

## Güncel

# MEVDUAT GÜVENCESİ VE TÜRKİYE

Tevfik ALTINOK\* - Nebil İLSEVEN\*\*

## GİRİŞ

Ulusların ekonomik faaliyetleri, yalnızca teknolojinin gelişimine dayalı olarak gerçek bir küresel ölçek kazanmakla kalmamış; işlem akışlarında mesafe ve zaman boyutlarının da nerede ise sıfırlandığı günümüzde, bu faaliyetlerin sürdürülebilirliği büyük ölçüde finansal piyasaların istikrarlı ve etkin olarak işlemelerine de bağımlı duruma gelmiştir. Bu olgu aslında, küreselleşen Dünya'da finansal piyasaların küreselleşmesi tanımlaması ile özdeşleşir hale gelmesine neden olmuştur.

Finansal piyasaların üstlendiği bu kritik konumda bankacılık sektörü çok önemli bir yapısal ve işlevsel rol oynamaktadır. Özellikle ekonomik sıkıntı ve kriz dönemlerinde, piyasaların doğru izlenmesi, fon akışlarının güvenli ve düzenli olarak sürdürülmesi alanlarında bankalarca sağlanması beklenen katkılar, bu kurumları diğer tüm finansal araçlara göre daha özel ve özgün bir konuma getirmektedir.

Öte yandan, bu özel nitelikli kurumların sektördeki faaliyetlerinin sağlıklı olarak ve doğru değerlendirilebilmesi için, sektörün faaliyet gösterdiği piyasalarda geçerli olan ve piyasa uygulamalarını belirleyen yasal düzenleme ve kanunların da doğru anlaşılması ve algılanmasını gerekmektedir.

Bu yaklaşım içinde incelendiğinde, bankaların, finansal sektör içinde,

\* Türkiye Finans Yöneticileri Vakfı Başkanı, talkinok@finanskulup.org.tr

\*\* Türkiye Finans Yöneticileri Vakfı Yönetim Kurulu üyesi

- bir yanda güvenilirliği ve sürekliliği,
- bir yanda etkinliği ve esnekliği sağlayacak özellikler taşımakta oldukları,
- öte yandan mali piyasalarda nesiller ve zaman dilimleri arasında doğan kaynak kopukluklarını gideren bir köprü görevini sürdürdükleri, ve
- son olarak da piyasaların güvenli ve rahat işlemesine yönelik olarak likidite sağlamak ve ödeme mekanizmaları oluşturmak gibi çok önemli teknik işlevleri yürütmekte oldukları,

gözlenmektedir.

Yatırımcıların parasal birikimlerini temsil eden mevduat, bu faaliyetleri ve işlevleri yürüten bankaların en önemli finans girdilerini oluşturmaktadır; mevduat hareketlerindeki istikrar ve öngörülebilirlik ise, bankaların finansal sistem içindeki işlevlerini sağlıklı olarak yerine getirmelerindeki en kritik etkenlerden birini oluşturmaktadır.

Özellikle, piyasa belirsizliklerinin yoğunlaştığı ekonomik kriz dönemleri veya bir banka özelindeki kaydedilecek olan gelişmeler mali piyasalarda istikrarsızlıklara zemin hazırlamakta; bu istikrarsızlıklar bir aşamadan sonra bankacılık sektörünün de ötesinde ekonominin genelini etkileyecek nitelikteki panik hareketlere dönüşebilmektedir.

“Mevduat Güvencesi Mekanizmaları,” piyasalardaki işte bu tür paniksel tepkilerin

- denetlenmesi,
- yönetilmesi ve

- bu olumsuzlukların ortaya çıktığı dönemlerde, sektördeki oyuncuların asgari zararlar normal faaliyetlerine geri dönmeleri, amacı ile en yaygın olarak uygulanan bir koruma sistemi şeklinde değerlendirilmektedir.

Dünya’da bugüne kadar uygulanan ve mevcut mevduat güvencesi mekanizmalarının tek ortak yanlarının, bu mekanizmaların

varlık nedeni olan ve mali piyasalardaki istikrarın sağlanması olarak tanımlanan amaçları olduğu; bunun dışında, mevduat güvencesi mekanizmalarının, gelişmelerinin değişik aşamalarında, piyasalardaki kaynak farklılıkları ve politika hedeflerine göre değişik koruma modelleri çerçevesinde uygulandıkları gözlenmektedir.

Bu bağlamda, mevduat güvencesi konusunun Dünya'nın her yerinde, hemen her dönemde ayrı bir önem taşıdığı, ilgili uygulamaların ülkemizde de 1933 yılından bu yana çeşitli aşamalardan geçtiği bilinmektedir.

Bugün ise, mevduat güvencesi sistemi kuruluşundaki amacın ötesine geçmiştir. Kaldı ki, özellikle kriz dönemlerinde oluşan sorunlardan kaynaklanan karmaşık ihtiyaçları karşılamadaki yetersizlikler dikkate alındığında, konunun bir kez daha tartışmaya açılması ve mevduat güvencesi sistemimizle ilgili yeni bir sistem arayışına yönelmenin, son bir yılda yaşanan küresel mali kriz de dikkate alındığında kaçınılmaz olduğu düşünülmektedir.

Bu tespitler çerçevesinde öncelikle "Mevduat Güvencesi Sistemimizin" kısaca geçmişini ve bu gününü özetledikten sonra Dünya'daki uygulamaları da değerlendirerek sistemin geleceği konusundaki görüşlerimizi bilgi, değerlendirme ve tartışmaya açmak istiyoruz.

## I. NEDEN MEVDUAT GÜVENCESİ?

Genelde değerlendirildiğinde, mevduat güvencesi mekanizmaları yolu ile temelde,

- Banka Riski ve
- Sektör Riski,

olmak üzere iki risk türünün denetlenmesi yoluyla gerek sektörde, gerekse ekonomide oluşabilecek hasarın asgariye indirilmesi hedeflenmektedir

Bu risklerden birincisi, tek bir bankanın yükümlülüklerini karşılayamaz duruma gelip, nezdindeki mevduatı geri ödeme gücünü kaybetmesi ile ilgilidir ve sadece bir bankayı münferiden ilgilendiren bir risk türüdür.

Bankayı “sorunlu kurum” haline getiren sıkıntıların sadece sıkıntıya giren banka özelinde sınırlı kaldığı durumlarda, bu banka özelinde yaşanan kriz, sıkıntıda bankanın piyasalardan etkin olarak tecrit edilmesi ile denetim altına alınabilirse, sorun çözülmekte ve zaman içinde yeni ve ciddi maliyetler yüklenilmeden sıkıntıya son verilebilmektedir.

İkinci risk türünde ise, bir bankanın “sorunlu banka” durumuna düşmesi sonucunda, sistemdeki diğer banka ya da bankaların da “sorunlu bankalar” durumuna düşerek, önce münferit sorunun sektörel bir krize dönüşmesi, ardından da bu sektörel krizin ekonomik krize dönüşmesi olasılığının ortaya çıkması halidir. Burada ortaya çıkan özellik “bulaşma (contagion)” riskinin belirmesidir.

Bunun nedeni de, ilk sorunlu banka durumuna düşen bankanın diğer bankalarla yakın ve yoğun muhabirlik ilişkisi içinde olması durumunda, sektördeki diğer bankalardan yoğun mevduat çekilişine yol açan bir panik durumunun ortaya çıkması ve giderek ekonominin genelindeki “ödeme sisteminin” çöküntüye uğramasına neden olmasıdır. “Sistemik risk” olarak da tanımlanan böyle bir riskin belirmesinde, sorun sadece münferit bir bankada değil tüm sistemde sıkıntı yaratmaktadır.

İşte bu nedendir ki, sorunlu bankalar ile ilgili çözümlenme yöntemleri konusunda fikir yürütülürken veya teknik, akademik, mesleki ve siyasi değerlendirmeler yapılırken, en kritik düzeyde birincil ölçüt olarak tek bir banka ile ilgili sorunun ne şekilde çözümlendiğine bakmak yeterli görülmemelidir. Böyle bir sorunun çözümlenmesine ilişkin “kriz yönetiminin” “ödeme sistemi çöküntüsü” olasılığının önlenmesine veya asgari düzeye indirilmesine ne derecede katkı da bulunulup bulunulmadığına bakılmalıdır.

Uluslararası finansal piyasaların giderek küresel boyut kazandığı günümüzde, özellikle ticari bankacılık kesiminin “ödeme sisteminin” güvenli ve etkin işleyişindeki rolü öne çıkmakta; bu anlamda, mevduat güvencesi uygulamaları da uluslararası sistem açısından kritik bir önem kazanmaktadır.

Mevduat güvencesi uygulamalarında diğer ülke örneklerine bakıldığında, 1930’lu yıllarda yaşanan dünya ekonomik krizinin,

mevduat bankacılığının geçerli olduğu hemen tüm ülkelerde mevduatın güvenceye alınması konusunda bir milat oluşturduğu gözlenmektedir. Aslında mevduat güvencesi uygulamasının mevcut olduğu hemen tüm ülkelerde, mevduata güvence getirilmesindeki temel hedef, küçük ölçekli birikimcinin mevduatının korunmasından ziyade, bankacılık sektöründe ortaya çıkacak böyle bir krizin neden olacağı “ödeme sistemindeki çöküntünün” önlenmesidir. Çünkü bilinmektedir ki, böyle bir durumda sistemdeki bir çöküntü, küçük mevduat sahibinin mevduatının geri ödenmesinin çok ötesinde, ekonominin genelinde, “finansal eko-sistem içinde” hesaplanabilmesi mümkün olmayan boyut ve büyüklükte maliyetler yaratabileceği korkusudur.

Nitekim, son küresel mali krizde de gözlenmiş ve yaşanmıştır ki, Türkiye hariç hemen her ülkede ilk alınan önlemlerin başında, ya mevduat güvence sınırları artırılmış ya da güvence sınırsız hale getirilmiştir.

Bu yönü ile ele alındığında, günümüzde, mevduat güvencesi uygulamalarında salt olarak “güvence” ve “koruma” işlevleri ile sınırlı kalınmamasının gerektiği, bu işlevlerin daha dinamik süreçlerde “kamusal düzenleme” ve özellikle “denetim” süreçleri ile el ele götürülmesi yönünde arayışlar başlatılması kaçınılmaz görünmektedir.

Sorun açıktır; artık günümüzde herhangi bir coğrafyada var olan bir finansal sistemin, tanımları açık olarak yapılmış, işleyiş koşulları açıkça önceden belirlenmiş bir mevduat güvencesi olmadan işletilmesi, bir kriz anında her ekonomi yönetiminin uykularını kaçırtaacak boyutlara erişebilecek sistemik maliyetlerin doğması ihtimalini de beraberinde getirmektedir.

Oysa, ülkemizde konunun bu niteliği unutulmuş ve hemen her hükümet döneminde mevduat güvencesi farklı bir biçimde ele alınmış; ya da kamuoyuna yalnızca “küçük mevduat sahibinin korunması” biçiminde anlatılmıştır.

Bu yönüyle konuya yaklaşıldığında, ekonomik açıdan ödeme sistemlerinde meydana gelebilecek bir çöküş küçük mevduat sahibinin korunmasını da aşan ayrı bir önem taşımaktadır. Böyle bir çöküş sonucunda küçük tasarruf sahibinin kayıtlar üzerinden hesaplanan mağduriyetinin giderilmesi ile ilgili maliyetler, ekonomi genelinde

yaşanabilecek çöküntünün yaratacağı maliyetlere göre çok daha hafif ve kolay üstlenilebilir düzeylerde kalmaktadır.

İşte, bu nedenle, bize göre, Ülkemizde bugünkü ekonomi kurumlarının da göz ardı ettikleri bu husus, şimdilik bir sıkıntı yaratmamış gibi algılansa bile, panik halinde mali piyasaların başına neler gelebileceği konusunda, 1982 yılı banker krizinin bir örnek olay olarak hatırlanması gerekir diye düşünüyoruz.

Unutmayalım ki, Türkiye, son yirmi yıl gibi kısa sayılabilecek bir süreçte,

- önce 1982 yılında banker krizi ile,
- daha sonra 1994 yılında döviz krizi sonucu finans sektöründe yaşanan iflaslarla ve
- nihayet 2000-2001 döneminde bankacılık sektörünün yol açtığı iki büyük ekonomik kriz ile

bu deneyimleri yaşayarak edinmiş; bu deneyimler karşılığında da çok yüksek bedellere ulaşan ve artık içinden çıkılması nerede ise imkansız duruma gelen karmaşık faturalar ödemek durumunda kalmıştır.

Bugün burada yapılan değerlendirmeler ve tartışmaların hala ödenmekte olan bu faturaların ağırlığı altında yapıldığı gerçeğini bir kere daha hatırlayarak; yapılan çalışmaların ve ortaya konulan düşüncelerin, gelecekte benzer kriz faturaları ile defalarca yeniden karşılaşılmaması için değişik kesimlerce yürütülen arayışlara bir katkı olarak anlaşılması gerektiğini daha başlangıçta ifade etmek isteriz.

## II. MEVDUAT GÜVENCESİ UYGULAMALARI

### 1. DÜNYADAKİ UYGULAMALAR

Dünya örneklerine bakıldığında ilk mevduat güvence mekanizması, Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1933 yılında, "Glass-Steagall" Yasası olarak anılan yeni bankacılık yasası çerçevesinde resmen kurulmuş ve Federal Mevduat Sigortası Kurumu (FDIC) olarak adlandırılan mevduatta sigorta sistemi 1934 yılında faaliyete geçmiştir.

Burada altı çizilmesi gereken önemli bir nokta, anılan yasa ile öngörülen mevduat güvencesi uygulamalarının, aynı yasa ile getirilen ve günümüze değin yalnız ABD de değil, tüm gelişmiş finansal piyasalardaki uygulamaları da derinden etkileyen modern bankacılık düzenlemeleri ile birlikte öngörülmüş olmasıdır.

Mevduat güvencesi uygulamalarının II. Dünya Savaşı sonrası dönemde daha sık benimsenmeye başladığı görülmekte; 1980'den sonra ise gerek OECD ülkelerinde, gerekse gelişmekte olan ülkelerde bu uygulamalar daha da yaygınlaşmaktadır. Mevduat güvencesi düzenlemeleri 1994 yılı itibarı ile Avrupa Birliğinde de standart uygulama olarak kabul edilmiş; geçtiğimiz yıllarda da belli kısıtlar içermek sureti ile IMF tarafından "En İyi Uygulamalar Kod" una alınarak destek bulmuştur.

Uluslararası piyasalardaki uygulamalara ilişkin genelde araştırmalar, mevduat güvencesi mekanizmalarının değişik koşullar altında farklı uygulamalara yöneldiğini göstermektedir.

Bu çerçevede; sistemde mevduat güvencesi,

- Bir banka nezdinde ki mudilerin herhangi bir nedenle tetiklenen bir panik sonucu mevduatını geri çekme talebi karşısında devreye girebilmekte; örneğin böyle bir durumda talepleri karşılamanın en iyi yönteminin doğrudan kamunun kaynak sağlayarak bankayı "işler" halde tutması tercih edilmektedir.
- Mevduat çekilişlerinin bir bankanın varlıklarının hızla değer kaybetmesinden dolayı ödeme yükümlülüklerini yerine getiremeyecek duruma düşmesinden kaynaklandığı hallerde ise, en iyi yöntemin bankanın Merkez Bankası veya ilgili kamu otoritesi tarafından kredi ve/veya özkaynak desteği ile yeniden sermayelendirilmesi yoluyla yaşatılması tercih edilmektedir.
- Her ne koşul altında ve yöntem çerçevesinde olursa olsun, açıktan ve tam mevduat güvencesi sistemlerinde, "ahlaki risk" in öncelik kazandığı ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda, bankaların varlık portföylerinin niteliğinin önemsiz

hale geldiği, hem mudilerin, hem de bankaların “yüksek-risk ve yüksek-getiri” ye yöneldikleri, hatta bazen sahtekârlığa varacak kadar “ahlakın” dışına çıktığı, bankacılığın özünü oluşturan risk yönetimi ve risk paylaşımı unsurlarının unutulduğu gözlenmektedir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda ise, olayın suç boyutu çerçevesinde ele alınması kaçınılmaz olmaktadır.

Dolayısı ile mevduat güvencesi bir yandan “ödemeler sisteminin” güvenli işletilmesine olumlu katkıda bulunurken, diğer yandan da bankacılık sisteminde yaratılan finansal varlıkların kalitesinin düşmesi ve dolayısı ile de sistemde mevcut fonların etkin kullanılmaması ve sonuç da tasarruf sahiplerinin zarara uğratılmaları olasılığını yükseltmektedir. Böyle bir durumda mevduat güvencesi sisteminin gözden geçirilmesi kaçınılmaz hale gelmekte; sistem değiştirilmediği sürece kaçaklar arttığından sistem kendi sonunu kendisi getirmektedir.

Dünyadaki bu tür araştırmalarda ortaya konulan gerçek odur ki, maalesef ülkemizde de uygulanmakta olan mevcut mevduat güvencesi sistemi, hemen her dönemde bu üçüncü kategori içinde yer almış görünmektedir. Dolayısı ile sadece bu yönü ile dahi düşünüldüğünde, ikinci önemli bir tespit olarak ortaya çıkan bir diğer gerçek odur ki, bugün Dünya’da ve Ülkemizde uygulanan mevcut mevduat güvencesi sistemi mutlaka yeniden yapılandırılmalıdır. Görüşümüz, bu amaçla mevcut sistemin, mevcut ve geleceğe yönelik öngörülen ihtiyaçlar çerçevesinde bir an önce ele alınarak ulusal ve uluslararası bankacılık uygulamaları ile uyumlu bir zemine oturtulması yönündedir.

## 2. TÜRKİYE’DEKİ UYGULAMALAR

Türkiye’deki mevduat güvencesi uygulamalarına tarihi perspektifte bakıldığında, konunun uluslararası örnekleri ile aynı zaman dilimi içinde ve gelişmiş finansal piyasalarda öne çıkan duyarlılıkları yansıtan bir biçimde ve ilk başlarda uluslararası piyasalardaki örneklerinden hiç de geri kalmayan yaklaşımlarla ele alındığı görülmektedir.

Bu alandaki ilk yasal düzenleme 30.05.1933 tarih ve 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunudur. Bu Kanuna göre, bankaların mevduat munzam karşılığı olarak TCMB nezdinde buldukları mevduat, ilgili bankalarda açılmış bulunan tasarruf mevduatı hesaplarının bir karşılığı olarak kabul edilmiş ve üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği öngörülmüştür.

Bu niteliği ile modern mevduat sigortası uygulamaları ile farklı bir nitelikte de olsa, bu düzenleme, o günün ekonomik koşulları altında önemli bir "koruma" mekanizması olarak öngörülmüştür. Daha sonra bu Kanun, 01.06.1936 tarih ve 2999 sayılı Bankalar Kanunu ile değiştirilmiştir. Yeni yasal düzenlemede, tasarruf mevduatı sahiplerinin bankalarda buldukları mevduatın % 40'ına tekabül eden miktarı, bu mevduatı kabul etmiş olan bankanın aktifinde mevcut bütün kıymetler üzerinde imtiyazlı alacaklı olarak kabul edilmiş ve iflas durumunda bu kısmın, tasfiyenin sonucu beklenmesizin mevduat sahiplerine ödeneceği hükmü getirilmiştir.

Ardından, 23.06.1958 tarih ve 7129 sayılı Bankalar Kanunu ile bu oran % 50'ye çıkartılmıştır. 1960 yılında yürürlüğe giren 153 sayılı Kanun ile 7129 sayılı Bankalar Kanununda önemli bir değişiklik daha yapılmış ve bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilerek "Bankalar Tasfiye Fonu" adı ile bir fon kurulmuştur.

Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname hazırlanırken, Türkiye'de de mevduat güvencesinin bir mevduat sigortası sistemine oturtulması başlangıçta düşünülmüş ise de henüz ne bankacılık ne de sigortacılık sektörünün bu sisteme hazır olmadığı görüşünden hareketle bu düşünceden vazgeçilmiştir. Bunun yerine "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) 153 sayılı kanunla oluşturulan tasfiye fonunun yerine kaim olacak şekilde kurulmuş ve ilk kez uygulamada Mevduatın Sigorta edilmesi uygulamasına geçilmek istenmiştir. Sistemin özel hukuk kuralları içinde yürütülmesi saiki ile o günün TMSF si Hazine yerine Merkez Bankasına bağlanmıştır. Söz konusu kararnamenin Fon ile ilgili düzenlemeleri 25.04.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile yapılan değişikliği kadar devam ettirilmiştir.

Burada bir saptama yapmak gerekirse, 70 sayılı KHK gerek "mevduat güvencesi" alanındaki öngörülerini, gerekse hazırlanış

amaçları açısından daha önce aynı alanda geçerli olan uygulamalardan farklı bir anlayış getirmiştir. Bu düzenleme ile “mevduat güvencesi” konusunun bir “sigorta” mekanizması içinde çözümlenmesi yaklaşımı benimsenirken, bu mekanizmanın da kamu hukuku yerine kurulan Fonun tüzel kişiliği ile ilgili olarak “özel hukuk tüzel kişiliğine” sahip olmasına ayrı bir özen gösterilmiştir.

Böylece, oluşturulan bu yeni yapılanma ile, bir yandan hukuki tanım olarak “özel hukuk tüzel kişiliği” ve diğer yandan da işletmecilik çerçevesi olarak sigortacılık anlayışı aynı zamanda bu yapının isimlendirilmesine de esin kaynağı olmuştur. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, “mevduat güvencesi” alanında bir işletmecilik kurum olarak 70 sayılı KHK ile ilk kez finansal yaşantımızda gündeme gelmiştir.

Bu tarihten sonraki gelişmelere bakıldığında; TMSF’ye tasarruf mevduatını sigorta etme işleminin yanı sıra, bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma görevi ise 16.06.1994 tarih ve 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile verilmiştir. 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun (BDDK) oluşumu sırasında Merkez Bankası nezdinde ki TMSF’nin bu kez bir kamu tüzel kişiliği olarak BDDK içinde yer almasını hükme bağlamış ve bu yeni düzenleme de TMSF, BDDK’nın içinde ayrı bir kamu tüzel kişiliği haline getirilmiş, TMSF’nin yönetimi ise tümüyle BDDK’ya bırakılmıştır.

Kısaca ifade etmek gerekirse, 1983 yılından itibaren “özel hukuk tüzel kişiliği”ni haiz olan TMSF’nin idare ve temsili önce TCMB, daha sonra da BDDK yönetimleri tarafından yerine getirilmiştir. Son olarak 12.12.2003 tarih ve 5020 sayılı Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun ile TMSF bir kez daha yeniden yapılandırılmış ve BDDK’dan ayrılarak ayrı bir “kamu tüzel kişiliği” ne kavuşturulmuştur. Böylece, BDDK ile ilişkisi son erdirilen TMSF’nin yönetimi tamamı ile TMSF Başkanlığına bırakılmıştır. Halen yürürlükte bulunan 5411 Sayılı Bankacılık Kanununda da, idari yapı olarak aynı yapılanmanın devam ettirilmesi ve TMSF nin mevcut işlevlerinin aynen korunması tercih edilmiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye’de mevduat güvencesi uygulamaları dünyadaki ilk örnekleri ile yaşıt olmakla birlikte, gene dünyadaki

örneklerde olduğu gibi zaman ve ihtiyaçlar karşısında yeni düzenlemelere tabi tutulmuştur. Bunun sonucunda yapılan uygulamalar temelde “mevduatın korunması” amacı yönünde şekillenmekle birlikte, yapısal olarak ortaya çıkan mevcut kurumsal çerçeve, diğer uluslararası örneklerde rastlanılmayan özellikleri de bünyesinde taşıyan tabir caiz ise nev’i şahsına münhasır (suijeneris) bir niteliğe bürünmüştür.

Tüm bunlardan da anlaşılacağı üzere, 70 sayılı KHK ile ilk kez getirilmek istenen mevduat güvencesinde sigorta sistemi, bu kurumsal yapının son 5 yıllık dönem içinde üst üste yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde; 4389, 4737, 5020 ve 5411 sayılı kanunlar ve bu kanunlara dayanılarak getirilen düzenlemeler ile şekillendirilmiştir.

### III. MEVCUT MEVDUAT GÜVENCESİ SİSTEMİMİZDEKİ TESPİTLERİMİZ:

#### 1. Özel Hukuk Tüzel Kişiliği yerine, Kamu Tüzel Kişiliği

Sırası ile gidildiğinde 70 sayılı KHK ve 3182 sayılı Kanun ile özel hukuk tüzel kişiliğine haiz bir sigorta şirketi gibi düşünülerek oluşturulan TMSF, 4389 sayılı kanunda değişiklik yapan 4672 sayılı kanunun 9. maddesi çerçevesinde:

- TMSF’ye devredilen bankaların varlıklarının çözümlenmesi,
- yönetilmesi,
- yeniden yapılandırılması ve
- tasfiyesi

alanlarında geçmiş dönemlerine göre çok geniş yetkiler taşıyan bir “işletmeci” kuruma dönüştürülmüştür.

Yeri gelmiş iken, bir üçüncü tespitimiz olarak belirtmek isteriz ki, bu haliyle deyim yerinde ise, şimdilerde Belediyelerin işletmeci kuruluşlarının yanı sıra TMSF, Türkiye’nin, yeni KİT’lerini oluşturacak bir yapıya büründürülmüştür. Hâlbuki unutulmaması gereken husus, TMSF’nin kuruluş amacı gerçekçi bir yaklaşımla değerlendirildiğin-

de, bünyesine çözümlenmek amacı ile aldığı kurumları “işleten” değil; edindiği işletmeler topluluğunu etkin olarak “çözümleyen” bir yapıda olması gereğidir.

Bu iki işlev birbirleri ile kökünden farklı yapılanmaları ve yaklaşımları ifade etmekte olup, mevcut TMSF uygulamalarının bu bağlamda yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Oysa Bankacılık Kanunuyla getirilen son değişikliklerle, TMSF artık geriye dönülemez biçimde bir işletmeci kamu kuruluşu kimliği kazanmış; alacakları kamu alacağı olarak tanımlanmış; dolayısı ile uygulayacağı tahsilat ve çözümlenme yöntemleri kamu alacaklarının tahsil esas ve usullerine bağlanmış; varlıkların yönetimi de kamu hukuku esaslarına göre yürütülür hale gelmiştir.

Kamu yönetimindeki mevcut idari yapılanma düşünüldüğünde, hukuken böyle bir durumun izahı güç olduğu gibi ileride çözümünün ne olacağı belli olmayan kaygan ve pek çok belirsizlikleri bünyesinde barındıran bir zeminin de oluşmasına yol açacak nitelikte olduğu düşünülmektedir.

## 2. Görev ve İşlevlerdeki Uyumsuzluk

Son olarak yapılan yasal düzenlemeler çerçevesinde ve mevcut kurumsal yapılaşım içinde, TMSF'nin üstlendiği görevler;

- mevduatın sigortalanması;
- devredilen bankaların; mevduat dışı yükümlülükleri için dahi güvence sağlanması,
- mali ve mali olmayan alacaklarının tahsil edilmesi, yönetilmesi ve tasfiye edilmesi,
- iştiraklerinin yönetilmesi, satılması, birleştirilmesi yada tasfiye edilmesi,
- tasfiyelerine karar verilen bankalar ve bu bankaların varlıklarının tasfiye işlemlerinin yürütülmesi ve tasfiyelerinin sonuçlandırılması,

ana başlıkları ile özetlenecek şekilde dönüşmüştür.

Mevduat sigortası kavramının geleneksel tanımlaması içinde değerlendirildiğinde, bu konuda TMSF'nin üstlendiği işlevin hem uluslararası örnekleri ile farklı düzeylerde de olsa örtüşen, hem de hiç örtüşmeyen özellikler taşıdığı gözlenmektedir.

Bu çerçevedeki değerlendirmelerimiz 3 ana başlıkta toplanmaktadır:

#### **a) Mevduatın Sigortalanması İşlevinde Aksaklık**

Her ne kadar genel kabul görmüş sigortacılık uygulamaları ile teknik açıdan uyumlu olmasa da, mevduatın sigortalanması konusu TMSF'nin kurumsal tanımı gereği doğal görevlerinden biri olarak ortaya çıkmaktadır. Dolayısı ile TMSF'nin kurum olarak gerekliliğinin ve sürekliliğinin temel olarak bu asal işleve dayandırılması doğal ve kaçınılmazdır. Tabir caiz ise TMSF'nin varlığının temel nedeni mevduatın güvence altına alınması için "mevduatı sigortalama işlevinin" kurum tarafından üstlenilmesi gereğidir.

Öte yandan, varlık yönetimi ve tasfiye ağırlıklı diğer işlevlerin TMSF'nin "geçici" işlevleri olarak tanımlanması ve kurumun, çalışmalarını bu işlevleri hızla ilgili alanlardaki doğal sorumlularına devretmeye odaklı olarak yürütmesi de aynı derecede önemli ve doğal bir görev olarak kabul edilmelidir.

Bu açıdan bakıldığında mevcut haliyle TMSF, varlık nedeni ile organik bir bağlantısı olmayan işlevlerle donatılmış ve bu işlevlere bağlı ağır yetki ve sorumluluklar üstlenmiştir. Bize göre, bu alanlardaki işlevler, bir taraftan Kurum çalışanları üzerinde haksız baskıların oluşmasına neden olmakta, diğer taraftan da, görevlerin gerektirdiği yönetsel ve teknik alt yapı olmaksızın üstlenilen faaliyetler sonucu ekonomik olarak etkin olmayan kaynak tahsis ve kullanımlarına yol açmaktadır.

#### **b) Tasarruf Mevduatı Dışındaki Yükümlülükler Güvence Verilmesindeki Yanlışlık**

Bu noktada özellikle ve hassasiyetle dikkate getirilmesinde yarar gördüğümüz bir husus vardır ki; o da, üçüncü grup işlev olarak

tasarruf mevduatı dışı yükümlülüklerin de son döneme değin TMSF güvencesi altına alınmış olmasıdır. Tasarruf mevduatı dışındaki banka yükümlülüklerinin mevduat güvencesi kapsamına alınmalarının, dönem ve koşulları ne olursa olsun, ne ticari açıdan, ne bankacılık uygulamaları açısından ve ne de sigortacılık açısından TMSF gibi bir kurumun yükleneceği sorumluluklar arasında kesinlikle sayılmaması gerektiği görüşündeyiz.

Çoğunlukla mali sektör kurum ve kuruluşlarının kendi mesleki yetenekleri ve profesyonel donanımları çerçevesinde değerlendirdikleri ve buna göre de fiyatlandıkları risklerin, tasarruf mevduatı mudilerinin maruz kaldıkları riskler karşısındaki davranış biçimleri ile aynı tutulamayacağı açıktır. Dolayısı ile de, bu tür yükümlülüklerin bir şekilde güvence altına alınmasının siyaseten uygun görülmesi durumunda dahi, bu konunun özel bir durum olarak tanımlanması ve TMSF'nin ana görevleri dışında tutulmasının bankacılık ve risk yönetimi uygulamaları açısından daha sağlıklı bir yaklaşım olacağı kanaatimizi buraya kaydetmek isteriz.

### c) İşletmeci Kimliğindeki Tutarsızlık

Öte yandan 31 Ocak 2002 tarihinde Mali Borçların Yeniden Yapılandırılmasına ilişkin Kanunla TMSF'nin mali piyasalardaki finansal yeniden yapılandırma işlem ve çalışmalarına doğrudan taraf olabildiğini düzenleyen koşullar tanımlanmış; gene bu kanunla gündeme getirilen "Varlık Yönetimi Şirketleri" konusu ile bağlantılı olarak da TMSF'nin de bu şirketlerle olabilecek ilişkileri tanımlanarak, TMSF'nin portföyündeki finansal ve finansal olmayan varlıkların "piyasa koşullarında" çözümlenmesine yönelik "işletmeci" kimliği bir kez daha teyit edilmiştir.

Öte yandan, Bankalar Kanununda Değişiklik Yapan 5020 sayılı Kanunla, daha sonradan yürürlüğe konulan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu TMSF'nin düzenleyici ve denetleyici kuruluş olan BDDK ile organik ilgisini kesmiş, Kurum yönetsel olarak da özerk nitelikli bir kuruluş haline getirilmiş ve tam anlamı ile bir "işletmeci" kamu tüzel kişiliğine büründürülmüştür.

Bir dönem öncesine kadar “düzenleme ve denetleme” işlevleri ile yönetsel olarak birlikte yürütülen “işletme” işlevi, bu kanun ile tümüyle bağımsız olarak yürütülen bir nitelik kazanmış ve TMSF’nin yetkilerine bırakılmıştır.

### 3. Fiyatlandırmaya İlişkin Sorunlar

Bu üç ana görev alanındaki uluslararası uygulamalara bakıldığında; mevduat güvencesi işlevi ve bu hizmetin fiyatlandırılmasının, zaman içinde, bir tür “vergilendirme” yaklaşımından, yani sabit fiyatlandırma yönteminden, daha dinamik bir süreç içinde “riske duyarlı” fiyatlandırma yaklaşımına doğru geliştiği ve risk esasına dayalı yaklaşımların benimsenmeye başladığı görülmektedir.

Ülkemizdeki mevcut sistem ise, 31.10.2003 tarih, 1143 no.lu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı uyarınca, bankalarda gerçek kişiler tarafından açılmış tasarruf mevduatı hesaplarının güvenceye alınmasında geçerli olacak olan sigorta primlerinin hesaplanmasında özel bir yöntem öngörmektedir. Bu yöntemde göre primler, Temel Prim ve Ek Prim olmak üzere iki unsurdan oluşmakta ve BDDK, bu unsurların tanımlanmalarını ve esaslarını anılan tebliğde açıklığa kavuşturmuştur.

Buna göre, Temel Prim oranı üçer aylık dönemler itibarıyla, bankaların yurt içi şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile tasarruf mevduatı niteliğini haiz altın depo ve döviz tevdiat hesapları toplamının on binde onikibuçtuğudur.

Tebliğde yer alan şekli ile “Bu orana;

a. Konsolide ve konsolide edilmemiş malî tablolar esas alınarak hesaplanan Sermaye Yeterliliği Standart Oranlarından en düşük olanı dikkate alınmak suretiyle, sözkonusu oranları;

- ✓ yüzde sekiz veya yüzde sekizden büyük ancak yüzde onikiden küçük olan bankalar için onbinde iki,
- ✓ yüzde sekizden küçük olan bankalar için onbinde beş,

b. İlgili üç aylık dönemdeki konsolide olmayan haftalık Yabancı Para Net Genel Pozisyon/Özkaynak Standart Oranlarının basit aritmetik ortalaması mutlak değer olarak yüzde yirmiden büyük olan bankalar için onbinde bir,

c. Bankanın dahil olduğu risk grubuna kullandırılan krediler toplamı ilgili mevzuatla belirlenen sınırların üzerinde olan bankalar için onbinde üç,

d. Bankalarca Karşılık Ayrılacak Kredilerin ve Diğer Alacakların Niteliklerinin Belirlenmesi ve Ayrılacak Karşılıklara İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre üçüncü, dördüncü ve beşinci gruplarda sınıflandırılan bilançonun aktifinde görülen kredilerinin ayrılan özel karşılıklar indirildikten sonraki net tutarları toplamının belirtilen Yönetmelik hükümleri uyarınca sınıflandırılan, bilançonun aktifinde görülen tüm kredilerinin toplam tutarına oranı yüzde beşten büyük olan bankalar için onbinde bir,

e. İlgili dönem bilançosunda görülen iştirakler, bağlı ortaklıklar, maddi duran varlıklar, peşin ödenen giderler ve vergi aktifi tutarlarının net toplamı özkaynak tutarına eşit ya da bu tutardan büyük olan bankalar için onbinde bir eklenmesi" öngörülmektedir.

Tebliğde yer alan esaslardan da anlaşılacağı üzere, Türkiye'deki uygulamada üzerinde durulması gereken birinci özellik mevduat güvencesi sisteminde, tanımlanmış bir mevduat tabanı üzerinden sabit bir prim alınmasına dayalı bir çerçeveden artık vazgeçilmiştir. Yeni sistemde, muhasebesel ve genel tanımlanmış veri kümeleri üzerinden de olsa belli bir "risklilik" düzeyini ve risk yönetimi yaklaşımını yansıtan bir çerçeveye yönelindiği ve tabir caiz ise daha evrimselleştiği gerçeğini kabul etmek gerekir.

Burada üzerinde durulacak ikinci özellik ise, mevduat güvencesi ile ilgili uygulamaların ve fiyatlamanın kurumsal ve yönetsel olarak bizzat bankacılık sektörünün düzenlenmesi ile doğrudan sorumluluk taşıyan kurumların çatısı altında kararlaştırıldığı ve yürüldüğü konusudur.

Diğer yandan Tebliğ bir konuda haksız, adil olmadığını düşündüğümüz bir düzenleme getirmektedir. Bu da, ödenecek olan

prim saptanırken, bankalar nezdinde “mevduat güvencesi” kapsamının dışında kalan, yani TMSF tarafından güvenceye alınan 50 milyar liranın üzerindeki mevduatın da bankalarca prime esas hesaplama tabanına dahil edilmiş olmasıdır. Bu uygulama bankaların tasarruf mevduatı dışındaki kaynak yaratma kapasitelerini etkilemekte ve bankaların tasarruf mevduatı sahipleri dışındaki kaynaklardan sağlayabilecekleri fonlama imkanlarının maliyetini arttırmakta, bankalar açısından haksız ve yanlış bir uygulamaya neden olmaktadır.

Dolayısıyla, Mevduat Güvencesindeki bu yanlış fiyatlandırma ya da prim uygulama esaslarının yeniden ve adilane bir biçimde düzenlenmesinin gerektiğini düşünüyor, konuyu ilgililerin dikkat ve değerlendirmelerine getirmek istiyoruz.

#### 4. Yetki Sistematiğindeki Değişim

Her şeyden önce, yetki sistematiği açısından TMSF'nin yeni kazandığı “yönetimsel özerklik” konumu, geçmişe göre önemli bir farklılık göstermektedir. Bankacılık Sektörü ile ilgili düzenleme ve uygulamalar daha önce çoğunlukla aynı kamu otoritesinin kendi içinde dikey örgütlenmeye dayalı yürütülen karar süreçleri içinde ele alınırken, bugün bu karar ve uygulamalar artık farklı olarak tanımlanan BDDK ve TMSF olmak üzere iki ayrı kamu otoritesi arasında yatay örgütlenmeye dayalı olarak yürütülmek durumundadır.

Bu yeni durum, doğal olarak mevduat güvencesi uygulamaları ile ilgili olarak da yeni bir karar ve uygulama modelinin geliştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Bu ifadelerimizle, burada özellikle belirtmek istediğimiz o dur ki, bu oluşturulacak olan yeni bir modelin başarılı, yani mevduat güvencesi açısından kalıcı ve etkin sonuçlar vermesi için “olmazsa olmaz” koşulu, TMSF'nin sadece “mevduat güvencesi” işlevini üstlenmesidir. Bir başka ifade ile söylemek gerekirse, TMSF'nin temel işlevi olarak öngörülen 3 başlık altındaki, mevduat güvencesi, varlık yönetimi ve Fon'a devrolunan bankaların tüm yükümlülüklerinin karşılanması görev ve işlevlerinden, mevduat güvencesi dışında ka-

lan varlık yönetimi ve tüm banka yükümlülüklerinin karşılanması ile ilgili görevlerin kesinlikle yeni yapılanmanın dışında tutulmasıdır.

İnancımız odur ki, TMSF mevduat güvencesi konusunu yeni bir yaklaşımla ele alırken, bugün itibarı ile Kurum'un üzerinde olan varlık yönetimi ve bunun yanında yürütülen idari ve yasal takip yükümlülükleri de baştan tanımlanacak olan yeni platformlara taşınmak zorundadır.

### 5. Örgütsel Yeniden Yapılanma İhtiyacı

Bu konudaki görüşümüzün somut olarak açıklanabilmesi için, TMSF'nin son bilançosundaki ana rakamsal büyüklüklerin bilinmesine ihtiyaç vardır. TMSF tarafından kendi internet sayfasında yayınlanan son mali tablolar ve ilgili diğer veriler incelendiğinde, Kurum'un 1998-2003 yılları arasında devraldığı veya müdahale görevi üstlendiği 22 banka ile ilgili devir zararları ve diğer yükümlülükler nedeniyle Hazine'ye karşı toplam 93,3 milyar TL bir borç üstlendiği anlaşılmaktadır. Ancak TMSF tarafından taşınmakta olan bu borç, 23.7.2008 tarihinde 5787 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde terkin edilmiştir.

İşin özüne inildiğinde rakamsal büyüklükler bir tarafa bırakılırsa, Hazine'ye karşı oluşan bu borcun,

- Önemli bir bölümünün devralınan bankalardaki işletme zararlarından,
- Diğer bir kısmının yapılan mevduat ödemelerinden,
- Bakiyesinin ise devralınan bankaların hakim ortaklarının ve bu bankaların müşterilerinin kullandıkları ve devir tarihi itibarı ile tahsil edilememiş olan kurumsal ve bireysel kredi riskleri karşılıklarından

oluştugu bilinmektedir.

TMSF, devraldığı ve müdahale ettiği bankalardaki bu risklere karşılık çeşitli miktarlarda finansal varlıklar, kredi alacakları ile birlikte, gayrimenkuller ve menkuller ve piyasa değeri küçümsemeyecek bir iştirak portföyü devralmıştır.

Kurum, anılan dönem itibarı ile devralınan tüm bu zarar ve varlıkların yanı sıra devralınan bankalarda oransal bir ölçümlenme ile % 65'i mevduat sahiplerine karşı olmak üzere iç ve dış yükümlülükler üstlenmiş ve yasal düzenlemeler gereği özellikle mevduat niteliğindeki yükümlülükleri dahil olmak üzere tüm yükümlülüklerini karşılığında ödemedede bulunmuştur.

TMSF'nin tasfiye etmek üzere üstlendiği varlık ve yükümlülüklerin yarattığı yükümlülüğün Hazine'ye karşı işleyen faizleri ile birlikte 93,3 milyar lirayı bulan bir maliyete ulaştığı dikkate alındığında, TMSF'nin bu borcun faizlerini ödediği sürece ayakta olamayacağı ortaya çıkmıştır. Bu durum başından beri bilindiği halde, 2008 yılı ortasına kadar her nedense bilinmezlikten gelinmiştir. Buna kamu bankalarının aynı zaman diliminde oluşmuş olan ağır görev zararlarının giderilmesi için üstlenilen ödemeler de eklendiğinde, "sistem" in yaşama şansının olmadığı ve olamayacağı gerçeği ile yüzleşilmiştir.

Başından beri bize göre sürekli savunduğumuz bu ölçekte bir mali yükün tasfiyesinin şart olduğu yönündeki önerimiz paralelinde, Hazine'nin alacağından vazgeçerek borcun silinmesini kabul etmesi ile sorun çözülmüştür.

Ancak yine de görüşümüz o dur ki, sistemin istikrarına yönelik bir mevduat güvencesi işlevinin ticari ve operasyonel etkinlikte yerine getirilmesi için,

- Bir yandan tanım olarak farklı yapısal örgütlenmelerin,
- Diğer yandan işleyiş olarak farklı karar mekanizmalarının ve
- Bir diğer taraftan da bunların sonucu olarak farklı uygulama biçimlerinin ayrı ayrı idari çatılar altında örgütlenmelerinin gerektiği

çok açık bir biçimde karşımıza çıkmaktadır.

Çünkü, TMSF'nin mali tablolarına en basit şekilde bakan bir gözün dahi tespit edeceği üzere, 30.9.2009 tarihi itibarıyla Fonun birikmiş varlıklarının toplamı 3,6 milyar TL dir. Bu yıl ki gelir fazlası olarak 1,0 milyar lira daha bu rakama eklense toplamda TMSF'nin varlıklarının 4,5 milyar lirayı bulduğu ortaya çıkmaktadır.

Bir başka yönü ile tablolara bakıldığında 2009 yılının 9 aylık döneminde, Fonun esas faaliyet gelirleri 595 milyon lira iken, personel ve idari giderlerin 35 milyon lirayı bulduğu, Hazineye aktarılması gereken 602 milyon liranın ise ancak faaliyet dışı gelirlerden ödenebildiği ortaya çıkmaktadır. Bu hali ile TMSF'nin varlıklarını artırmaya yönelik yeni fon biriktirme gücü bize göre yetersizdir.

Sisteme dahil en küçük bir bankanın batması veya zora girmesi halinde el konulması gibi bir durumun belirmesinde, mali müdahale gücü olmayan bir sigorta güvence sisteminin yeterliliğini savunmak bize göre mümkün değildir.

Bu gerekliliğe rağmen, bir takım yasal ve idari düzenlemelerle aynı çatı altında bir örgütlenme uygulamasının ısrarla yürütülmeye çalışılması doğal olmayan bir çabadır ve bize göre yönetsel bir zorlamayı ifade etmektedir.

Bu farklı işlevlerin aynı idari yapı içinde hakkı ile yerine getirilmesinin mümkün olup olmadığı, mümkünse bunun hangi koşullarda mümkün olabileceğine yönelik arayışlar gerek kurum içinde, gerekse kurum dışında önemli tartışma konuları olarak Kurum' un 2001 yılı itibarı ile oluşturmaya başladığı idari yapılanma başladığından buyana her zaman gündemde olmuştur.

Bu konudaki değerlendirmemiz, TMSF'nin yasalara göre temelde üstlendiği ve bir önceki bölümde ifadeye çalıştığımız, mevduat güvencesi, varlık yönetimi ve tüm banka yükümlülüklerinin karşılanması şeklindeki 3 temel işlevi olarak yasada belirlenen işlevlerin birlikte sürdürülmesinin imkansız olduğu yönündedir.

Bu bağlamda TMSF'nin yeniden yapılandırılması ele alındığında görüşümüz o dur ki;

- a. TMSF'nin mevcut görevlendirmeler çerçevesinde üstlendiği değişik nitelikli işlevler hep birlikte ve aynı kurumsal çatı altında yürütülmemelidir.**

Bir yanda varlık yönetimi işlevlerinin, diğer yanda ise tüm devralınan banka yükümlülüklerinin takip ve çözümlenmesi işlevleri bize göre mevduat güvencesi ile birlikte yürütülecek bir işlev değildir.

Hele hele ileriye dönük düşünüldüğünde, bankacılık sektöründe sağlıklı ve etkin bir mevduat güvencesi sistemiğinin kurulması için, konunun bu günden geçce kalmadan kendi başına ele alınıp yeniden bir düzenleme yapılmasını gerektirecek öncelikle ve önemde görülmesi gerekir.

Bu sebeple de, uzun vadede, ileriye dönük olarak önerimiz, mevduat güvencesinde yepyeni ve etkin bir "Mevduat Sigortası Sistemi" oluşturulmasıdır.

**b. Kurulacak Yeni Mevduat Sigorta Sistemi içinde TMSF'nin mevcut tanımı ile "işletmeci" bir kurum olarak yeri olmamalıdır.**

Mevcut yapılanması, bilanço yapısı ve hukuki tanımlaması itibariyle bir kamu tüzel kişiliği olan TMSF'nin böyle oluşumda etkin bir rol oynaması mümkün görünmemektedir.

Gelinen bu noktada bir önemli tespiti açık ve net olarak yapmak gerekir: TMSF'nin bünyesinde oluşmuş olan "alacak portföyü ve finansal olmayan varlıklar" topluca bir kamu alacağını temsil etmektedirler. Bu varlık portföyünün edinilmesi, yönetilmesi, çözülmesi ve tasfiye edilmesi, sistem içinde temel işlevi mevduat güvencesi sağlamak olan bir kuruluşa verilecek bir görev değildir. Olsa olsa, TMSF'ye, işletmeci bir kuruluş olmasından dolayı yüklenilmiş bir görev niteliği taşır.

Bu sebeple de, görüşümüz, kurulacak yeni Mevduat Sigorta Sisteminde TMSF'nin kesinlikle ve tek başına görev görmemesi, bankacılık sektöründe ihtiyaç duyulan mevduat güvencesi çerçevesinin bir Mevduat Sigorta Şirketi kanalı ile sağlanmasıdır.

Bu konuda, 70 Sayılı Bankalar Kanununda yer alan hükümler çerçevesinde kurulan TMSF'nin ilk kuruluşunda, bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulmasının öngörülmediğini, özel hukuk tüzel kişiliği olarak yapılandırılmasındaki temel nedeninin ve amacın ileride TMSF'nin bir mevduat güvencesi sigorta şirketine dönüştürülmesinin düşünüldüğünü buraya kaydetmekte gerek görüyoruz.

- c. TMSF, fiilen sorunlu varlıkların çözümlenmesine odaklanan bir kurum olma özelliğini taşıdığı sürece, çalışma ve örgütlenmesini nihai aşamada kendisini de tasfiye etmek üzere tasarlaması gereken bir kurum konumunda olmalıdır.

Uluslararası piyasalarda yaşanan kriz dönemlerinde,

- Gerek yeni yasa ile oluşturulan gerekse ilk kuruluş amacına uygunluk nedeni ile kriz yönetimi işlevi üstlenen hiçbir işletmeci kuruluşun, TMSF örneğinde olduğu gibi sistem içinde geriye doğru bir dönemin birikimi sonucu oluşan bir "sorunlu varlıklar" portföyünün nihai mali ve yasal yükünü üstlenmediği;
- Piyasalardaki "ilk şok" ların atlatılması ve piyasalarda giderek "normalleşme" sağlanması ile birlikte, varlık çözümlenmesi çalışmalarının piyasa işleyişi içinde yürütülmek üzere varolan veya özel amaçlı oluşturulan yapılara devredildiği

görülmektedir.

Nitekim son yaşanan küresel mali krizde de mali piyasalar tetkik edildiğinde gözlenen uygulama yukarıda özetlemeye çalıştığımız tarzda işletilmiştir. Hiçbir mevduat güvence kuruluşu sorunlu varlık portföyünün tasfiyesi ile görevlendirilmemiştir.

Türkiye'de bu alanda bugün itibarı ile gözlemlenen yapılanma, tabir caiz ise, "hybrid- toplama" şeklindeki bir yapı izlenimini vermektedir. Bu çerçevede bakıldığında, TMSF;

- ✓ Bir yandan yapısal nitelikleri ve işlevleri itibarıyla kalıcı bir "varlık yönetimi üst kurulu"na dönüştürülürken,
- ✓ Diğer yandan piyasa mekanizmaları içinde varlık satışları yolu ile bilançosundaki varlıkların tasfiyesi çalışmalarını sürdürmekte;
- ✓ Öte yandan bünyesine devraldığı varlıklarla ilgili çok yoğun hukuki takip süreçlerini yürütürken ve başlatırken,
- ✓ Bir başka yönden pek çok takip dosyasını, takipleri dışarıdan kurum adına üstlenecek olan alt üstlenicilere devretmekte;

- ✓ Bir yandan yasa ile kendisine tanınan yetkilere dayanarak finansal varlıkların her türlü uygun ticari koşul çerçevesinde tahsili yönünde yeni uygulamalar geliştirmekte,
- ✓ Aynı zamanda da bu uygulamalar nedeni ile piyasa oluşturu bir tavır içinde kendini genel piyasa uygulamalarının sınırlarını zorlayan ve zaman zaman da değiştiren bir konuma getirmektedir.

Bütün bu faaliyetler ve uygulamalar sonucu, finans piyasalarının ve özellikle bankacılık sektörünün esas beklentisi olan,

- ✓ hem sektörde sağlıklı bir rekabetçi ortamın kurulabilmesi,
- ✓ hem de bu ortamın maliyet etkinliği ve operasyonel etkinlik ile işletilmesi,

için gerek duyulan mevduat güvencesi işlevi, TMSF'nin yukarıda sıralanan meguliyetleri nedeni ile maalesef Kurum gündeminin arka sıralarına itilmektedir.

Bu sebeple de, görüşümüz,

- ✓ TMSF'nin sorunlu alacakları tahsille uğraştığı sürece, Mevduat Güvence Sistemini yürütebilecek bir konumda olamayacağı;
- ✓ bu yapıda kaldığı sürece asli işlevi olan Mevduat Sigortası çalışmalarına gereken önemi veremeyeceği ve
- ✓ böyle bir durumda da TMSF'nin, sorunlu alacaklarla uğraşarak sonunda kendisini tasfiyeye mahkum hale getirmesine neden olacak en önemli faktör olarak ortaya çıkacağı

yönündedir.

Uluslararası uygulama örneklerinde, örneğin Fransız CDR (Consortium de Realisation) uygulamasında da görüldüğü gibi, bu tür öz-tasfiye süreçlerinin kurgulanması ve yaşama geçirilmesi etkinlik unsuru yüksek çözümlenme yöntemleri olarak geçerliliğini korumakta, benzer durumlar için etkili örnekler oluşturmaktadırlar.

**d. TMSF'nin mevcut idari yapısı ve bu yapı ile ilgili hukuki düzenlemeler yenilenmelidir.**

Bilindiği üzere, TMSF'nin bir bankayı devralması durumunda yüklendiği varlık portföyü temel olarak 3 kalemden oluşmaktadır;

- Finansal Varlıklar/Krediler
  - kurumsal ve bireysel yaşayan canlı krediler
  - hakim ortaklar ya da diğer kurumsal ve bireysel borçlulara ait sorunlu krediler
- Menkul ve Gayrimenkul varlıklar
- İştirakler ve Operasyonel Varlıklar

Diğer yandan, TMSF, bu varlık portföyünü tasnif, yönetim, çözümlenme ve satış veya yasal yollarla tasfiye etme çalışmalarını yürütmek için zaman içinde oluşan 5 ana idari birim bünyesinde yürütmektedir.

Biliyoruz ki, TMSF bünyesinde yer alan,

- 1) "Geçiş Bankası" kurumsal ve bireysel yaşayan canlı kredilere ilişkin işlemleri takip etmekle,
- 2) "I. Tahsilat Dairesi" hakim ortakların sorunlu kredilerini takip etmekle,
- 3) "II. Tahsilat Dairesi" diğer kurumsal ve bireysel sorunlu kredileri takip etmekle,
- 4) "Gayrimenkuller Dairesi" devralınan her türlü menkul ve gayrimenkul varlıklara ilişkin işlemleri yapmakla,
- 5) "İştirakler ve Tasfiye Dairesi" devralınan iştirakleri ve operasyonel varlıkları yönetmekle,

görevlendirilmişlerdir.

Bu birimler, ayrıca gene TMSF bünyesinde faaliyet gösteren Hukuk ve Varlık Yönetimi Dairelerince yoğun olarak desteklenmekte; özellikle Hukuk Dairesi kanalı ile önemli kadro ve kaynak tahsisi gerektiren kurum içi ve kurum dışı takip faaliyetleri kurumun önemli bir faaliyet alanını oluşturmaktadır.

Bu yapıyla ve karşılaşılan sorunların hukuksal boyutları ile TMSF'nin devraldığı varlık portföyünü kısa sürede çözümlemesini beklemek bugün için gerçekçi bir yaklaşım olarak görünmemektedir.

Oysa, bize göre, ekonomimizde darboğazların giderilmesi, yeni darboğazlara girilmemesi, piyasaların önündeki engellerin kaldırılması ancak ve ancak bu sürecin kısaltılması ile mümkün görünmektedir.

Bankacılık sektöründe son yıllarda yaşanan sıkıntılar düşünüldüğünde, bankaların TMSF'ye devredilmesi uygulamasının 1997 yılında başladığı ve hala hukuken devralma yetkisinin sürmekte olduğu bilinmektedir. En azından biz, hem kamu vicdanının rahatlatılarak toplumsal barışın sağlanması, hem sağlıklı bir finans sektörünün oluşturulması, hem de faaliyetteki firmaların öldürülmeyip, ekonomiye yeniden kazandırılması açısından TMSF'nin devraldığı varlık portföyünün yönetim ve tasfiyesinde yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu inancındayız.

Bu yaklaşım çerçevesinde; yapılacak olan yeni yasal düzenleme ile TMSF'nin varlık yönetimi ile ilgili faaliyetlerinin tümüyle çözümlenme ve tasfiyeye yönelik olarak odaklaşmasının sağlanacağı; kurumun ilgili birimlerinin tüm kaynak ve zamanlarını ilgi alanlarındaki varlıkların en kısa sürede elden çıkartılması yönünde yeniden kullanacağını düşünüyoruz.

Buna bağlı olarak, yapılacak yeni yasal düzenlemelerle, Kurum'un portföyüne aktarılan tüm varlıkların, örneğin 6 + 3, toplam 9 ay içinde satış, tahsilat, yasal tasfiye yolu ile çözümlenmelerinin sağlanamaması durumunda, bu varlıkların mevcut kamu yönetimi mimarisi içindeki ilgili idari birimlere devredilmeleri ve varlıkların bu kamusal birimler içinde tasfiyeye tabi tutulmalarının sağlanmasını daha sağlıklı bir yapılanma olarak görüyoruz.

Buradan hareketle, TMSF'nin mevduat güvencesine yönelik faaliyetleri dışında kalan mevcut yapısı, finansal varlıklar ve finansal olmayan varlıkların satış ve tahsilatına yönelik iki ana birimden ve münhasıran bu birimlere teknik destek veren bir hukuk biriminden

oluşturulmalı; bu birimlerin performans ölçümleri, zorunlu yasal sürede ilgili kamu birimlerine devrettikleri varlıkların, BDDK kararı ile devraldıkları toplam varlıklara oranı ile hesaplanmalıdır yönündeki görüşümüzü en azından tartışmaya açmak istiyoruz.

TMSF'nin devraldığı bankalar nedeniyle sahiplendiği varlık portföyünün bir kamusal varlık olduğu dikkate alınarak, 9 ay içinde tasfiye edilmediği takdirde,

- Kurum'un finansal varlıklarını oluşturan sorunlu kredi alacaklarının, Maliye Bakanlığı'nın kamu alacaklarının takibini yürüten Gelir İdaresi Başkanlığına bağlı ilgili vergi dairelerine,
- gayrimenkul ve menkullerinin, gene Maliye Bakanlığı'nın ilgili birimi olarak Milli Emlak Müdürlüklerine,
- Şirket iştiraklerinin de Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na

devredilmelerinin mümkün olduğunu düşünüyor ve böylece TMSF Varlık Portföyü'nün kısa sürede arındırılmasını öneriyoruz.

Bu arındırma, tasfiye ve devir işlemlerindeki temel ilkenin,

- ✓ TMSF'nin bankalara yönelik çözümlene çalışmaları içinde mesleki uzmanlık gerektiren alanlara giren tasnif, tahsilat, finansal veya kurumsal yeniden yapılandırma gibi işlevler dışında,
- ✓ kamudaki mevcut idari yapılanma içinde varolan bir birimin TMSF içinde yeniden ve fazladan bir birim olarak örgütlenmesine yol açılmaması;

böylece israftan kaçınılması olduğunun da bilinmesini istiyoruz.

Kaldı ki, TMSF'nin portföyündeki tutmak zorunda kalabileceği bazı finansal ve finansal olmayan varlıkların hızla tasfiyelerine ve kurum bilançosundan çıkartılmalarına yönelik olarak gereken kural ve uygulamaların "işletmecilik" değil, bir "tasfiye yaklaşımı" ile tasarlanarak yürütülmesinin de önemli ve gerekli olduğuna inanıyoruz.

## 6. Yeni Bir "Mevduat Sigorta Sistemi" Oluşturulurken Küresel düşünölmelidir

Yukarıdan beri anlatmaya çalıştığımız üzere, Ülkemizde mevcut mevduat güvencesi sistemi 1983 yılından bu yana tümü ile kamu tarafından sağlanan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yapının yeniden gözden geçirilmesinin veya değiştirilmesinin, ancak bu yapıyı gerekli kılan koşulların değişimi ile mümkün olacağı görüşündeyiz.

Böyle bir değişimin,

- a. Türkiye'deki finansal piyasaların gerçekten bir derinlik kazanması,
- b. şeffaflık ve bilgilendirme uygulamalarının bankacılık sektöründe standart uygulamalar durumuna gelmesi ve
- c. bankacılık kurumlarının gerek sermaye yeterliliği gerekse de ürün ve hizmetler açısından uluslararası rekabet koşullarında rahatlıkla faaliyet göstermeye başlamaları ile

doğal süreç akışı içinde gerçekleşmesi mümkündür.

Ancak, belirtilen koşulların geçerli olacağı bir yapısal değişimin gerçekleşmesinin ne denli zahmetli ve uzun bir süreci gerektirdiği de ortadadır.

Bütün bu olumsuzluklara rağmen ancak bir noktada bu olumsuzluklar nedeni ile mevcut koşullarda TMSF'nin sağladığı mevduat güvencesinin operasyonel ve ticari olarak kamu yararı açısından verimliliğinin tartışılması ve yeni bir sistemin oluşumundaki esas ve düzenlemelerin düşünölmeye başlanması gene de en doğru bir yaklaşım olarak tarafımızdan değerlendirilmektedir.

Buna göre, 5 temel konuda ilke mutabakatı sağlanmasının önemli olduğu görüşündeyiz;

### 1) Güvence Altına Alınacak Mevduat

Yeni oluşturulacak Mevduat Sigorta Sisteminde, öncelikle güvence altına alınacak mevduatın,

- ✓ Nitelik ve
- ✓ Nicelik

bakımından ne olacağına doğru ve açık olarak tespiti gereklidir.

TMSF'nin mevduat güvencesi uygulamalarında hedefleyeceği etkinlik esas olarak piyasadaki oyuncular arasındaki "adil rekabet" koşullarını gözeten ve geliştiren yaklaşımları içermek durumundadır. Bu temel koşul ise nihai olarak hangi mevduatın mevduat güvencesi kapsamına alınacağı ve bu güvencenin sınırının ne olacağı konularında zamanında doğru kararların alınmasını gerektirmektedir.

## 2) Güvencede Riske Dayalı Fiyatlama Uygulaması

Bu konu ile ilgili olarak, özellikle, sektör standartlarının yakın gelecekte "risk raporlaması" uygulamalarına dayandırılması kaçınılmaz görünmektedir.

Mali piyasaların yeni mimari yapılanması içinde konu irdelendiğinde, TMSF'nin mevduat güvencesine yönelik yapılaşmasını hızla "riske dayalı" mevduat güvencesi uygulamalarını yürütebilecek yönde geliştirmesi gerekli görünmektedir. Bu mimari yapılanmanın bir parçası olarak da TMSF'nin BDDK ile kurumsal olarak yakın işbirliği ve ortak çalışma ortamlarına uygun ve uyumlu bir örgütlenmenin şimdiden başlatılmasının gerekliliğine inanıyoruz.

Gelecek açısından daha önemli ve kritik olan temel konu ise, Kurum'un hızla "riske dayalı" güvence ile ilgili olarak geliştirmesi gereken fiyatlama çalışması ile ilgili olacaktır. Fiyatlama konusunda yapılacak çalışma, süreklilik gösteren ve 3 ana aşamadan oluşan bir sürecin kurgulanması ve işletilmesini gerektirmektedir. Bu aşamalar;

- ✓ Bilgilenme, bankaların risk yönetimi uygulamaları, risk yönetimi performansları ve risk yönetimi sonuçları konularında zamanında, gerekli ve yeterli bilgilerin edinilmesi,
- ✓ Değerlendirme, bankaların risk yönetimi uygulamaları, risk yönetimi performansları ve risk yönetimi sonuçları konularında edinilen bilgilerin bu bankaların mevduat güvencesi

yükümlülükleri açısından ne gibi etkiler ve sonuçlar doğurduğu yönünde Kurum içinde yapılacak olan değerlendirme çalışmalarının yapılması ve

- ✓ Bilgilendirme, gerek mevduat güvencesi sağlanacak bankaların kendileri ile ilgili değerlendirmeler ve bu değerlendirmelerin bankaların prim ödemeleri üzerindeki etkileri konusunda, gerekse de piyasaların bu değerlendirmeler konusunda zamanında, doğru ve yeterince bilgilendirilmesi çalışmalarının tamamlanması

şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Bu süreçlerde özellikle bilgilendirme ve bilgilendirme çalışmalarının BDDK ile yakın ortak çalışma platformlarında yürütüleceği; değerlendirme çalışmalarının ise Kurum bünyesi içinde karar alma düzeyinde çok aktif ve dinamik bir "risk takibi ve ölçümü" örgütlenmesine gidilmesini gerektirdiği görülmektedir.

TMSF bünyesinde üstlenilecek olan Değerlendirme ile ilgili çalışmaların, daha sonraki aşamalarda piyasalarda gelişmesi muhtemel Derecelendirme çalışmaları ile de eşgüdüm içinde ve uyumlu olarak yürütülebilmesinin şimdiden öngörülmesinin yararlı olacağını altını çizmek istiyoruz.

### 3) Mevduat Sigortası Şirketi Kurulması

Türkiye'de mevcut durum itibarı ile mevduat güvencesi sağlamakla görevli kurum TMSF'dir. Ancak, kurulduğu 1983 yılından bu yana geçen yirmi yedi yıllık dönem gerçekçi anlamda değerlendirildiğinde mevduat güvencesinin aslında hazine tarafından sağlandığı gerçeğidir.

Kaldı ki, bu süreçte kurulum esasları değerlendirildiğinde, "fon" adı ve statüsü ile kurulan bir kurumun geçen 27 yıla rağmen adının bile değiştirilemediği gerçeğini unutmamak gerekir.

Oysa, tartışılması gereken, mevduat güvencelerinin kimin tarafından sağlanacağıdır. Görüşümüz, daha önce de belirttiğimiz gibi, mevduat güvence sistemi ile ilgili olarak gerçek bir mevduat

sigorta şirketinin kurulması yönündedir. Bu şirketin krizlerde “acil müdahale” unsuru olarak görevlendirilmesinin yanı sıra, etkin mevduat güvencesi sağlayan bir kurum olarak da yapılandırılması gerektiğini düşünüyoruz. Bu sigorta şirketi bize göre özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olmalı ve öncelikle bankaların çoğunluk sermayesine sahip olduğu, kamunun da gerek görülmesi halinde azınlık payı ile iştirak etme hakkı taşıyacağı bir kuruluş olarak tasarlanmalıdır.

#### 4) Mevduat Sigortası Şirketinin Yönetişim İlkeleri

Mevduat Güvence Sistemi önerdiğimiz şekliyle mevduat sigorta esasına dayandırıldığında, kamunun payı ve bu işleve katılımı en asgari seviyede düşünülmelidir. Bu durum hem kamunun düzenleme ve denetim erkini güçlendirecek, hem de en düşük düzeyde mali zarar riski taşıyarak ilgili piyasalardaki piyasalar üstü konumunu pekiştirecektir.

Bunun da aslında, bankaların daha aktif olarak bankacılık sistemine sahip çıkmasına yardımcı olacağı kanaatindeyiz. Kaldı ki, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip bir mevduat sigorta şirketinin serbest piyasa şartları ile daha uyumlu ve kararlı uygulamalar sergileyebilecek olmasının, sistemdeki bankaların daha bilinçli ve sorumlu davranmalarına yol açacağı görüşündeyiz.

## SONUÇ

Türkiye de bankacılık sektörünün sağlıklı gelişimi ve giderek yoğunlaşacak olan uluslararası rekabet koşullarında güvenli olarak işletilmesi açısından,

- Mevduat güvencesi sisteminin piyasa koşullarına uygun ve uyumlu bir yaklaşım içinde yeniden tasarlanması ve oluşturulmasının gerektiğini;
- Bu bağlamda bir Mevduat Sigortası Şirketi'nin kurulmasının ve bu oluşumun mevcut yapısı ile TMSF dışında düşünülmesinin daha uygun olacağını;
- Sistemde ihtiyaç duyulan mevduat güvencesi hizmetinin kurulacak olan Mevduat Sigorta Şirketi tarafından yeterli mali güç ve varlığa sahip olunacak büyüklükte modern sigortacılık kuralları ve esasları çerçevesinde yürütülmesinin ve yönetilmesinin önemli ve gerekli olduğunu;
- Bu girişimlerin eşanlı olarak TMSF'nin idari ve işleyiş yapısındaki aksaklıkların giderilmesine olumlu katkıda bulunacağını;
- Kriz dönemlerinin birikmiş ve biriktirilmiş sorunlarının, yeni "işletmeci" bürokrasilerin kalıcılık kazanmalarına meydan verilmemesi gerektiğini;
- Bu bağlamda esas olarak TMSF'nin tasfiyesi seçeneği de dahil olmak üzere yeniden yapılanmasının tartışmaya açılmasının yararlı olacağını,
- TMSF'nin doğrudan veya dolaylı olarak üstlendiği varlık yönetimi faaliyetlerini toparlayarak, elindeki varlıkları, mevcut ve "olağan" idari yapılanma içinde ilgili kamu idarelerine devir seçeneği de dahil olmak üzere, kısa sürede çözümlenmesinin ekonomik olarak en etkin yöntem olacağını

düşünüyor ve bu konuları ilgili kamuoyunun değerlendirme ve tartışmalarına sunuyoruz.