

## Avrupa Birliği'nde Finansal Hizmetler Politikası (2005-2010)\*

### I. Giriş

Avrupa Birliği'nin (AB) uzun dönemli hedeflerinden birisi de finansal hizmetler alanında tek pazar yaratmaktır. AB'nin daha rekabetçi bir yapıya kavuşması için finansal hizmetlerin entegrasyonu esastır. Böylelikle finansal sektörde; üretim ve rekabet artışı, sermayenin daha etkin dağılımı, daha yüksek ve istikrarlı bir büyüme ve sektörde daha yüksek ve daha iyi koşullarda istihdam yaratılması sağlanacaktır.

AB'de ilk kez 1985 tarihli Beyaz Kitap'ta<sup>1</sup> finansal hizmetler alanında tek pazara geçiş vizyonu açıklanmıştır. O tarihten itibaren AB'de finansal hizmetlerin entegrasyonuna yönelik önemli aşamalar kaydedilmişse de en önemli gelişmeler 2000 yılından itibaren gerçekleşmiştir.

AB'de finansal hizmetler alanında tek pazar oluşturulmasına yönelik olarak yapılan temel düzenlemelerle finansal hizmetlerde ticaretin serbestleşmesi ve piyasalarda eşit rekabet koşullarının, etkinliğin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. İlk aşamada bankacılık sektöründe, sermaye piyasalarında ve sigortacılık sektöründe istikrarın sağlanması, sermaye piyasalarında şeffaflık, finansal suçlarla mücadele, finansal hizmetlerde tüketicilerin korunması ve tek ödeme sisteminin oluşturulmasına yönelik adımlar atılmıştır.

AB'nin finansal hizmetlerde tek pazara geçiş için yapılan düzenlemelerde benimsemiş olduğu temel ilkeler:

- Karşılıklı tanıma ilkesi; kredi kurumlarına verilen faaliyet izinleri ve kredi kurumlarının denetimlerine ilişkin işlemlerin AB'ye üye devletler tarafından karşılıklı olarak tanınması ve denetim alanında menşe ülke denetimi ilkesinin benimsenmesi,
- Asgari ve kısmi uyumlaştırma (harmonizasyon); bankaların faaliyete geçme koşulları, denetimi, tasfiyesi gibi alanlarda ülkeler arasında asgari düzeyde uyumunun sağlanması,
- Gözetim ve denetimin ulusal düzeyde (para politikasının tersine) uygulanması,
- Üçüncü ülkelerin finansal araçlarıyla olan ilişkilerde karşılıklılık (mütekabiliyet) ilkesine bağlı olarak ulusal uygulamanın benimsenmesidir.

AB finansal sektörünün uzun dönemli hedeflerinin gerçekleştirilmesi, sektörün rekabet gücünün artırılması ve sınır ötesi ticaret kolaylaştırılarak entegrasyon sürecinin hızlandırılması amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından 11 Mayıs 1999'da Finansal Hizmetler Eylem Planı (*Financial Services Action Plan - FSAP*)<sup>2</sup> açıklanmıştır. FSAP, finansal hizmetlerde tek pazara geçiş için yasal mevzuatta yapılması planlanan değişiklikleri ve diğer öncelikli konularda atılacak adımları bir zaman çizelgesine bağlayan bir dizi önlemler paketidir. FSAP kapsamındaki düzenlemeler büyük ölçüde AB takvimine uygun olarak tamamlanmıştır. Komisyon tarafından FSAP sürecine ilişkin değerlendirme raporu 2006 yılında yayımlana-

\* Türkiye Bankalar Birliği, Bankacılık ve Araştırma Grubu, Melike Mumcu tarafından hazırlanmıştır.

çaktır. Halihazırda AB düzenlemesi olarak kabul edilen ancak üye ülkelerin mevzuatına aktarılmayan düzenlemeler olmakla birlikte, söz konusu süreç tamamlanarak düzenlemelerin üye ülkelerde yürürlüğe konulması, denetim otoriteleri arasındaki işbirliği ve yasal uygulamanın tutarlı bir şekilde sağlanması FSAP'nin hedeflerine ulaşmasında önemli aşamalarıdır.

FSAP süreci sonrasında Komisyon Mayıs 2005'te ise finansal hizmetler politikasını içermek üzere hazırladığı "*Green Paper*"ı görüşe açmıştır. Bu dokümanda gelecek beş yıl için Komisyon'un finansal hizmetler alanındaki öncelikli politikalarına ilişkin görüşlerini sunmuştur. Komisyon'un nihai politika programı, istişare ve sonraki hazırlık çalışmaları sonrasında, Aralık 2005'te "*White Paper*" olarak sunulmuştur.<sup>3</sup>

Aşağıda yer alan çalışmada AB'nin finansal hizmetler tek pazarına geçiş sürecine ilişkin olarak Komisyon tarafından 2005-2010 dönemi için açıklanmış olan temel politika ve yaklaşımlara yer verilmektedir.

## **II. AB'nin Finansal Hizmetler Politikası: "Düzenlemelerin Daha İyi Hale Getirilmesi, Ulusal Mevzuata Geçirilişi, Etkin Uygulama/Yürütme ve İzleme Süreci"**

AB Komisyonu'nun yeni dönemde finansal hizmetler alanındaki öncelikli politikası, yeni düzenlemeler yapılmasından ziyade, mevcut önlemlerin ulusal mevzuatlara geçirilişinin sağlanması ve düzenlemelerde uygulama/yürütmenin takip edilmesidir. Komisyonun açıkladığı temel politika hedefleri şöyle özetlenmektedir:

- i. AB'de ekonomik açıdan önemli olan engellerin kaldırılması ve böylece sermayenin ve finansal hizmetlerin en düşük maliyetle serbestçe dolaşımına ve sunumuna imkan sağlanması,
- ii. İhtiyati düzenlemelerle finansal istikrarın korunması,
- iii. Tüketici yararına ve haklarının korunmasına yönelik uygulamaların artırılması,
- iv. AB'de gözetim ve denetim alanında işbirliğinin ve uyumun artırılması, global finansal piyasalardaki diğer ülke ve kurumlarla ilişkilerin ve Avrupa'nın global etkisinin güçlendirilmesi.

AB kurallarına başvurulması ve etkin biçimde yürürlüğe konulması finansal entegrasyonun bir önkoşuludur. Bu hedefe ulaşılması için belirlenen öncelikli önlemler:

- Finansal hizmetlerle ilgili tüm kuralların basitleştirilmesi ve konsolidasyonu yanında, birkaç alanda yeni düzenleme yapılmasını,
- AB kurallarının ulusal mevzuatlara etkin biçimde geçirilmesi ve kuralların denetim otoritelerince sıkı biçimde uygulanmasını,
- Finansal entegrasyonun desteklenmesi için farklı kamu politikaları (rekabet, tüketicinin korunması) arasındaki sinerjinin artırılmasını,
- Düzenlemelere ilişkin uygulama/yürütmenin sıkı biçimde izlenmesini ve AB finansal sektörü üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesini, değerlendirme sonunda gerekiyorsa önlemlerin yürürlükten kaldırılmasını,
- İstişare mekanizmaları etkin kullanılarak politikaların açık ve şeffaf biçimde yapılmasını,
- Standart ve uygulamaların gözetim ve denetim düzeyinde birleştirilmesini,
- Kuralların ihlaline karşın mevcut mevzuata ek olarak uygun prosedürler geliştirerek yürütmenin etkin biçimde sağlanmasını

öngörmektedir.

### III. Finansal Hizmetlerin Konsolidasyonu

AB’de gelecek beş yıl içinde gerçekleştirilmesi öngörülen finansal hizmetler mevzuatının konsolidasyonu için dört temel süreç bulunmaktadır.

#### 1. Devam eden girişimler:

a. Komisyon FSAP kapsamında kalan yarım kalmış konuların tamamlanmasını öngörmektedir;

- Sınır-ötesi takas ve mutabakat düzenlemesi; sınır-ötesi işlemlerin takas ve mutabakatının ulusal düzeyde etkin olarak yapılması yüksek maliyetler içermektedir. Teknik, yasal ve mali engeller dolayısıyla AB düzeyinde bir yasal çerçeve bulunmamaktadır. 2006 yılında Komisyon bu konuda yapacağı resmi girişimlerine karar verecektir.
- Sigortacılıkta yeni sermaye yeterliliği çerçevesi; Komisyon 2007 yılında bir direktif teklifi sunmayı planlamaktadır.
- İç pazarda ödemeler konusunda yeni düzenleme önerisi; tek AB ödeme alanının yaratılması amacıyla Komisyon 2007 yılında alınacak önlemler konusunda çalışacaktır.

b. Ekonomik ve diğer faydaların sağlanamaması durumunda Komisyon düzenlemele-  
rin yasallaşmasını öneremeyecektir. Komisyon şu alanlarda yeni direktif öngörmemektedir:

- Derecelendirme firmaları ve finansal analistler,
- Devralma teklifleri (take over bids)

c. Konsey, aracı kurumlar nezdinde tutulan menkul kıymetlere ilişkin çok taraflı hukuk anlaşmasının (Lahey Konvensiyonu) imzalanması konusundaki Komisyon önerisini değerlendirecektir.

#### 2. Etkin gözetim ve denetim:

Komisyon ilk kez finansal sektörün gözetim ve denetimindeki “değerlendirme” yaklaşımını açıklamıştır:

- a. Politika hedeflerinin tanımlanması ve mutabakat sağlanmasına yönelik olarak finansal gözetim ve denetimin iki temel amacı olmalıdır:
- Hem kurumlar hem ürün ve hizmetler bazında sınır-ötesi finansal faaliyetin geliştirilmesi,
  - Finansal piyasaların giderek artan entegrasyonuna paralel olarak gözetim ve denetim standartlarının ve alınacak önlemlerin etkinliğinin sağlanması.

b. Mevcut kurumsal çerçevenin etkin olarak kullanılması.

Ancak yukarıdaki hedeflerin gerçekleştirilmesinde mevcut yapının yetersiz kalması durumunda yeni yapıların oluşturulması da gerekmektedir. Komisyon gelecek beş yıllık dönemde Pan-Avrupa gözetim ve denetim kültürünün geliştirilmesi yönünde çalışacaktır.

### 3. Sınır-ötesi yatırımların ve rekabetin artırılması:

Komisyon, finansal hizmetler alanındaki konsolidasyonun önünde halihazırda belirlenmiş engellerin kaldırılmasının ekonomik fayda sağlayacağı görüşündedir. Ayrıca, Komisyon finansal hizmetlerde konsolidasyonun piyasa güdümlü olacağını öngörmektedir. Komisyon muhtemel engeller hakkında bir ön rapor hazırlamıştır: Bu engellerin kaldırılması ya da en azından azaltılması sektörün ve ekonominin rekabet gücünü artıracak, büyümeyi ve istihdamı teşvik edecektir.

### 4. Dışsal unsurlar:

Komisyonun temel hedeflerinden birisi AB finansal sektörünün global piyasalardaki rekabet gücünün artırılmasıdır. Komisyon üye ülkelerin finansal hizmetler alanında üzerlerine düşen sorumlulukları yerine getirip getirmediğini yakından izleyecektir. Ayrıca, ABD ve Çin ile düzenlemeler konusunda önceden yapılmış görüşmeleri ilerletecek, diğer ülkelerle (Japonya, Hindistan gibi) finansal alandaki ilişkilerini arttıracaktır.

## IV. Yeni Düzenleme Girişimleri

Yeni düzenlemeler yapılmasına yönelik girişimler için Komisyonun benimsediği temel prensip; muhtemel maliyet ve faydanın daha iyi değerlendirilmesi için yoğun ön çalışmalar yapılmasıdır. Buna bağlı olarak Komisyon AB ekonomisine fayda sağlayacağını düşündüğü 2 temel politika alanını şöyle belirlemiştir:

1. Aktif yönetimi
2. Perakende finansal hizmetler

Özel perakende ürünler için Komisyon, hem tüketici hem de sektör haklarını savunmak üzere alanında uzman kişilerin katılımıyla forum gruplarının oluşturulmasını, bu forumlarda sektördeki engellerin tanımlanması ve çözüm önerileri geliştirilmesini önermektedir.

### 1. Aktif yönetimi

Komisyon Temmuz 2005'te yatırım fonları için AB düzenleme çerçevesinin geliştirilmesine yönelik olarak bir "Green Paper" yayımlamıştır. Green Paper'da Avrupa piyasasında yatırım fonlarının çok yaygın olan bir türünün (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities, UCITS) gelişiminin desteklenmesi için AB mevzuatının etkileri değerlendirilmektedir. UCITS ile ilgili mevzuatın geliştirilmesi için önerilen adımlar üç başlık altında toplanmıştır:

- Öncelikli önlemler (UCITS seçilebilir aktiflerinin açıklanması, bildirim prosedürleri, türev ürünlere yönelik tavsiyeler vb.),
- Mevcut düzenlemeler baz alınarak çalışılacak konular (yönetim şirketleri pasaportu, fon dağıtımı, satış ve promosyon),
- Uzun dönemli fırsatlar (sınır-ötesi birleşmeler, yatırımcıların korunması, alternatif yatırımlar vb),

Komisyon kendisine iletilen görüşler sonrasındaki değerlendirmesini 2006 yılı ortalarında yayımlayacaktır.

## 2. Perakende finansal hizmetler

FSAP sürecinde perakende finansal hizmetler alanında Birliđin daha ileri adımlar atması gereği ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte ürün karakterleri, dağıtım kanalları, tüketicinin korunması, sözleşme hukuku, tüketim kültürü, ekonomik ve yapısal gerçekler vb. konuların büyük rol oynadığı, dolayısıyla perakende finansal hizmet piyasalarının entegrasyonunun karmaşık ve zor olacağı vurgulanmıştır. Birliđin yeni dönem için açıkladığı politikalarda en önemli sınır-ötesi engellerin ve tüketiciler için risklerin belirlenerek bu alanlarda aksiyon alınması üzerinde durulmuştur. Komisyonun ilgisini yönlendireceği perakende finansal hizmet alanları şöyle belirlenmiştir:

- Pan-Avrupa modeline göre tasarlanmış olan perakendeci hizmetlerdeki dağıtım kanallarının geliştirilmesi,
- İpotekli konut finansmanı piyasalarının entegrasyonu,
- Bilgi sağlama yükümlülüklerine ilişkin mevcut kuralların basitleştirilmesi ve kanunlaştırılması,
- Finansal aracılık faaliyetleri,
- Banka hesapları (sınır-ötesi hesap açılmasına yönelik engeller, havaleler vb.),
- 26. Rejim (hayat sigortası, tasarruf ürünleri vb.).

## V. İzleme Süreci

Komisyon ‘White Paper’da ele aldığı konularda kaydedilen ilerlemeler ve gelişmeler hakkında yıllık bazda değerlendirme raporu hazırlayacak ve kamuoyuna sunacaktır.

## Dipnotlar

<sup>1</sup> Avrupa Tek Pazarı’nın kurulması için alınacak önlemleri içeren 15 Haziran 1985 tarihli Avrupa Topluluđu Raporudur.

<sup>2</sup> Avrupa Komisyonu tarafından 28 Ocak 1999’da kurulan Finansal Hizmetler Politikaları Uzman Grubu (High Level Financial Policy Group) tarafından hazırlanan rapordur.

<sup>3</sup> Bkz. [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/finances/policy/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/internal_market/finances/policy/index_en.htm)- Financial Services Policy 2005-2010.