistemine geçilerek, bir bankada birden fazla mevduat/katılım fonu hesabı olan finansal tüketiciden yalnızca bir hesap işletim creti alınabileceği öngörülmüştür. Ayrıca kesintisiz olarak asgari 180 gün süreyle herhangi bir hesabı hareket görmeyen finansal tüketicilerden söz konusu süre zarfında hesap işletim creti alınamayacağı, öngörülmüştür.
- Finansal tüketicinin hesabının bulunduğu bankanın bankacılık işlem alanlarından herhangi birini kullanmak suretiyle kendi hesabına para yatırması, bakiye sorgulama ve banka tarafından belirlenen limit dhilinde ATM'lerinden para çekme işlemlerinden ücret talep edilemeyeceği, belirtilmiştir.

Bankacılık rn ve Hizmet cretleri Düzenlemesine Yönelik Eleştiriler ve Düzenleme Sonrası Durum

Tketicini temsil eden çeşitli dernek ve birlikler tarafından, düzenleme yetkisinin BDDK'na bırakılmış olması, "kuzunun kurda emanet edilmesi" metaforu üzerinden yoğun şekilde eleştirilmiştir (haber7.com, 15.05.2015). Ayrıca hesap işletim creti, yeni adı tahsis creti olan dosya masrafı (milliyet.com.tr, 23.08.2014) vb. gibi, çeşitli yargı kararları ile alınamayacağına hükmedilen ve tüketicilere iadesine karar verilen ücret ve komisyon kalemlerinin BDDK düzenlemesi ile beraber yasal zemine kavuşturulmak istendiği yönünde, kamuoyuna yansıyan (radikal.com.tr, 03.10.2014) ciddi eleştiriler söz konusu olmuştur.

Bu bağlamda, Gülerci (2015)'nin bankacılık işlemlerinde tüketicilerden tahsil edilen ücret ve masrafları, tketicini hukuku ve sözleşme özgürlüğü bakımından değerlendirdiği makalesindeki tespitleri, kamuoyuna yansıyan eleştirileri bilimsel bazda destekleyen kanıtlar sunmaktadır. Gülerci (2015: 120-124) Yargıtay'ın yüzlerce kararı ile ilke haline gelen ve "haklı, makul ve belgeli" olma ltlerine aykırı olduğu gerekçesiyle tüketicilere iadesine karar verilen dosya masrafı (yeni adı tahsis creti) ve hesap işletim creti gibi ücret ve komisyon kalemlerinin, BDDK düzenlemesi ile birlikte, bankalar tarafından hukuken talep edilebilir hale getirildiğini belirtmiş ve sözleşme adaletinin belirgin bir şekilde tüketiciler aleyhine, bankalar lehine değiştirildiğini vurgulayarak, BDDK'nın açıkça yargı kararlarını göz ardı ettiğine dikkat çekmiştir.

Ertaş ve diğerleri (2016)'de, Gülerci (2015)'nin Yargıtay kararlarında vurgulanan noktaya atfen yaptığı tespitle aynı anlamda/mahiyette bir sonuca ulaşmışlar ve BDDK'nun, 3Ekim 2014 tarihli bankacılık ürün ve hizmet ücretleri yönetmeliğini hazırlarken, konuyla ilgili Yargıtay kararlarını dikkate almadığını belirterek, BDDK'nun düzenleme sürecinde bankaların etkisinde kalmış olabileceğine dair bir algının varlığına, işaret etmişlerdir.

Bu noktada, düzenleme yetkisinin BDDK'na bırakılmış olmasının kamuoyunda ve özellikle de tketicini temsil eden dernekler nezdinde eleştirilmesini haklı kılan bir gösterge olarak, dönemin BDDK Başkanı Mukim ztekin'in 6 Aralık 2012 tarihinde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın himayelerinde BDDK ve TBB'nin işbirliğiyle düzenlenen "Finans Sektöründe Tketicini Hukuku ve Uygulama Alanları Sempozyumu"nda yaptığı konuřma³, gösterilebilir.

Mukim ztekin bahsi geçen konuşmasında, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 17 Ağustos 2012 tarihinde kamuoyunun görüşüne açılan Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı'nda (Yıldırım, 2013) yer alan "bankacılık sözleşmelerinde hiçbir suretle

³ Mukim ztekin tarafından söz konusu sempozyumda yapılan konuşma metni için bakınız: Bankacılar Dergisi, (2013), Sayı: 84, ss.9-13.

tüketicilerden kredi kartı üyelik ücreti, hesap işletim ücreti, dosya ücreti, ipotek fek ücreti vb. isimler altında herhangi bir bedel alınamaz” hükmüne atfen, söz konusu düzenlemenin hayata geçirilmesi halinde, bankaların mahrum kalacakları ücret, komisyon ve masraf gelirlerini kredi faiz oranlarına yansıtılmalarının şaşırtıcı olmaması gerektiğini, belirtmiştir.

Ayrıca, Mukim Öztekin’in sözü edilen konuşmasını bir bütün olarak değerlendirdiğimizde; olası bir düzenlemeye açıkça karşı olduğu, bulunduğu makam gereği olsa gerek tüketicilerden ziyade bankacılık kesiminin çıkarlarını ön planda tutan bir konuşma profili çizdiği, çözüm olarak ise piyasa düzeni içerisinde sorunların ortadan kaldırılıp kaldırılamayacağına odaklanılması gerektiğine işaret ettiği, bu çerçevede de; ücretlerin yasaklanması yerine kredi fiyatına dâhil edilmesinin zorunlu kılınarak, tüketicilere kredinin toplam maliyetinin net, şeffaf ve karşılaştırılabilir biçimde sunulmasını önerdiği, yine, sektördeki rekabetin teşvik edilmesiyle ve faaliyet gösteren banka sayısının artırılmasıyla birlikte, ücret-komisyon sorununun ortadan kalkacağını iddia ettiği görülmektedir.

Mukim Öztekin’in bu açıklamalarına rağmen, bankacılık ürün ve hizmetleriyle ilgili faiz dışında alınacak her türlü ücret, komisyon ve masraf kalemlerine ilişkin düzenleme yetkisinin 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunla birlikte BDDK’na verilmiş olmasının⁴, dikkat çekici önemli bir durum yarattığı söylenebilir.

Yaratılan dikkat çekici durumun, 8 Nisan 2014 tarihli yönetmelik taslağında, limiti 5 bin TL’ye kadar olan kredi kartlarına ait yıllık üyelik ücretlerine üst limit getirilmesine ve kredi kartlarından çekilen nakit avanslardan ücret alınamayacağına dair bir düzenleme öngörülmesine rağmen, 21 Ağustos 2014 tarihli yönetmelik taslağında ve buna bağlı olarak da 3 Ekim 2014 tarihli yönetmelikte bu düzenlemelerin yer almamasının; kredi kartlarına uygulanacak faiz oranlarını TCMB’nin belirliyor olması⁵ sebebiyle, söz konusu ücretlerin sınırlandırılması ve/veya kaldırılması durumunda, bankaların mahrum kalacakları gelirleri kredi kartı faizlerine yansıtma gibi bir seçeneklerinin bulunmamasıyla ilgili olduğu, düşünülmektedir. Yani özetle, BDDK 8 Nisan 2014 tarihli taslakta olduğu gibi kredi kartı yıllık üyelik ücretlerine bir üst limit koymuş olsaydı ve yine kredi kartı nakit avans çekim ücretini de kaldırmış olsaydı, kredi kartlarına uygulanacak faizleri TCMB belirlediği için, bankalar mahrum kalacakları üyelik ücretlerini ve nakit avans çekim ücretini kredi kartı faiz oranlarına yansıtamayacaklardı. Bu durum, dönemin BDDK Başkanı Mukim Öztekin’in yukarıda zikredilen konuşmasıyla bir arada değerlendirildiğinde, BDDK’nun kredi kartları ile ilintili ücret ve komisyon kalemlerinde açıkça, net bir şekilde ve hatta bilinçli olarak bankalar lehine bir düzenleme tercihi ortaya koyduğuna ve finansal tüketicilerin çıkarlarını göz ardı ettiğine, işaret etmektedir.

BDDK’nın bankalar lehine takındığı bu tutum, bankaların düzenleme kurallarına uymalarını sağlayamadığı gibi, konuyla ilgili tüketici şikâyetlerinin artmasını da engelleyememiştir.

BDDK Başkanı Mehmet Ali Akben 19 Ağustos 2015 tarihinde Anadolu Ajansı Finans Masası’na verdiği mülakatta, 2015 yılının ilk 6 ayında yaptıkları denetim faaliyetleri kapsamında, birçok bankaya tüketici şikâyetlerinden ve BDDK tarafından belirlenen ücret-komisyon düzenlemesi kurallarına uymamaktan dolayı 3 milyar TL’nin üzerinde idari para cezası kestiklerini, söylemiştir (hurriyet.com.tr, 20.08.2015).

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından da 2015 yılı içerisinde Tüketici Kanunu ve yönetmeliklerine ilişkin 30’a yakın bankada yapılan denetimler neticesinde (gazetevatan.com, 25.10.2015), tespit edilen aykırılıklar sebebiyle 3 bankaya (Garanti Bankası, İş Bankası ve

⁴ Gülerci (2015: 120-124) BDDK düzenlemesinin dayanağı olan 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanunun 4. maddesinin 3. fıkrasının, tüketiciler lehine oluşmuş yargı uygulamalarını büyük oranda dikkate almadığı ve esasen tüketiciler aleyhine olduğu, eleştirilerini öne sürmektedir.

⁵ 5464 sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanununun 26. maddesi, kredi kartları için faiz oranları konusunda TCMB’yi görevlendirmiş ve yetkili kılmıştır.

Ziraat Bankası) ayrı ayrı olmak üzere 110,1'er milyon TL, 2 bankaya (Akbank ve Yapı Kredi Bankası) toplamda 232,5 milyon TL ve 1 bankaya da (Finansbank) 43,6 milyon TL ceza tebliğ edildiği, gözlenmiştir (<https://www.kap.gov.tr/>).

Ayrıca, BDDK'nın düzenlemeyi hazırlarken, çeşitli yargı kararları ile geçersiz sayılan ve tüketicilere iadesine karar verilen⁶ hesap işletim ücreti, yeni adı tahsis ücreti olan dosya masrafı, kredi kartı üyelik ücreti gibi ücret kalemlerini bankaların alabileceğini öngörmesi, düzenleme hazırlanırken yargı kararlarının dikkate alınmadığı şeklinde yorumlanabilir. Nitekim BDDK'nın bu tutumu, Tüketici Sorunları Derneği tarafından yargıya taşınmış ve Danıştay nezdinde açılan davada 3 Ekim 2014 tarihli yönetmelikte yer alan "hesap işletim ücreti" için yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Buna göre, bankalar Danıştay'ın nihai kararına kadar tüketicilerden hesap işletim ücreti tahsil edemeyecekleri gibi tahsil ettikleri hesap işletim ücretlerini iade etme yükümlülüğü altına girmişlerdir. Dava süreci devam etmekle birlikte, ilerleyen süreçte tahsis ücreti ve nakit avans çekim ücretinin de Danıştay tarafından iptal edilme olasılığı bulunmaktadır (dunya.com, 28.01.2016).

Bankacılık ürün ve hizmet ücretleri düzenlemesi sonrasında BDDK'na ücret, komisyon ve masraflarla ilgili olarak finansal tüketiciler tarafından 2015 yılında yapılan şikayet başvurularının sayısı bir önceki yıla kıyasla %26,83 oranında artarak, 7 bin 280 adet olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu şikayet başvurularının kırılımları incelendiğinde, kredi kartı ücret ve komisyonlarıyla ilgili şikayetlerdeki artış oranının %476,94 olarak gerçekleştiği, son derece dikkat çekici bir veri olarak karşımıza çıkmaktadır (BDDK, 2016: 103-105).

Gerek BDDK'nın gerekse Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın bankalara verdiği cezalar ve bankacılık hizmetleriyle ilgili ücret, komisyon ve masraf konulu şikayetlerin yapılan düzenlemelere rağmen azalmaması; bankalarla tüketiciler arasındaki problemlerin çözülmediğini, bankaların finansal tüketiciler karşısındaki görece güçlü konumunun bankacılık hizmetlerinden yararlananların aleyhine kullanılmaya devam ettiğini, gerçekleştirilen düzenlemelerin tüketicilerin çıkarlarını korumadığı gibi, bankaları da düzenlemelere aykırı davranmaktan alıkoyamadığını, göstermektedir.

Sonuç ve Öneriler

Uygulamada, bankalar tarafından sunulan ürün ve hizmetler karşılığında finansal tüketicilerden talep ve tahsil edilen ücret, komisyon ve masraflar sebebiyle finansal tüketicilerin her geçen yıl artan bir ivmeyle BDDK, tüketici hakem heyetleri ve tüketici mahkemeleri nezdinde, bankalar aleyhine şikayet başvuruları yapmalarına ve dava açmalarına neden olduğu gözlenmiştir.

Bu çerçevede, finansal tüketicilerin orantısız ve/veya haksız ücret, komisyon ve masraf talepleri karşısında korunmasını sağlamak ve bankalar ile finansal tüketiciler arasındaki ücret, komisyon ve masraf kalemleri eksenli problemleri çözmek amacıyla gerçekleştirilen bankacılık ürün ve hizmet ücretleri düzenlemesini bir vaka olarak ele alıp, düzenleme sürecini olabildiğince derinlemesine analiz etmeyi amaç edinen bu araştırmanın, özellikle finansal tüketiciler ve konuyla ilgilenen araştırmacılar açısından önem taşıyabileceği değerlendirilmektedir.

Araştırma bulguları ve sonuçları 2 temel başlıkta şu şekilde özetlenebilir;

- Türkiye'de finansal tüketicilerin korunması ile ilgili mevzuat ve kurumsal yapı dağınık ve parçalı bir görünüm arz etmektedir ve finansal tüketicilerin korunmasına yönelik münhasır bir idari, kurumsal yapılanma bulunmamaktadır.
- Finansal tüketicilerin korunmasına ilişkin olarak 2014 yılında BDDK tarafından gerçekleştirilen bankacılık ürün ve hizmet ücretleri düzenlemesi tüketiciler lehine

⁶ Konuyla ilgili olarak örnek yargı kararlarına ilişkin hukuki bir değerlendirme için; <http://ertugrulharman.com/2015/01/07/tuketicilerden-alinan-banka-ucretleri/> web linki incelenebilir.

oluşmuş yargı kararlarını, uygulamalarını büyük oranda dikkate almadığı gibi bankalar ile finansal tüketiciler arasındaki problemleri çözmekte de yetersiz kalmıştır.

Araştırma bulguları ve sonuçları paralelinde, sunulan öneriler aşağıda ifade edilen 2 temel noktada toplanabilir;

- Münhasıran finansal tüketicileri korumakla görevli bağımsız bir idari yapılanmanın ve bu bağlamda da yeni bir kurumun orta ve uzun vadede oluşturulması, tesis edilmesi.
- BDDK'nın en kısa zamanda, 3 Ekim 2014 tarihli ve 29138 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümlerini, konuya ilişkin yargı kararlarını ve uygulamalarını dikkate almak suretiyle revize edip, ilgili tüm paydaşların görüşlerini aldıktan sonra yeni bir yönetmelik yayımlayarak kamuoyuna etkin bir bilgilendirme yapması.

Ayrıca, bu araştırmada inceleme konusu yapılan bankacılık ürün ve hizmet ücretleri düzenlemesinin Türk bankacılık sektörüne finansal anlamdaki etkileri, yansımaları ve Borsa İstanbul'da işlem gören bankaların piyasa değerleri üzerindeki etkileri, izdüşümleri başka bir araştırmacı tarafından konu alınıp, çeşitli ekonometrik ve/veya istatistiksel yöntemler/teknikler kullanılmak suretiyle analiz konusu yapılarak, literatüre katkı sunulabileceği düşünülmektedir.

Kaynakça

- Anadolu Ajansı. (8 Nisan 2014). <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/bddkdan-aciklama/168637> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Bankacılar Dergisi. (2013). Finans Sektöründe Tüketici Hukuku ve Uygulama Alanları Sempozyumu Açılış Konuşmaları, Sayı: 84, 5-20.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), (2013). Stratejik Plan.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), (2014a). Finansal Tüketicinin Korunması Eylem Planı Arka Plan Belgesi.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), (2014b). 2013 Yıllık Faaliyet Raporu.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Basın Açıklaması. (21 Ağustos 2014). Finansal Tüketicilerden Faiz Dışında Alınacak Ücret, Komisyon ve Masraflara İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik Taslağı. http://www.bddk.org.tr/WebSitesi/turkce/Duyurular/Basin_Aciklamalari/13403finansal_tuketicilerden_faiz_disinda_alinacak_ucret_komisyon_ve_masraflara_iliskin_usul_ve_esaslar_hakkinda_yonetmelik_taslagina_iliskin_basin_aciklamasi.pdf Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), (2015). 2014 Yıllık Faaliyet Raporu.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), (2016). 2015 Faaliyet Raporu.
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), (2016). BDDK İnteraktif Bültenler: Türk Bankacılık Sektörü İnteraktif Aylık Bülten. <http://ebulten.bddk.org.tr/ABMVC/>, Erişim Tarihi: 09.05.2017.
- Bankalararası Kart Merkezi (BKM), (2016). Dönemsel Bilgiler. <http://bkm.com.tr/raporlar-ve-yayinlar/donemsel-bilgiler/> Erişim Tarihi: 09.05.2017.
- Başbakanlık Genelgesi, (2014). Finansal Erişim, Finansal Eğitim, Finansal Tüketicinin Korunması Stratejisi ve Eylem Planları, 05 Haziran 2014 Tarihli ve 29021 Sayılı Resmi Gazete.
- Erdönmez, P.A. (2014). Dünya Bankası Finansal Tüketicinin Korunmasına İlişkin İyi Uygulama İlkelerinin İlgili Mevzuat Çerçevesinde Ana Hatlarıyla İncelenmesi. *Bankacılar Dergisi*, Sayı: 89, 92-117.
- Ertaş, F.C., Kaban, İ., ve Sobacı, F. (2016). Bireysel Kredi Kullanan Finansal Tüketicilerce Üstlenilecek Masraflar; BDDK Düzenlemesi Çerçevesinde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*. Cilt: 8, Sayı: 14, 125-146.

- Ertuğrul Harman. (2015). Tüketicilerden Alınan Banka Ücretlerine Yasal Dayanak Getirildi, <http://ertugrulharman.com/2015/01/07/tuketicilerden-alinan-banka-ucetleri/>Erişim Tarihi: 09.05.2017
- dunya.com.* (28 Ocak, 2016). <http://www.dunya.com/finans/bankacilik/danistay-banka-hesabi-isletim-ucetini-durdurdu-288676h.htm> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 3 Ekim 2014 Tarihli ve 29138 sayılı Resmî Gazete. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141003-8.htm> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- gazetevatan.com.* (25 Ekim 2015). <http://www.gazetevatan.com/30-bankaya-denetim-877394-ekonomi/> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Gülerci, A.F. (2015). Banka Kredilerinde Tüketicilerden Tahsil Edilen Ücret ve Masrafların Tüketici Hukuku ve Sözleşme Özgürlüğü Bakımından Değerlendirilmesi, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, 87-128.
- haber7.com.* (15 Mayıs 2015). <http://ekonomi.haber7.com/finans/haber/1368110-vatandas-sevinecekken-bankalar-bayram-etti> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- hurriyet.com.tr.* (8 Nisan 2014). <http://www.hurriyet.com.tr/kredi-kartlari-ile-ilgili-cok-onemli-duzenleme-26180773> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- hurriyet.com.tr.* (20 Ağustos 2015). <http://www.hurriyet.com.tr/bddk-baskani-bankalara-3-milyar-lira-ceza-verdik-29858912> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Kaban, İ., Karaca, S.S. ve Gül, M. (2016). Bireysel Müşteriler ve Bankalar Arasındaki İlişkilerde Yeni Dönem: Tüketici Kredisi Sözleşmeleri Yönetmeliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, 227-247.
- Kamuyu Aydınlatma Platformu (KAP). Kurumsal Web Sitesi. <https://www.kap.gov.tr/> Erişim Tarihi: 09.09.2017
- Kara, İ. (2014). Bireysel Bankacılık İşlemleri Alanında Tüketici Hakları Kanununa Aykırı Uygulamalar ve Çözüm Yolları. *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt: 88, Özel Sayı: 1, 81-101.
- milliyet.com.tr.* (23 Ağustos 2014). <http://www.milliyet.com.tr/-dosya-masrafi-olmedi-tahsis/ekonomi/detay/1929635/default.htm> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Özdemir, O. (2015). Bankaların Ücret ve Komisyon Gelirlerinin Muhasebeleştirilmesi ve Finansal Göstergelere Etkisi. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Sayı: 67, 55-70.
- radikal.com.tr.* (3 Ekim 2014), <http://www.radikal.com.tr/ekonomi/bddk-yonetmeliği-ile-banka-ucetleri-yasallasti-1216775/> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- tuketici.gov.tr*(2012)
http://www.tuketici.gov.tr/index.snet?wapp=haberler_tr&open=6&id=23E3E22E-D50F-4217-BAD5-87E707543809 Erişim Tarihi: 09.05.2017
- T24 Bağımsız İnternet Gazetesi. (6 Aralık 2012). <http://t24.com.tr/haber/hayati-yazici-bankalar-tuketiciyi-aldatiyor-bunu-onleyecegiz,219090> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- wsj.com.tr.*(8Nisan2014).
<http://www.wsj.com.tr/articles/SB10001424052702304640104579489572180733930>
Erişim Tarihi: 09.05.2017
- Yıldırım, A. (2013). Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağının Bazı Maddelerine İlişkin Değerlendirmeler, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17, Sayı: 1-2, 1015-1047.
- 5464 Sayılı Banka Kartları ve Kredi Kartları Kanunu (2006). Md.26., <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5464.pdf> Erişim Tarihi: 09.05.2017
- 6502 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun. (2013). Md.4/3, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/11/20131128-1.htm>. Erişim Tarihi: 09.05.2017.