

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİ UYGULAMALARI

Müge AYZİT

Danışman
Prof.Dr. Mustafa Ömer İpçi

Uzmanlık Yeterlilik Tezi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürlüğü
Ankara, Mayıs 2004

ÖNSÖZ

Güven kurumları olan bankalar, tasarruf sahipleri ile yatırımcıları buluşturan bir köprü olarak finans sektörü içinde özel bir önem arz etmektedir. Ekonomik kalkınmada üstlendikleri bu görev, bankaların temel fon kaynağı olan mevduatlarının uygun tasarlanmış sigorta düzenlemeleri ile korunmasını gerektirmektedir. Bu sebeple, bankacılık sektöründe problemlerin yaşanması durumunda oluşabilecek panik ortamını ortadan kaldırarak mevduat sahiplerine tasarruflarının en kısa sürede geri ödeneceği garantisini vermesi nedeniyle, mali güvenlik ağının bir unsuru olan mevduat sigortası, finansal sistemin istikrarı için zorunlu hale gelmiştir.

Ülke şartlarına uygun tasarlanmış, gerekli yasal düzenlemeler ve etkin bankacılık gözetim ve denetim sistemi ile desteklenmiş bir mevduat sigorta sistemi mali sektör istikrarına önemli katkılarda bulunacaktır. Bu çalışmada, dünyadaki ve Türkiye'deki mevduat sigorta sistemleri incelenerek, Türkiye'deki mevduat sigorta sistemine ilişkin öneriler getirilmektedir.

Bu çalışmaya değerli fikirleriyle katkıda bulunarak beni yönlendiren Bankacılık ve Finansal Kuruluşlar Genel Müdürü İ.Hakkı Arslan'a, çalışmamın hazırlanmasında akademik bilgi ve deneyimlerinden faydalandığım ve yakın desteğini gördüğüm tez danışmanım Prof. Dr. Mustafa Ömer İpçi'ye, bana gösterdikleri anlayış sebebiyle Bursa Şubesi çalışanlarına çok teşekkür ederim. Ayrıca, tez çalışmalarım sırasında sağladıkları manevi destek için eşim Hakan Ayzit'e ve aileme minnet borçlu olduğumu belirtmek isterim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
TABLO LİSTESİ.....	v
ŞEKİL LİSTESİ.....	vii
KISALTMA LİSTESİ.....	viii
ÖZET.....	ix
ABSTRACT.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ.....	3
1.1. Mevduat Sigorta Sisteminin Tanımı.....	3
1.2. Mevduat Sigorta Sisteminin Amacı ve Gerekliliği.....	4
1.3. Mevduatın Korunması Amacıyla Geliştirilen Sistemler.....	7
1.3.1. Zımnı Mevduat Koruma Sistemi.....	7
1.3.2. Açık Mevduat Sigortası.....	9
1.4. Mevduat Sigorta Sisteminin Olumsuz Etkileri.....	10
1.4.1. Ahlaki Risk.....	12
1.4.2. Batmasına İzin Verilemeyecek Kadar Büyük Olma Politikası.....	14
1.5. Çözüm Önerileri.....	15
1.5.1. Mevduat Sigorta Sisteminin Tamamen Kaldırılması.....	15
1.5.2. Mevduat Sigorta Sisteminin Özel Sektöre Devredilmesi.....	16
1.5.3. Riske Göre Prim Ödemesi.....	17

1.5.4. Dar Bankacılık.....	19
1.5.5. Sıkı İzleme ve Erken Müdahale.....	19
1.5.6. Şeffaflık ve Kamuoyu Bilgilendirmesi.....	20
1.6. Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamasında Dikkat Edilmesi Gereken	
Yapısal Özellikler.....	20
1.6.1. Yetkilendirme.....	20
1.6.2. Mali Güvenlik Ağı Katılımcıları Arasındaki İlişkiler.....	21
1.6.3. Üyelik.....	22
1.6.4. Kapsam.....	22
1.6.5. Fonlama.....	24
1.6.6. Kredibilite.....	26

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA MEVDUAT SİGORTA SİSTEMLERİ.....	27
2.1. Dünyada Mevduat Sigortası Uygulamaları.....	27
2.2. Mevduat Sigorta Sisteminde Ülke Uygulamaları.....	29
2.2.1. A.B.D.'de Mevduat Sigorta Sistemi.....	30
2.2.2. İngiltere'de Mevduat Sigorta Sistemi.....	31
2.2.3. Japonya'da Mevduat Sigorta Sistemi.....	33
2.2.4. Meksika'da Mevduat Sigorta Sistemi.....	34
2.2.5. AB Ülkelerinde Mevduat Sigortası Uyumlaştırması.....	35

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIK KRİZLERİNDE MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİNİN ROLÜ..	39
3.1. Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemin İstikrarının	
Korunmasındaki Rolü ve Mali Sistem Güvenlik Ağı.....	39
3.2. Kriz Dönemlerinde Tam Garanti Uygulaması.....	40

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MEVDUAT SİGORTA UYGULAMASI.....	44
4.1. Ülkemizde Mevduat Sigortası Uygulamasının Tarihçesi.....	44
4.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.....	45
4.3. IMF'in Mevduat Sigorta Sistemine Yönelik Temel Prensipleri ve Türkiye'deki Mevcut Uygulama.....	46
4.4. Değerlendirmeler.....	85

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER.....	89
KAYNAKÇA.....	93

TABLO LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Tablo 1. Seçilmiş Bazı Ülkelerdeki Efektif Sigorta Kapsama Oranları.....	21
Tablo 2. Açık Mevduat Sigorta Sistemi Uygulayan Ülkeler.....	24
Tablo 3. Ortak Sigorta Sistemi Olan Ülkeler.....	26
Tablo 4. Riske Dayalı Prim Uygulaması Bulunan Ülkeler.....	26
Tablo 5. A.B.D.'de Riske Dayalı Prim Oranları (%).....	28
Tablo 6. Sistemik Kriz Yaşayan Ülkeler.....	37
Tablo 7. Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Tam Garanti Sistemlerinin Süresi.....	39
Tablo 8. TMSF Bünyesine Devredilen Bankaların Listesi.....	54
Tablo 9. Bankaların TMSF'ye Alınmalarının Yasal Dayanağı.....	55
Tablo 10. TMSF Bünyesindeki Bankaların Toplam Yükümlülükleri.....	56
Tablo 11. TMSF Bankalarının Çözümleme Maliyeti.....	57
Tablo 12. 2003 Yılı Kasım Ayı İtibariyle Mevduatların Hesap Dilimlerine Göre Tutar Olarak Yüzde Dağılımı.....	60
Tablo 13. 2003 Yılı Kasım Ayı İtibariyle Mevduatların Hesap Dilimlerine Göre Hesap Adedi Olarak Yüzde Dağılımı.....	60
Tablo 14. Banka Bazında TGA/T. Krediler Rasyosunun Gelişimi.....	62
Tablo 15. TMSF'nin 2002 Yılı Gelir Dağılımı.....	75
Tablo 16. TMSF'nin 2002 Yılı İtibariyle Seçilmiş Gelir Kalemleri.....	75
Tablo 17. 2002 Yılı İtibariyle TMSF'nin Türk Lirası Hesap Bakiyeleri.....	77

Tablo 18. 2002 Yılı İtibariyle TMSF'nin Döviz Hesapları Bakiyeleri.....	77
Tablo 19. 2002 Yılı İtibariyle Türk Lirası DİBS Dökümü.....	77
Tablo 20. 2002 Yılı İtibariyle USD Bazında DİBS Dökümü.....	78
Tablo 21. Mevduat Sigorta Sistemi İçin Temel Prensipler ve Türkiye.....	81

ŞEKİL LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
Şekil 1. Türk Bankacılık Sektöründe TGA/T.Krediler Rasyosunun Yüzde Gelişimi.....	61
Şekil 2. Döviz ve Türk Lirası Sigorta Primleri Gelişimi.....	76

KISALTMA LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BIF	: Banka Sigorta Fonu
CAMEL	: Capital, Asset, Management, Earnings, Liquidity
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senetleri
FDIC	: Federal Deposit Insurance Corporation
FDICIA	: Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act
FED	: Federal Reserve Bank
SAIF	: Tasarruf ve Sigorta Kuruluşları Sigorta Fonu
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TGA	: Tahsili Gecikmiş Alacaklar
IPAB	: The Institute for the Protection of Bank Savings

ÖZET

Bu çalışmada mevduat sigorta sisteminin genel özellikleri ve diğer ülkelerde uygulanmakta olan mevduat sigorta sistemi düzenlemeleri incelenmekte olup, Türkiye için uygun tasarlanmış bir mevduat sigorta sistemi oluşturulması konusunda önerilerde bulunmaktadır.

Fon fazlası olanlar ile fon eksiği olanlar arasındaki aracılık görevi ve ödemeler sistemi içindeki fonksiyonu sebebiyle bankalar, ülke ekonomileri içinde önemli bir yere sahiptir. Piyasadan topladıkları kısa vadeli likit değerleri uzun vadeli, daha az likit kredilere ve yatırımlara dönüştürdüklerinden, ödeme güçlüğü ve likidite sorunları konusunda kırılgan bir yapıya sahiptirler. Bankaların ekonomi içindeki bu önemli yeri ve banka iflasları karşısında mudilerin kayıplara maruz kalma riski, ülkeleri, mali güvenlik ağları oluşturmaya yöneltmiştir. Mali güvenlik ağının en önemli unsurlarından biri ise mevduat sigorta sistemidir.

Mevduat sigorta sisteminin amacı, uygulandığı ülkelerdeki mali piyasalara bir düzen getirmek ve banka iflasları karşısında küçük tasarruf sahiplerinin çıkarlarını korumaktır. Mevduat sigorta sisteminin iyi düzenlenmiş, etkin uygulanan ve kamuoyu tarafından anlaşılır bir işleyişe sahip olması gerekmektedir.

Mevduat sigorta sistemleri üzerinde sürekli bir yenileme çalışması yapılması gerekmektedir. Böylece ülkeler, değişen ekonomik ve sosyal yapılarına uyumlu bir mevduat sigorta sistemi oluşturabilirler.

Anahtar Kelimeler: Mevduat Sigortası, Ahlaki Risk, Tam Garanti, Temel Prensipler

ABSTRACT

This thesis which reviews the major features of deposit insurance system design and examines deposit insurance system arrangements that are currently in place around the world makes recommendations for creating and running a properly designed deposit insurance system in Turkey.

Banks are important in the economy because of their involvement in the payment systems and their role as intermediaries between depositors and borrowers. They are vulnerable to liquidity and solvency problems because they transform short-term liquid deposits into longer-term, less liquid loans and investments. The importance of banks in the economy and the potential for depositors to suffer losses when banks fail lead countries to establish financial safety nets. One of the most important elements in the financial safety net is the deposit insurance system.

The principal objectives of a deposit insurance system are to contribute to the stability of a country's financial system and to protect less-financially-sophisticated depositors from the loss of their deposits when banks fail. Deposit insurance systems need to be properly designed, well implemented and understood by the public.

A continuous improvement process should exist for the deposit insurance systems. In this way, countries can ensure that their deposit insurance arrangements remain consistent with economic and social conditions.

Key Words: Deposit Insurance, Moral Hazard, Full Guarantee, Best Practices.

GİRİŞ

Dünyada her ülke ekonomik kalkınma arzusunu gerçekleştirebilmek için teşebbüs gücünün yanında sermaye birikimine gitmek zorunluluğunu hissetmektedir. Sermaye birikiminin yolu ise tasarruftan geçer. Sermaye birikimi; yatırım, üretim ve istihdam üçgeninde en önemli konuma oturtulurken, güven ve istikrar aranmaktadır. Tasarruflarla oluşan sermayenin yatırıma dönüştürülmesi, doğal olarak tasarrufa kısa ve uzun dönemde verilecek güven unsuruna bağlı bulunmaktadır. Dolayısıyla, tasarrufların özendirilmesi ve ekonomik sisteme çekilmesi, bir başka ifade ile yatırıma destekleyici kaynakların yaratılması, tasarruf sahibinin riskini ortadan kaldıracak bir kamu denetim mekanizması ile gerçekleştirilebilmektedir. Bu bakımdan ekonomik bütünlüğün en önemli parçası sayılan parasal enstrümanların meydana getirdiği mali piyasalar, dalgalanmalara karşı daha fazla duyarlı olduklarından, ciddi otorite garantilerine sahip olmak isterler.

Esasen, tasarrufların değerlendirilmesinde aracılık eden başta bankalar olmak üzere diğer finansal kurumlar, aracılık ettikleri yatırım kuruluşları ile birlikte birer mali piyasa aktörleridir. Bu aktörlerden, tasarruf sahipleri birikimlerine dengeli bir gelir sağlamayı amaçlarken, yatırımları için fon arayan müteşebbisler de uygun şartlarda fon bulmayı arzu ederler. İşte kalkınmayı destekleyen mali sistemin bu mekanizmayı sağlıklı bir şekilde işletebilmesi için piyasanın derinliği, çeşitliliği ve sağlamlığı yanında, ciddi yasal ve idari tedbirlerin alınmış olması kaçınılmazdır. Bu amaçla yapılan düzenlemelerin ve finansal sistem güvenlik ağının en önemli parçası mevduat sigorta sistemidir.

Mali piyasaların doğal işleyişinin, dış etkenler veya içsel sorunlara başka sektörlere nazaran daha duyarlı olması sebebiyle, bu piyasaların otoriteler tarafından çok daha yakından izlenmesi ve gerektiğinde müdahale edilmesinin

amacı, tasarruf sahiplerinin riskini azaltmak ve bankacılık sektörünün istikrarını sağlamaktır. İlk bakışta mevduat sigorta sistemi, tasarruf sahiplerinin birikimlerini garanti altına alan bir düzenleme biçiminde algılanmış olsa da, asıl olan mevduatların belirli bir getiri karşılığında teslim edildiği bankaların mali yapılarının bozulmasının önüne geçilmesidir. Çünkü, bankaların mali yapılarının bozulması sadece mali piyasaların işlevlerini yerine getirmede acz içine girmeleri demek değildir. Bu bozulma ekonominin tümünü ilgilendirdiği gibi uluslararası ticareti ve ülkenin itibarını da etkilemektedir. Bankalar esas itibarıyla, bir ülkede oluşan tasarrufların ülke ekonomisinin ihtiyaçları doğrultusunda, kalkınma amaç ve planları çerçevesinde yatırımlara kanalize edilmesi misyonu ile görevli bulduklarından ciddi sorumluluk taşımaktadırlar.

Bu çalışmanın amacı; dünyadaki ve Türkiye'deki mevduat sigortası uygulamalarını inceleyerek, mevduat sigorta sistemine yönelik olarak ekonominin gerek kriz dönemlerinde, gerekse normal dönemlerinde uygulanabilecek genel çerçeveyi çizmek ve bu bağlamda ülkemizde uygulanan mevduat sigorta sistemi ile ilgili olarak önerilerde bulunmaktır.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde mevduat sigorta sistemi ana hatlarıyla ele alınarak; mevduat sigortasının amacı ve gerekliliği, yol açtığı olumsuz etkiler ve bunlara yönelik çözüm önerileri, ciddi ve kapsamlı bir mevduat sigortasının sahip olması gereken yapısal özellikler üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, dünyada uygulanan mevduat sigortası sistemleri çeşitli ülke sistemlerinden örnekler verilerek incelenmiştir. Üçüncü bölümde, mevduat sigortasının bankacılık krizleri sırasındaki etkileri ve uygulanma şekilleri ele alınmıştır. Dördüncü bölümde ülkemizde uygulanmakta olan mevduat sigorta sisteminin tarihçesi ve özellikleri ele alınarak Türkiye ile ilgili önerilere yer verilmiştir. Beşinci ve son bölümde ise çalışmanın genel bir değerlendirilmesinin yer aldığı sonuç bölümü bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

1.1. Mevduat Sigorta Sisteminin Tanımı

Banka kaynakları içinde mevduatın, mevduatlar içinde de tasarruf mevduatının son derece büyük bir ağırlığı bulunmaktadır. Bu sebeple, tasarruf mevduatının bankacılık sistemi içinde kalması büyük önem taşır. Mevduatın sigortalanması, mevduat sahiplerinin bankacılık sistemine olan güvenlerini sağlayarak, tasarrufların sistem dışına çıkmasını önlediği gibi, birikim sahiplerinin fon arzını arttırmak yoluyla, makro ekonomik dengeler üzerinde de olumlu etkiler yapmasına neden olmaktadır. Ayrıca tasarruf sahiplerinin fonlarını herhangi bir bankadan toplu halde ve ani olarak çekmeleri durumunda ortaya çıkabilecek krizlerin de önlenmesini sağlamaktadır.

Mevduat sigortası, bazı bankaların yükümlülüklerini karşılayamaz duruma düşmeleri durumunda zararın karşılanmasını temin eden bir düzenleme olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü tasarruf sahipleri genelde geniş ve finansal açıdan korunmasız bir grup olma özelliği göstermektedir.

Mevduat sigorta sistemiyle ilgili literatürde bir çok tanım bulunmaktadır.

Flannery (1994), mevduat sigortasını, bankaların ödeme gücünü yitirmesinden doğabilecek zarar riskini banka mudilerinin üzerinden alarak, bu tür riskleri hükümet ya da bu amaçla kurulmuş özel kurumlardan oluşan konsorsiyuma transfer eden bir sistem olarak tanımlamıştır.

Benston (2000, s.195) ise değişik bir görüş açısı getirerek, mevduat sigortasını en önemli tüketici koruma düzenlemesi olarak nitelendirmiştir. Gerçekten de bir nevi tüketici konumundaki mevduat sahiplerinin, bankaları sürekli izleme ve değerlendirme imkanları bulunmadığından, bankaların ödeme

gücünü yitirmesi durumunda mevduat sahiplerinin maruz kalacağı kayıplar bu yolla azaltılmakta, hatta bazı durumlarda tamamen karşılanmaktadır.

Bir diğer tanıma göre; mevduat sigorta sistemi; bankacılık kanunları, düzenlemeleri, son borç verme makamı olan merkez bankası ve bankacılık gözetiminden oluşan geniş bir finansal güvenlik ağının tamamlayıcı bir elemanıdır. Pek çok ülke karşı karşıya kaldıkları bankacılık krizlerine bir tepki olarak mevduat sigorta sistemini benimsemiştir (Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2000, s.2).

Genel anlamda mevduat sigorta sistemi; finansal sistem hakkında daha az bilgi sahibi olabilecek küçük tasarruf sahiplerinin, bankalara veya tasarruf kuruluşlarına yatırdıkları mevduatlarının kısmen yada tamamen güvence altına alınması amacıyla oluşturulmuş bir sigorta sistemidir. Ancak bu işlevinin yanında mevduat sigorta sistemi, ekonomide ve mali sektörde ortaya çıkabilecek krizlerden etkilenen bankacılık sektörünün yükümlülüklerini yerine getirememe riskini mevduat sigorta kurumlarına aktararak, bankacılık sektörüne olan güvenin sürdürülmesini de sağlamaktadır. Makro açıdan bakıldığında, mevduat sigortasının, tasarruf sahiplerinin paniğe kapılarak birikimlerini bankacılık sistemi dışına çıkarmasını önleyici bir fonksiyonu olduğundan, finansal sistemin istikrarına katkıda bulunduğu görülmektedir.

Mevduat sigortası uygulaması, günümüzde mevduatın korunması konusunda oluşturulan kurumların en gelişmişidir ve mevduatın riskinin belli oranda garanti edilmesinden doğan mali külfetin, bankacılık sistemi tarafından karşılanması ilkesine dayanmaktadır.

1.2. Mevduat Sigorta Sisteminin Amacı ve Gerekliliği

Bugün pek çok ülkenin finansal sistemi incelendiğinde bankacılık sektörlerini büyük ölçüde zaafa uğratan finansal krizlerin kolaylıkla ortaya çıkabildiği görülmektedir. İşte mevduat sigorta sistemi de, bankacılık sektöründe bir kriz anında oluşabilecek paniğin, mudilerin mevduatlarının geri ödenerek önlenmesini ve sektöre olan güvenin korunmasını amaçlamaktadır.

Bankaların aktif yapılarının kolay likit hale dönüştürülemeyen varlıklardan oluşması, buna karşın pasif yapılarının genelde likit ve her an çekilebilir olması sebebiyle bankalar için sürekli bir iflas olasılığı bulunmaktadır. Bu durum merkez bankası ve düzenleme otoritesi ile birlikte finansal güvenlik ağını oluşturan mevduat sigortasını, finansal sistemin istikrarı için zorunlu kılmaktadır (Carisano, 1992)

Bankacılık sektörünün istikrarsızlığı, ödeme sistemindeki yetersizlikler ve tasarruf oranlarındaki azalış, bir ülkedeki reel sektör ve bankalar arasındaki finansal aracılık sürecinin bozulmasına neden olabilir. Hemen hemen tüm ülkelerde bankalar sıkı gözetime maruz kalsa da ülke deneyimleri göstermiştir ki, mevduat sahipleri, bankalar ödeme güçlükleriyle karşılaştığında koruyucu kurumlara ihtiyaç duymaktadırlar. Böyle bir durumda banka hücumlarının engellenmesi, mudileri korumak için mevduat sigortasının kurulmasının temel nedenidir (Balaban ve Çilli, 1997, s.2).

Ülkeler pek çok sebeple mevduat sigortası uygulamasına yönelebilirler. Bunlar; mudilerin sigortalanmış mevduatlarının hemen geri ödenebilmesine yönelik bir müşteri koruması sağlanması, kamu düzeni ve finansal istikrarın muhafaza edilmesine yönelik olarak banka iflaslarının çözülmesi ve yayılmasının önlenmesi, tasarrufların arttırılması ve ekonomik kalkınmanın desteklemesi, küçük ve yeni kurulan bankalara, daha büyük çapta faaliyet gösteren bankalar ve kamu bankalarıyla rekabet edebilme imkanı verilmesi, hükümetin banka iflasları karşısında maruz kalacağı maliyetlerin sınırlarının belirlenmesi ve diğer bankaların, çözümlene sürecine giren bankalara katkıda bulunmasının sağlanması olarak sıralanabilir (Garcia, 2000, s.8).

Carisano (1992, s.17), para otoritelerinin bakış açısından hareketle, mevduat sigortasının varlığının haklı sebebinin, banka batışlarından kaynaklanan dışsal eksi ekonomi etkisini azaltmak olduğunu göstermiştir. Bu dışsallıklar, mikro ve makro olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mikro dışsallıklar, tek tek kurumlarla ilgili olup, mevduat sigortasının temelde varoluş sebeplerini küçük tasarruf sahiplerinin korunması, farklı büyüklükteki bankalar arasındaki

rekabetçi eşitliğin artırılması ve bankaların sistem içinde mali aracı kurum olarak oynadıkları rolden dolayı korunması şeklinde açıklamaktadır. Makro dışsallıklar ise, mevduat sigortası sisteminin, banka batışlarının bulaşıcı etkilerinin para arzı ve ödeme sistemi üzerinde oluşturacağı zararları önlemeyi amaçladığını ifade etmektedir.

Bir diğer görüş, mevduat sigortasında temel amacın, mudilerin tasarruflarını bulundurdıkları kurumun batmasından sonra uğradıkları zararların telafi edilmesi değil, bankalara olan güvenin sürdürülerek bankaların mutad faaliyetlerini sürdürmelerinin sağlanması olduğunu ifade etmektedir (Lewis ve Davis, 1987). Mudilerin mevduatlarının güvenliğiyle ilgili olarak kendilerini güvende hissetmeleri son derece önemlidir. Bu güvenceyle ilgili dedikodu kaynaklı bilgiler bile mudilerin bankalara hücumuna sebep olarak sağlam bankaları dahi iflasa sürükleyebilir. Böyle bir durumda mevduat sigortası finansal piyasalar hakkında yeterli bilgi sahibi olmayan mudileri rahatlatan bir unsur haline gelmektedir.

Tasarruf sahiplerinin bu şekilde korunması banka iflaslarının etkilerini veya sistemdeki muhtemel paniği azaltmakta ve bankacılık sisteminin mali sektör istikrarını destekleme fonksiyonunu kuvvetlendirmektedir (Arslan, 1999, s.37).

Carisano (1992, s.10), banka hücumlarının sosyal refahı negatif etkilemesinin devletin bankalara müdahalesinin temel nedeni olduğunu belirtmiş, mevduat sigortasının sağladığı sosyal faydayı yaygın banka hücumlarını önlemek ve genel olarak ekonomiyi korumak olarak ifade etmiştir.

Kane (1985, s.14), mevduat sigortasının makro hedefini mevduatların ödenebilirliği konusunda toplumun güveninin yıkılmasının önlenmesi olarak belirtmiştir.

Kısaca mevduat sigorta sistemi, uygulandığı ülkelerdeki mali piyasalara istikrar getirmekte ve herhangi bir bankanın iflası halinde küçük yatırımcıyı korumaktadır.

1.3. Mevduatın Korunması Amacıyla Gerçekleştirilen Sistemler

Uygulamada mevduatın korunması ile ilgili 6 değişik seçenek bulunmaktadır :

- Mevduatın korunmasının açıkça reddedilerek, piyasa disiplinine güvenilmesi,
- İflas etmiş bir bankanın tasfiyesi esnasında o bankanın mevduat sahiplerine kanunla belirlenmiş bir öncelik tanınması,
- Belirsiz sigorta kapsamı, (Korumanın sağlanması ancak mevduatların ne kadarının sigorta edileceğinin önceden belirlenmemesi),
- Gizli garanti,
- Açık ancak sınırlı garanti,
- Tam açık garanti.

Birinci ve ikinci seçeneklerin seçimi yasal olmakla birlikte nadiren uygulanmaktadır. Altıncı seçenek ise genellikle ciddi ve sistemik krizlerde kullanılmaktadır (Garcia, 1999, s.4).

Ancak, mevduat sigorta sisteminin yapısını oluşturan temel özellikler dikkate alınacak olursa, mevduatın korunması amacıyla iki ana sistemin olduğu görülmektedir. Bunlar, zımni mevduat koruma sistemi ve açık mevduat sigorta sistemi olarak sayılabilir.

1.3.1. Zımni Mevduat Koruma Sistemi

Zımni mevduat koruma sisteminde, mevduat sigortasına ilişkin olarak önceden belirlenmiş kurum ve kurallar bulunmamaktadır. Zımni korumada devletin mevduat sahiplerini koruması isteğe bağlıdır, kanun ve düzenlemelerle tanımlanmamıştır ve belirsizdir. Mudilere sağlanacak koruma sınırı, kapsam yada mevduat sahiplerine yapılacak geri ödemelerle ilgili yasal düzenleme bulunmamaktadır. Herhangi bir kriz anında, hızlı mevduat çekilişlerini önlemek için gerekli tedbirler alınarak mevduat sigorta sistemi oluşturulmaktadır. Zımni

korumanın, içerdği belirsizlik sebebiyle mevduat sahiplerini bankaları izleme konusunda daha fazla gayret içinde olmaya yöneltmesi olumlu bir unsur olarak görülmesine rağmen, bankaların iflası durumunda içerdği belirsizlik nedeniyle toplumda yeterli güven tesis edememesi halinde finansal istikrarı zayıflatıcı etkiye sahiptir.

Uzun vadede ucuz olduğu için tercih edilen ve savunulan bu sistem, normal olarak bu amaçla ayrılmış herhangi bir fon bulunmadığından, devlet bütçesince, merkez bankasınca ya da bankalar için tahakkuk ettirilen özel kesintilerle finanse edilmektedir (Mesutoğlu, 1997, s.29).

Zımnî korumada, tüm mevduatlar koruma dışı bırakılarak sektöre müdahale edilmeden bankaların sorunlarını kendi içlerinde çözmesi yoluna gidilebildiği gibi, duruma göre değişen miktarlar ile tam kapsamlı sigortaya kadar genişleyebilen güvence sistemi oluşturulabilmektedir. Genelde sektördeki bankaların sisteme kazandırılmasına çalışılmakta ve bankaların mali yapılarının güçlendirilmesi için çaba harcanmaktadır (Savaş ve diğerleri, 1996, s.12).

Zımnî korumanın, açık mevduat sigortası sistemine göre bir takım olumsuz yönleri bulunmaktadır. Kuralları önceden belirlenmiş bir sistem olmadığı için sorunlu bankalara müdahalede geç kalma olasılığı bulunmaktadır. Herhangi bir kriz anında maliyeti zamana yayılmış bir fon bulunmadığı için, ani ve büyük miktarlarda fon kaynağına ihtiyaç duyulacaktır. Bu kaynak da kamu kaynaklarından ya da krizi yaşayan sektörden temin edilebilecektir.

Artık günümüzde zımnî korumanın, mümkün çözümler arasında en kötü alternatif olmaya başladığı görüşü yaygın hale gelmiştir. Bunun ardındaki temel neden mevduat sigortasının olmamasının sistemde risk primini yükseltmesi nedeniyle borçlanma maliyetlerini artırabilmesi, mevduat sahipleri açısından belirsizliğe yol açması ve sonuçta da olması gerekenden daha fazla maliyete ve mevduat sigortası kapsamının daha geniş hale gelmesine yol açacak olmasıdır. Bu tür durumlardan kaçınmak için, ülkelerin sınırlı açık mevduat sigortası sistemine yönelmeye başladıkları gözlenmektedir (Arslan, 1999, s.38).

Genel bir değerlendirme yapıldığında zımni korumaya göre mevduat sigortası sisteminin çok daha işlevsel ve amaçlara ulaşmada daha başarılı olduğu görülmektedir. Ancak yine de önemli olan ülkelerin kendi bankacılık sektörlerinin özelliklerini dikkate alarak en uygun sistemi oluşturmalarıdır.

1.3.2. Açık Mevduat Sigortası

Mevduat koruma sistemlerinden açık mevduat sigortası sistemi kanun ve düzenlemelerle tanımlanmış bir sistemdir. Bu sistemde sigorta koruma limitlerini, koruma kapsamındaki enstrümanları, mevduat sahiplerinin haklarının tespitine yönelik yöntemleri, fonlama anlaşmalarını ve diğer ilgili unsurları belirleyen kurallar bulunmaktadır.

Mevduat sigorta sistemi kapsama dahil ettiği mevduat miktarına göre 3 ayrı gruba ayrılmaktadır. Bunlar,

- Sınırlı Kapsamlı Uygulama,
- Tam Kapsamlı (% 100 sigorta) Uygulama,
- Yetkili Otoritenin İnsiyatifinde Belirlenen Kapsam

olarak gruplandırılabilir.

Sınırlı kapsamlı sigortada, bankalarda bulunan tasarruf mevduatlarının sigorta limiti dahilinde olan kısmı sigorta kapsamına alınırken, limiti aşan kısmı kapsam dışı bırakılmaktadır. Amaç, finansal piyasaları yeterince takip edemeyen küçük mevduat sahiplerini korumak, büyük mevduat sahiplerinin de bankaları daha iyi izlemelerini ve buna göre karar vermelerini sağlamaktır. Aynı zamanda bankaların da sigorta sistemine güvenerek aşırı risk almalarının engellenerek sektörün sağlıklı bir düzeye getirilmesine çalışılmaktadır. Burada büyük mevduat sahiplerinin bir bankanın risk seviyesini küçük yatırımcılardan daha iyi takip edebileceği varsayılarak piyasa disiplininin sürdürülmesi sağlanmaktadır. Mevduatlarının büyük bölümü koruma kapsamı dışında kalacağından bu mudiler, daha akılcı ve titiz kararlar vermek zorunda kalacak ve risk alımında daha dikkatli davranacaklardır.

Bu sistemde, genelde mali açıdan yetersiz duruma gelen bankaların tasfiyesi yoluna gidilerek, zayıf bankaların yükü üstlenilmemekte ve sektörden uzaklaşmaları sağlanmaktadır (Savaş ve diğerleri, 1996, s.15).

Tam kapsamlı sigortada ise, bankacılık sektöründen tasarrufların çekilmesinin önlenmesi ve sektörde güven ortamının yaratılması için bankalardaki mevduatın tamamı sigorta kapsamına alınmaktadır. Genelde kriz dönemlerinde sektörde kaybolan güven ve istikrar ortamının yeniden tesis edilmesi ve bankacılık sisteminden mevduat kaçışının önlenerek mevduatların geri kazanılması amacıyla uygulanmaktadır.

Bu sistemde ise, genelde bankaların, iyileştirme veya banka birleşmelerinin desteklenmesi yöntemleriyle sektöre kazandırılmasına çalışılarak iflaslarının önlenmesi yöntemi tercih edilmektedir (Savaş ve diğerleri, 1996, s.16).

Yetkili otoritenin insiyatifinde belirlenen sigorta kapsamında, kapsama alınacak mevduat miktarı belirlenirken küçük tasarruf sahiplerinin güvence altına alınmasına dikkat edilmektedir. Bu yöntemin farklı tarafı, yetkili otoritenin gerekli görmesi halinde kapsama giren mevduat miktarında genişlemeler yapabilmesidir. Eğer bankaların yaşadığı sorunların sektörü büyük oranda etkileyebilecek boyutlara ulaşabileceği düşünülürse sigorta kapsamı tam kapsamlı uygulamaya kadar genişletilebilmektedir. Sektörün güçlenmesi amaçlandığı için mali durumu zayıf bankanın iflası önlenerek, mali yapısının güçlendirilmesi aşamasında banka kurtarıldığından dolayı, mevduatın tamamı kapsam içine alınmış sayılır (Savaş ve diğerleri, 1996, s.17). Bu yöntem ekonominin normal zamanlarında sınırlı kapsamlı sigorta gibi, kriz dönemlerinde ise tam kapsamlı sigorta gibi çalışmaktadır.

1.4. Mevduat Sigorta Sistemlerinin Olumsuz Etkileri

Mevduat sigorta sistemlerinin içerdiği sosyal faydaya rağmen olumsuz etkilerinin de olduğu öne sürülmektedir.

Mevduat sigorta sistemine karşı olan görüşlere göre bu sistem, riski yüksek ve kötü yönetilen bankaları desteklemektedir. Mevduat sahipleri, bankalardaki mevduatın garanti altında olduğunu bildiklerinden bankaların risk durumuyla ilgilenmemekte, bankalar da risk alımını arttırmakta ve riskli projeleri finanse etmektedirler. Buna göre, mevduat sigortasının varlığı, bankaları daha riskli yatırımlara yönelterek, bankaların likiditesine ciddi zararlar verebilmektedir. Bu bağlamda, sigorta kapsamındaki mevduatla spekülâtif yatırımlar finanse edilmekte ve bunun maliyetine ise iyi idare edilen kuruluşlar ve vergi ödeyenler katlanmaktadır (Özdemir, 1996, s.4). Etkin bir gözetim ve denetim ile desteklenen riske dayalı prim sistemini içeren bir mevduat sigorta sistemi ile anılan olumsuzluklar ortadan kaldırılabılır.

Bir görüşe göre, mevduat sigortası banka iflaslarından kaynaklanan toplam kaybı tamamen azaltmamakta hatta arttırabilmektedir. Bu sistem sadece kayıpların taraflar arasındaki dağılımını değiştirmektedir (White, 1997, s.36). Az sayıda tasarruf sahibinin bankalarının iflasından kaynaklanan maliyetleri yüklenmesi yerine, bu maliyetler tüm mevduat sahiplerine ve primler yoluyla bankalara yansıtılmaktadır. Mevduat sigortası, küçük banka ile büyük banka arasındaki müşteri çekebilme imkanını aynı seviyeye getirirken, mali bünyelerinde daha yüksek risk taşıma eğilimi olan banka sayısında da artışlara neden olmaktadır. Mali durumları zayıflamış kurumların iflas etmesine izin verilmesi ve meydana gelecek maliyetlerin diğer bankalara yansıtılması ile piyasa disiplininin sağlanması gerekmektedir.

Bir başka görüşe göre ise, mevduat sigortası banka hücumlarını azaltarak bankaların istikrarını bir yandan arttırırken, risk alımını teşvik ederek bir yandan da azaltmaktadır (Demirgüç-Kunt ve Detragiache, 2000, s.3).

White (1995, s.13) ise mevduat sigortasının ilave düzenlemeler ve sıkı gözetim ile birlikte uygulanması gerektiğini belirterek, bu sistemi geliştirmekte olan ülkeler için uygun bulmamıştır.

Mevduat sigorta sistemine yönelik başlıca eleştiriler "ahlaki risk" ve "batmasına izin verilemeyecek kadar büyük olma politikası" etrafında yoğunlaşmaktadır.

1.4.1. Ahlaki Risk

Mevduat sigorta sisteminin ortaya çıkardığı en büyük sorun ahlaki risk sorunudur. Ahlaki risk, iyi düzenlenmemiş ve tasarlanmamış mevduat sigortasının hem mevduat sahiplerinin hem de bankaların riske karşı olan duyarlılıklarını azaltması, bankaları aşırı risk üstlenmeye teşvik ederek piyasadaki genel risk düzeyini artırması olarak tanımlanabilir. Tasarruf sahipleri, herhangi bir bankanın iflası durumunda kayıplarının sigorta tarafından karşılanacağına inandıkları için birikimlerini yatıracakları bankayı seçerken yeterince titiz davranmayacaklar, aşırı risk alarak yüksek getiriye yönelecekler ve mevduatlarının bulunduğu bankanın faaliyetlerini izlemeye gerek görmeyeceklerdir.

Ahlaki riskin söz konusu olduğu durumda, banka sahipleri ve yöneticileri banka iflaslarına izin verilmeyeceği güvencesiyle, daha riskli aktif yapıları oluşturmaya, daha düşük sermaye ve likit rezerv tutmaya yönelebileceklerdir (Arslan, 1999). Örneğin; bankaların kredi verirken gereken özeni göstermemeleri, özellikle kendi grup şirketlerine verdikleri krediler bankaların riskini arttıran önemli bir unsur olmaktadır.

Küçüközmen (1996, s.4), ahlaki riski, genellikle yönetim krizine giren ya da zararlarının önünü almak için çaba gösteren bir bankanın mevduat sigortasının varlığına güvenerek krizi aşmak amacıyla daha yüksek faiz teklif etmesi ve dolayısıyla daha fazla mevduat toplamaya çalışması ve bunları daha riskli alanlara yöneltmesi olarak tanımlamaktadır.

Bu sorunun en fazla kendisini hissettirdiği durum, tam sigortanın uygulandığı ve tüm bankaların eşit oranda prim ödediği mevduat sigorta sistemleridir. Eğer mevduat sigortası primleri bankaların risklerine göre farklılaştırılmazsa riskler fiyatlandırılmamış ve bankalar riskli işlere girmelerinin

maliyetini üstlenmemiş olur. Bu da bankaların tamamının risk seviyesinde bir artışa yol açar. Riskin fiyatlandırılmasında genelde sermaye yeterliliğine ilişkin rasyolar kullanılmaktadır. Bunun yanında aktif kalitesi, yönetimi, karlılığı, likiditesi ve piyasa riski ile ilgili olarak yapılan derecelendirmeler de kullanılabilir. Mevduat sigorta sistemi sadece bankaların değil aynı zamanda mevduat sahiplerinin de davranışlarını etkiler. Tüm bankaların eşit oranda prim ödediği ve % 100 korumanın olduğu bir sistemde mevduat sahipleri bankaların risk durumuyla ilgilenmeyeceklerdir. Bu sebeple, bir bankanın risk seviyesi yükseldiğinde mevduat sahipleri, bankanın riskini sınırlayacak daha yüksek faiz oranları talep etmeyeceklerdir (Balaban ve Çilli, 1997, s.5).

Mevduat kuruluşları kendi işlemleri, aktifleri, yatırım projeleri ve aldıkları riskler konusunda sigorta kuruluşlarına göre daha fazla bilgi sahibi oldukları için riskin fiyatlandırılmasında bir adım öndedirler. Bu durum sigorta kuruluşuna bankanın kendi riskiyle ilgili olarak yanlış bilgi vermesi durumunda riskin fiyatlandırılmasını etkilediği için mevduat sigorta sisteminin başarısında olumsuz etki yapmaktadır. Banka riskinin tanımlanması güç olmakla birlikte sermayenin toplam aktiflere oranı ve karın kullanılan kredilere oranı en çok kullanılan göstergelerdir (Mesutoğlu, 1997, s.18).

Mevduat sigorta sisteminde piyasa katılımcılarına koruma sağlanırken, riskli stratejilerin sürdürülmesinin maliyeti azaltılmış ve aşırı risk alma özendirilmiş olur. Kayıplara karşı mevduatları sigortalanmış mudiler bankaların risk alma durumunu daha az izlemeye yönelecekler ve en yüksek getiri arayacaklardır. Böylece mevduatlar, kurallara uygun yönetilen kurumlardan, daha fazla risk üstlenerek yüksek getiri sağlamaya istekli kurumlara doğru kayacaktır. Bu durum mevduat sigortasının, ahlaki risk sebebiyle bankaların normal risk-getiri ilişkisini değiştirerek daha kötü hale getirmesine ve riskli yatırım stratejileriyle meydana gelen maliyetleri de azaltmasına neden olmaktadır. Bu sebeple bankaların denetimi, bankacılık sisteminin güvenliğini ve sağlıklı faaliyet göstermesini devam ettirebilmek için ahlaki riskin kontrolünde son derece önemlidir.

Ahlaki risk; Amerika'da (Saving & Loan Crises), İskandinavya ülkelerinde, Japonya, Kore ve diğer Asya ülkelerinde görüldüğü gibi çok pahalıya mal olmuştur. Ahlaki istismar bu krizlerin gerçekleşmesinde tek faktör olmasa da, her bir olayda çözümlerin daha yüksek maliyetli olmasına neden olmuştur (J. Ketcha Jr., 2002, s.224).

Mevduat sigorta sistemi sahip olduğu özellikler itibariyle, ahlaki riski hafifletici tedbirlerin alınmasına olanak verir. Bunlar; sigortalanan mevduat miktarına limit konulması, belirli özellikteki mevduat sahiplerinin kapsam dışı bırakılması, ortak sigortalamaya olanak tanınması, riske göre değişken prim sistemleri uygulanması, kötü durumdaki bankaların hemen tasfiye edilmesi gibi kayıpları en aza indirecek tedbirlerin alınmasına olanak sağlar.

Yüksek sermaye yeterliliği rasyoları da ahlaki riskin önüne geçilmesinde etkili olabilecek bir yöntemdir. Bankalara yüksek sermaye yeterliliği rasyoları getirilmesi, banka sahiplerinin risk alımını sınırlamaktadır. Çünkü banka sermayesi ne kadar büyükse bankanın batması durumunda banka sahiplerinin uğrayacağı kayıp da o kadar büyük olacaktır. Sermaye yeterliliği rasyosunun tutturulması, bankanın taşıdığı risklerin uluslararası standartlara göre doğru ve zamanında ölçümünü ve bu risklere karşı yeterli sermaye bulundurmasını gerekli kılar. Dowd (2000), Diamond-Dybvig'in mevduat sigortası ile ilgili modelini temel aldığı çalışmada, banka sermayesinin mevduat sahiplerine güven verdiğini ve banka istikrarı probleminin bankanın yeterli sermayeye sahip olması halinde oluşmadığını ve bu durumda mevduat sigortasının gereksiz olduğunu belirtmiştir.

1.4.2. Batmasına İzin Verilemeyecek Kadar Büyük Olma Politikası

Mevduat sigorta sistemlerine karşı ileri sürülen bir diğer eleştiri noktası ise "Batmasına İzin Verilemeyecek Kadar Büyük Olma" yaklaşımıdır (too big to fail policy). Bu yaklaşıma göre, bazı bankaların büyüklükleri nedeniyle finansal sistemin sarsılacağı endişesiyle sistemden çıkarılmasına ya da iflasına izin verilmemektedir. Bu bir anlamda, batmasına izin verilemeyecek kadar büyük olan bu bankalarda bulunan tüm mevduatların ve hatta alacaklıların tamamının

güvence altında olması demektir. Böylece büyük bankalarda istismar olasılığı artmakta ve bu bankalar hem risk hem de fiyatlama yönünden bir sorun ile karşılaşmayacakları için aşırı riskli yatırımlara yönelmektedirler. Bu durum, batmasına izin verilemeyecek kadar büyük bankaların daha da büyümesini teşvik etmektedir.

Ayrıca büyük ve küçük bankalar arasında haksız rekabet ortamı yaratılmaktadır. Küçük bankalar için iflas yolu açık bırakılırken, büyük bankalar için böyle bir sorun bulunmamaktadır. Bu bankalar batmayacaklarını bildikleri için daha ucuza ve büyük miktarlarda fon toplamakta, küçük bankalar ise fon toplayabilmek için daha yüksek faiz teklif etmek, dolayısıyla daha yüksek maliyetlere katlanmak zorunda kalmaktadırlar. Bu durum, küçük bankaların mali bünyelerinin bozulmasına ve mevduat faizlerinin yükselmesi yoluyla makro ekonomik bozukluklara yol açmaktadır.

Goodhart (1995), bu politika ile büyük ve küçük bankalar arasında eşitsizlik yaratılmasının yanısıra finansal gücün bir kaç banka arasında yoğunlaşmaya ve oligopole yol açacağını belirtmektedir.

Bir anlamda çifte standardı yansıtan bu anlayışın temel amacı, halkın bankalara olan güveninin korunması ve büyük bankaların iflas etmesine izin verilmesinin mali sistemi sarsacağından endişe edilerek bunların batmasına izin verilmemesidir (Ülgentürk, 2000, s.21).

1.5. Çözüm Önerileri

Mevduat sigorta sistemlerinin olumsuz etkilerinin yok edilebilmesi amacıyla birtakım modeller geliştirilmiştir. Bunlar mevduat sigorta sisteminin tamamen kaldırılması, özel sektöre devredilmesi, riske dayalı prim uygulanması, dar bankacılık, sıkı izleme ve denetim olarak sayılabilir.

1.5.1. Mevduat Sigorta Sisteminin Tamamen Kaldırılması

Bu görüşe göre, ahlaki riski ortadan kaldırmak için mevduat sigortasının aşamalı bir şekilde azaltılması ve kaldırılması savunulmaktadır. Bu yolla

bankaların daha ihtiyatlı davranacakları, mevduat sahiplerinin de paralarını yatırdıkları bankaları daha yakından takip etmelerinin gerekeceği belirtilmektedir. Ancak, herhangi bir sebeple finansal piyasalara olan güvenin azalmasıyla, mevduat sigortasının olmadığı da düşünülürse, bankacılık sektörüne yönelik bir panik yaşanabileceği gibi bunun sonucunda banka iflasları da kaçınılmaz olacaktır. Diğer yandan, mevduat sigortası uygulamasının kaldırılmasının politik açıdan zor olduğu da dikkate alınmalıdır

Mevduat sigortasına temelden karşı olanlar, sigortayı piyasa ekonomisinin işleyişine yapılmış bir müdahale olarak görmektedirler. Onlara göre merkezi bir otorite tarafından kurulup işletilen sigorta sistemi kaynakların etkin kullanımını engellemekte, piyasa ekonomisinde bozukluklar yaratmaktadır. Ayrıca mevduat sigorta sisteminin kötü yönetilen ve her türlü riski almaktan çekinmeyen bankaları desteklediği, mevduat sahiplerinin ise devletçe zararlarının tazmin edileceğini bildiklerinden bankaları takip etmedikleri ve risklere karşı duyarsız kaldıkları ileri sürülmektedir (Ülgentürk, 2000, s.13).

1.5.2. Mevduat Sigorta Sisteminin Özel Sektöre Devredilmesi

Özel sigorta sistemleri devlete yük olmadıkları ve banka riskinin ölçülmesinde ve primlendirilmesinde daha başarılı oldukları için tercih edilmektedirler. Ancak bankaların birbirlerine faaliyet ve işlemlerinin ayrıntıları konusunda bilgi vermekten kaçınmaları özel sigorta için önemli bir sorun oluşturmaktadır. Tamamen özel kesim tarafından finanse edilen sigorta sistemleri kriz dönemlerinde çökme eğilimi göstermektedirler (Mesutoğlu, 1997, s.32). Bu sebeple, kamu otoritesinin mevduat sigortası yönetimini üstlenmesi, gerektiğinde kamu kaynaklarının kullanımında sağladığı kolaylık ve sisteme olan güvenin devamlılığı açısından önemli bir fonksiyona sahiptir.

Carisano (1992, s.144)'ya göre rekabetçi sistemin etkin bir şekilde faaliyet göstermesi gerekmektedir. Rekabetçi bir piyasada primlerin optimal düzeyde sağlanması ve faaliyet gösteremeyecek kadar kötü durumdaki bankaların isteğe bağlı olmaksızın ve istismara yer bırakmaksızın uygun bir şekilde faaliyetlerine son verilmesi gereklidir. Öyleyse, özel mevduat sigortasının

temel mantığı, hükümet düzenlemesinin azaltılarak piyasa güçlerinin onun yerini almasının sağlanmasıdır.

Sektör organizasyonu şeklinde örgütlenen sigorta sistemlerinin çoğunlukla ihtiyari sistemi beminsediği görülmektedir. Ancak özel sektör sigorta şirketleri arasındaki prim seviyesini belirleme konusundaki rekabetin, bankanın finansal açıdan sağlık ve risk durumuna ilişkin hususlarda şeffaflık getirebileceği düşünülmektedir (Ülgentürk, 2000, s.11).

Diamond ve Dybvig (1983) klasik yazılarında, özel bir mevduat sigorta kurumunun sunacağı garantilerin, kurumun rezervleri ile kısıtlı olduğunu, bu nedenle mevduat sigortasının kamusal olması gerektiğini söylemektedir.

Bankaların yüklendiği risklerin derecesini doğru biçimde değerlendirmek ve primlerle ilişkilendirmek güçtür. Bu riskler büyük ölçüde makro ekonomik politika ile bankacılık sisteminin kurumsal ve yasal yapısına dayanmaktadır. Bu koşullar da hükümetin kontrolü altındadır ve özel sigorta kurum davranışları ile etkilenmemektedirler. Ancak, kamunun sınırlı garantisi yanında isteyen mevduat sahiplerine ayrıca özel mevduat garantisi sisteminden yararlandırılmasına olanak sağlayan karma bir sistem oluşturulabilir. Buradaki en önemli problem ise derin bir finansal panik ortamında özel sigorta şirketlerinin kendilerinden beklenen fonksiyonu yerine getirememesi olasılığının yüksek olmasıdır. Böyle bir sistemin başarılı olabilmesi için özel sigorta sistemik risklere karşı ayakta durabilmeli, sigortalanan mevduata karşılık yüksek miktarda rezerv tutmalı ve banka iflaslarının kaçınılmaz olduğu durumlarda sigortanın iptal edilmesi ihtimali söz konusu olmamalıdır (Özdemir, 1996, s.7).

1.5.3. Riske Göre Prim Ödemesi

Bu yöntemde sigortaya konu olan riskin tam olarak belirlenip, ona göre prim alınması gerekmektedir. Riske dayalı sistem ile risk arttırımının maliyeti bizzat riskli yatırımlara girişen bankaya yüklenmektedir. Böylece risk alımının sınırlandırılması amaçlanmaktadır.

Carisano (1992, s.110)'a göre, riske dayalı primin amacı, sigorta sistemine fiyat mekanizmasını getirmek ve böylece her kurumun marjinal maliyetinin marjinal faydasına eşit olduğu noktaya kadar risk almalarını sağlamaktır.

Riske göre prim uygulaması, bankalar için risk alımını daha maliyetli hale getirerek güvenli yatırımları teşvik etmektedir. Ancak buradaki en önemli problem, risklerin tespiti ve fiyatlandırılmasının son derece zor olmasıdır. Ayrıca, mali durumu zaten bozuk bankalara yüksek prim uygulanmasıyla bu bankalara ilave yük getirilerek mali durumlarının daha da kötüye gitmesine neden olunabilir. Buna ilave olarak, riskin banka dışındaki bir kuruluş tarafından ölçülmesi bilgi asimetrisi sebebiyle zordur. Risk türleri ve bunların ağırlıkları sürekli değiştiğinden değerlendirmenin maliyet artışına yol açacak biçimde süreklilik kazanması da söz konusu olabilecektir (Mesutoğlu, 1997, s.24). Uygun fiyatlandırılmamış bir mevduat sigortası, mevduat kurumlarının aşırı risk alımını teşvik edici bir özelliğe sahiptir.

Riskin fiyatlandırılmasında genelde sermaye yeterliliğine ilişkin rasyolar kullanılmaktadır. Bunun nedeni, mevduat/sermaye veya aktifler/özvarlıklar oranı arttığı ölçüde bankaların iflas etme risklerinin de artmasıdır. Banka özvarlıkları, aslında mudileri banka aktiflerinin değerinde meydana gelebilecek beklenmedik düşümlere karşı koruyan bir yastık görevi görmektedir. Sermaye yeterliliği azaldığı ölçüde bankalar iflas etme riskini arttırmaktadırlar (Yılmaz ve Kadılar, 1996, s.3). Bu tehlikenin temel nedeni, getirisi yüksek fakat daha riskli aktiflere karşın daha az sermaye bulundurmadır. Ancak bankalar faiz riski, likidite riski, kur riski gibi daha pek çok riskle karşılaşabilmektedirler. Bu sebeple riske dayalı prim sisteminin bu tür riskleri de içine alabilecek şekilde tanımlanması gerekmektedir.

Risk değerlendirmesi sırasında, sigorta kuruluşlarınca yapılan değerlendirmeler de göz önüne alınmaktadır. Bunlardan en bilineni Amerika'da uygulanan ve CAMEL olarak adlandırılan sermaye, aktif kalitesi, yönetim, kazanç ve likidite durumu derecelendirmesidir.

Riske dayalı prim sistemi, başarılı bir gözetim ve denetim ile birlikte uygulandığında bankacılık sisteminde mevduat sigortasından kaynaklanan olumsuz etkilerin ortadan kaldırılmasında en etkili yoldur.

1.5.4. Dar Bankacılık

Bu yöntemde sigortalı mevduat bir dizi dar kapsamlı ve düşük riskli varlıklara yatırılırken, daha riskli faaliyetlerin finansmanı ise sigortalanmamış kaynaklardan karşılanır. Bu iki fonksiyon, bir banka içinde ayrı ayrı yapılandırılabilir gibi sadece bu tür işlemleri yapan bankalar tarafından da yerine getirilebilir (Küçüközmen, 1995, s. 9). Mevduat sahipleri riskli ama getirisi yüksek yatırım ile risksiz ama getirisi düşük yatırım arasında tercih yapma olanağına kavuşmakta, ancak bu durumda alışlagelen bankacılık anlayışı zedelenmekte ve bankaların temel aracılık fonksiyonu zarar görmektedir. Ancak bankanın mali bünyesinin bir bütün olduğu düşünülürse, sigortalanmamış mevduatın daha riskli faaliyetlere plase edilmesindeki başarısızlık, tüm yükümlülükleri üstlenmiş olan bankanın sigortalı mevduatını da ödemedede sorun yaratabilecektir.

1.5.5. Sıkı İzleme ve Erken Müdahale

Mevduatı sigorta edilen bir kuruluşun davranışlarının sigorta edenin üstlendiği riski arttırmaması büyük önem taşımaktadır. Mali sistem içinde mevduat sigorta sisteminin varlığı sisteme olan güveni tesis etme yollarından sadece bir tanesidir (Küçüközmen, 1995, s.16).

Bu yöntem bankaların mali durumlarının sürekli olarak yakından izlenmesini ve bankalara gerektiğinde zaman kaybetmeden müdahale edilmesini önermektedir. Böyle bir izleme, banka ile sigorta kuruluşu arasındaki bilgi asimetrisini ve korumanın kötüye kullanılması ihtimalini en aza indirecektir. Öte yandan müdahalede keyfi davranılması riski de bu yöntemin olumsuz yanıdır. Müdahale faiz oranlarının sınırlandırılması veya banka aktiflerinin düzenlenmesi şeklinde dolaylı olabileceği gibi, banka yönetiminin sigortaya geçmesi gibi doğrudan da gerçekleştirilebilir. Ancak banka yönetiminin sigorta kurumuna

devredilmesi sigorta kuruluşunun maliyetlerini arttıran bir etkidir. Zaman içerisinde mevduat sigortasının iflas sonrası kayıpları tazmin etme işlevinden iflas öncesi müdahale işlevine doğru yöneldiği gözlenmektedir (Mesutoğlu, 1997, s. 26-27).

Sonuç olarak, sadece banka iflasları sırasında devreye girmeyen, bankacılık sistemini yakından izleyen ve denetleyen bir mevduat sigorta sistemi, finansal sistemin istikrara ulaşmasında daha etkili olacaktır.

1.5.6. Şeffaflık ve Kamuoyu Bilgilendirilmesi

Uluslararası alanda kendisini kanıtlamış ve ülkenin gözetim ve denetim otoritelerinin onayladığı rating kuruluşlarının, sigorta primlerinin de belirlenmesinde kriter olarak kullanılabilir bir şekilde bankaları risklerine göre derecelendirmeye tabi tutması ve bu sonuçları kamuoyuyla paylaşması bankaların daha ihtiyatlı davranmasını sağlayarak, piyasa disiplininin bozulmasını önleyecektir.

1.6. Mevduat Sigorta Uygulamasında Dikkat Edilmesi Gereken Temel Yapısal Özellikler

Bu yapısal özellikler mevduat sigorta kurumunun yetkilendirilmesi, mali güvenlik ağı katılımcıları ile ilişkiler, üyelik, kapsam, fonlama ve kredibilite olarak sayılabilir.

1.6.1. Yetkilendirme

Mevduat sigorta sistemlerinde uygulanabilecek değişik modeller bulunmaktadır. Bunlar dar kapsamlı sadece geri ödemeye yönelik modeller olabileceği gibi, geniş kapsamlı bankacılık sistemindeki riskleri azaltmaya yönelik modeller de olabilir. Burada önemli olan husus mevduat sigorta sisteminde kurumsal yetki ve sorumluluklar ile amaçlar arasında tutarlılık bulunmasıdır.

Karar verilmesi gereken diğerk bir konu mevduat sigorta sisteminin farklı işlevleri gerçekleştiren özel bir organizasyon şeklinde mi, yoksa kamu tüzel kişisi olarak mı kurulması gerektiğidir. Goodhart (1995), mevduat sigortasının tarihi incelendiğinde çoğunlukla kamusal kurumlar olarak kurulduğunu belirtmiştir.

Mevduat sigortasının kamusal, özel ya da karma nitelikte oluşu ülkeden ülkeye değişmektedir. Bu konu, sistemin kimin kontrolünde olduğu ve temelde kim tarafından finanse edildiği ile ilgilidir. Bir uçta tamamen devlet tarafından yönetilip fonlanan sigorta uygulamaları, diğerk uçta ise tamamen özel nitelikli sistemler bulunmaktadır. Dünyadaki genel trend sigorta sistemlerinin giderek artan ölçüde özel nitelik kazanması, yönetim ve finansman açısından devletin etkisinin azaltılması yönündedir. Bunun temel nedeni ülkelerin özellikle finansman açısından potansiyel olarak sınırsız olan mevduat kayıplarını yüklenmek konusundaki artan isteksizlikleridir (Mesutoğlu, 1997, s.32-33).

Ancak, Dowd (2000), bankacılığın doğasında varolan değişkenlik açısından bakıldığında, devlet desteğinin, bankalara hücum etmeye eğilimli mevduat sahiplerine güvence vermesine ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir.

Yönetim sistemi oluşturulurken de stratejik planlama, risk yönetimi ve denetim konularında gerekli çalışmalar yapılarak, bunların sonucunda uyulması gereken kurallar belirlenmelidir. Mevduat sigorta sistemi idaresinde yer alacak kişilerin sektörle ilgili konulara vakıf ve yapılacak işlemler konusunda karar alma yetkisine sahip olmaları gerekmektedir (Financial Stability Forum, 2001).

1.6.2. Mali Güvenlik Ağı Katılımcıları Arasındaki İlişkiler

Mevduat sigorta sistemi tasarlanırken, merkez bankası ve denetim otoritesi gibi güvenlik ağı içindeki diğerk kuruluşlarla bilgi paylaşımı ve koordinasyonu sağlamak için gereken tedbirler alınmalıdır. Bu kuruluşlar arasında görev dağılımı yapılması sırasında eksik bilgilendirme, yetki dağılımı ve yükümlülüklerin yerine getirilmemesi, kuruluşlar arası koordinasyon eksikliği gibi sorunların ortaya çıkmaması için yetki dağılımı açıkça tanımlanmalıdır (Financial Stability Forum, 2001).

Koordinasyon ve bilgi paylaşımına yönelik açıkça tanımlanmış düzenlemeler yapılması, bankalara özel bilgilerin hassasiyeti ve gizliliği dikkate alındığında daha fazla tercih edilmektedir.

1.6.3. Üyelik

Genel olarak mevduat sigorta sistemlerinde üyeliğin zorunlu olması gerekmektedir. Büyük çoğunlukla bankalar üyeliğin zorunlu olmadığı ülkelerde bile sisteme dahil olmaktadır. Ancak, üyeliğin gönüllü olması durumunda, pazar payı yüksek olan bankalar muhtemel bir krizin kendilerine mevduat sigorta sistemi vasıtasıyla yükleyebileceği yüksek maliyetlerden korunmak için sisteme üye olmaktan kaçınabilmektedirler.

Bankalara üye olma zorunluluğu getirmek gönüllü sisteme göre devletin piyasalara daha fazla müdahale etmesi anlamına gelebilir. Ancak gönüllü sistemler istikrarsızlık yaratma eğilimindedirler. Ayrıca kamu bankalarının sigorta sistemine girmesi zorunlu olmalıdır. Özel bankalar sigorta bedelini primle öderken kamu bankaları da bu katkıyı yapmalıdır (Mesutoğlu, 1997, s.46). Yabancı bankaların ülke içinde kurdukları şubeler veya yan kuruluşlarının da sisteme katılması; ülkedeki bütün mevduat sahiplerine benzer koruma şartları sağlanması, ülkedeki finansal yapıdan faydalanan yabancı bankaların yaptıkları iş gereği mevduat sigorta sistemine üye olmaları, üyelik olmaması durumunda oluşabilecek yerli-yabancı banka rekabetinin engellenmesi, daha geniş üye sayısı ile riskin azaltılması ve mevduat sigorta sisteminin fonlanma tabanının genişletilmesi amacıyla uygun görülmektedir (Financial Stability Forum, 2001).

1.6.4. Kapsam

Kapsamın mevduat çekişlerini önlemede inandırıcı ama risklerin fiyatlandırılmasını engellemeyecek bir tutar olması gerekmektedir. Mevduat sigortası kapsamının düşük olması sonucu istikrarsızlık riski artacak, mevduat kaçıışı yaşanması ihtimaline karşı bankalar daha çok likit kalmak isteyecekler ve uzun vadeli projelerin finansmanından kaçınabileceklerdir. Bu durumda yatırımlar ve üretim daha düşük gerçekleşecektir. Yüksek sigorta kapsamı belirlenmesi

durumunda, bankaların aşırı risk alma güdüsü kuvvetlenecek, plasman yaparken yeterli özen gösterilmeyerek yanlış kaynak dağılımına yol açılabilir ve mevduat sahipleri herhangi bir ek riske girmeden daha fazla risk alan bankalardan istedikleri yüksek getiriye elde edebileceklerdir.

Kapsam belirlenirken mevduat yoğunlaşması, ülke koşulları dikkate alınmalı ve kriz anında likidite baskısı yaratacak düzeydeki mevduat çekilişlerinin engellenmesi hedef alınmalıdır (Ülgentürk, 2000, s.22).

Politika belirleyiciler mevcut düzenlemeler ile mevduatın ne kadarının ve hangi tür mevduatın sigorta kapsamında olduğunu açıkça belirlemelidir. Birçok sistem bankalararası mevduat, resmi mevduat, ticari mevduat, yatırım fonu ve banka sahipleri ile birtakım yönetici ve çalışanları ile ilgili mevduatı kapsam dışında tutmakta ve geri ödeme yapmamaktadır. Ayrıca yüksek faizli mevduatların sadece anaparası geri ödenerek, faizi kapsam dışı bırakılabilir veya faiz oranı piyasa koşullarında bir oran ile değiştirilebilir. Kapsam belirlendikten sonra mevduatın ne kadarının garanti edileceği yani koruma oranı belirlenir. Bu aşamada sigorta kapsamındaki mevduat ile ahlaki risk arasındaki ilişki dikkatle incelenmelidir. Bu inceleme yapılırken ülkedeki mevduatlar büyüklüklerine göre hesap sayıları ve dağılımı itibarıyla analiz edilmeli, ahlaki riske yol açabilecek kadar yüksek bir koruma sağlanmamalıdır. Genellikle mevduat sahibi ya da mevduat hesabı başına sigorta limiti uygulamaları bulunmaktadır. Yaygın uygulama banka bazında mevduat sahibi başına mevduat sigortasıdır. Bir başka yöntem ise piyasa disiplini sağlamak ve mevduat sigortası maliyetlerini azaltmak için sigortalanmış mevduatın belirlenen bir kısmının geri ödenmesidir. Bu durumda mevduat sahipleri banka iflası halinde paralarının bir kısmının geri ödenmeyeceğini bildiklerinden, banka seçiminde daha dikkatli davranmaktadırlar. Esas olarak, küçük tasarruf sahiplerinin sistem dışına kaçmasını önleyecek bir oran ve sigorta limiti belirlenmelidir (Financial Stability Forum, 2001). Tablo 1'de de görüldüğü gibi seçilen ülkelerin mevduat sigorta sistemleri hesap sayıları itibarıyla mevduatların büyük kısmını kapsarken, mevduatların toplam değeri açısından sigorta kapsama oranı daha düşük gerçekleşmektedir.

TABLO 1. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDEKİ EFEKTİF SİGORTA KAPSAMA ORANLARI

Ülkeler	Sigortalı mevduatların hesap sayısı olarak toplam mevduat içindeki payı (%)	Sigortalı mevduatların tutar olarak toplam mevduat içindeki payı (%)
Finlandiya	96	40
Danimarka	Hemen tamamı	50'nin altında
Fransa	85-90	Düşük
İtalya	99,6	83
Macaristan	97	48
Litvanya	98,8	44
Arjantin	95	40
Kolombiya	98	34
Meksika	100	100
Norveç	99,8	76,1
USA	99	65,2

Kaynak: Garcia (1999)

1.6.5. Fonlama

Kamuoyunun mevduat sigorta sistemine güveninin devam ettirilebilmesi ve verimli çalışacak bir mevduat sigorta sistemi için bir fon oluşturulması gerekmektedir. Mevduat sigorta sisteminin herhangi bir bankanın iflası halinde mudilere yapılacak geri ödemeleri karşılayacak kadar kaynağı istenildiği anda temin edebilecek durumda olmalıdır. Yetersiz fon mevcudu mudilere yapılacak geri ödemelerin gecikmesine, bu nedenle maliyetlerin artmasına ve mevduat sigorta sisteminin kredibilitesinin kaybına sebep olacaktır.

Fon uygulaması pek çok ülkede benimsenmiş bir uygulamadır. Çünkü fonun varlığı en başta gözle görülebilecek bir emniyet sübabı sağlar. Ayrıca zaman içinde büyüyen bir fonla kriz dönemlerinin maliyeti zamana ve tüm bankalara yayılacaktır (Mesutoğlu, 1997, s.36). Garanti edilmiş fonlama imkanı; devletten borçlanma, üye bankalardan alınacak katkı-vergi vb. tahsilatlar veya primler, piyasadan borçlanma veya bunların kombinasyonları gibi çeşitli

yöntemlerle yapılabilmektedir. Ayrıca çeşitli kurumlar için kullanılmak üzere ayrı fonlar oluşturulması mümkündür.

Fon elinde bulunduracağı varlıkları düşük riskli, likit varlıklara yatırabilir. Piyasalarda rekabeti bozucu ve büyük parasal etkiler yaratmamalıdır. Kısa vadeli devlet borçlanma senetleri ve döviz normal olarak düşük risklidir ve fonun özel sektördeki kaynak dağılımını etkilemesini önler (Mesutoğlu, 1997, s.39).

Primler düzenli olarak (ex-ante) veya kayıplar oluştuğunda (ex-post) tahsil edilebilir. Üye bankalar bu sistemden kendileri ve mevduat sahipleri adına faydalandıkları sürece maliyetini ödemek zorundadırlar. Bankacılık sistemini olumsuz etkilemeyecek ve mevduat sigorta sisteminin verimli çalışmasına yetecek bir prim oranı belirlenmelidir. Yöntem olarak prim oranı sigortalı mevduat veya toplam mevduat yükümlülükleri üzerinden belirlenebilir. Ancak prim oranının sigortalı mevduat üzerinden belirlenmesi daha yaygın bir uygulamadır. Böylece toplam mevduat içerisinde sigortalı mevduat payı yüksek olan bankalara, aynı primi ödemelerine karşın daha yüksek bir koruma sağlanması gibi bir sakınca ortadan kalkacaktır.

Düzenli fonlama, toplanan sigorta primlerinin herhangi bir konjonktür dalgalanması durumunda kullanılmasına imkan vermektedir. Bütün bankaların katılımı ile oluşturulan bu fon banka iflas maliyetini karşılamak ve mevduat sahiplerine geri ödeme yapabilmek için kullanılmaktadır. Kayıplar oluştuğunda yapılan fonlamada, ortaya çıkabilecek bir kriz anında ihtiyaç duyulan kaynaklar üye bankalardan alınacak primler ile karşılanacak ve ekonomik durum bozuldukça bu durum tekrar değerlendirilecektir. Bu yöntem banka iflaslarından kaynaklanabilecek maliyetlerden kaçınmak için sisteme üye bankalar arasında gözetimin artmasını sağlayacaktır. Ancak bu yöntemde fonlama faaliyetleri yeterli seviyede değilse, geri ödemelerde sorun yaşanmakta ve doğal olarak batan bankalar bu maliyete katılamamaktadır. Bu durumda mevduat sigorta sistemi başka kaynaklara yönelmekte, devletten kredi, garanti vb. mali yardımlar almaktadır (Financial Stability Forum, 2001).

Kayıplar ortaya çıktığında yapılan fonlamanın en önemli avantajı ise gereken kaynak büyüklüğünün istendiği seviyede bankalar arasında dağıtılarak sağlanabilmesi ve kriz dışı dönemlerde bankaların sigorta maliyetini yüklenmelerinin önlenmesidir. Ancak bu fonlama belli bir döneme yayılmadığından bankalar açısından olabilecek en kötü döneme yoğunlaşmaktadır. Bu durum da ödeme güçlüğüne düşmemiş bankaların prim ödemek zorunda bırakılmalarına yol açacağından eşitsizliğe yol açar ve gönüllü üyeliğin olduğu durumlarda güçlü bankalar sistem dışı kalmak isteyebilirler (Mesutoğlu, 1997, s.37).

Politika belirleyiciler banka risklerini göz önüne alarak sabit veya riske dayalı prim sistemleri arasında bir tercih yapmaktadırlar. Sabit oran yönteminin avantajı kolay hesaplanması ve kolay yönetilmesidir. Ancak düşük riskli bankalar, yüksek riskli bankaların sistemden kazandıkları faydanın finansmanını yüklenmektedirler. Bu da haksız rekabet ortamını ortaya çıkarmaktadır. Riske dayalı farklılaştırılmış prim sistemi yukarıda sayılan birtakım eleştirileri hafifletebilmekte ve üye bankaların risk alma konusunda daha duyarlı olmalarını sağlamaktadır. Sistem için gerekli veri setinin mevduat sigorta sisteminde detaylı olarak mevcut olması halinde riske dayalı prim sistemi tercih edilmelidir (Financial Stability Forum, 2001).

1.6.6. Kredibilite

Mevduat sigorta sisteminin verimli çalışabilmesi için kamuoyunun sistemin faydaları ve kısıtları hakkında yeterli bilgiye sahip olması gerekmektedir. Ülke deneyimlerinden ortaya çıkan sonuç mevduat sigorta sisteminin kamuoyuna yeterli seviyede anlatılması durumunda kredibilitesini koruyacağı ve güçlendirebileceğidir. İyi tasarlanmış bir kamuoyu bilgilendirme programı ile bankacılık sistemine güvenin artırılması, bir kriz durumunda mudilerin ve bankaların ne yapması gerektiğinin açıkça ortaya konması, bilgilerin önceden belirlenen ulaştırılması düşünülen hedef kitleye (banka çalışanları, mudiler vb) aktarılması sağlanabilir (Financial Stability Forum, 2001).

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA MEVDUAT SİGORTA SİSTEMLERİ

2.1. Dünyada Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamaları

Uluslararası Para Fonu'nun, mevduatın korunmasıyla ilgili 72 farklı sistemin incelenmesine yönelik çalışmasında kanun ve yönetmeliklerde açıkça belirtilen 68 mevduat sigorta sistemi tespit edilmiş olup, bu ülkelerin dağılımı Tablo 2'de görülmektedir.

TABLO 2. AÇIK MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİ UYGULAYAN ÜLKELER

AFRİKA	ASYA	AVRUPA		ORTA DOĞU	AMERİKA
Kamerun	Bangladeş	Avusturya	Latviya	Bahreyn	Arjantin
Orta Afrika Cum.	Hindistan	Belçika	Litvanya	Lübnan	Brezilya
Çad	Japonya	Bulgaristan	Lüksemburg	Yemen	Kanada
Kongo Cum.	Kore	Hırvatistan	Makedonya		Şili
Gabon	Marshall Ada.	Çek Cum.	Hollanda		Kolombiya
Kenya	Mikronezya	Danimarka	Norveç		Dominik Cum.
Nijerya	Filipinler	Estonya	Polonya		Ekvator
Tanzanya	Sri Lanka	Finlandiya	Portekiz		El Salvador
Uganda	Tayvan	Fransa	Romanya		Jamaika
Ekvatoryal Gine		Almanya	Slovak Cum.		Meksika
		Gibraltar	İspanya		Peru
		Yunanistan	İsveç		Trinidad & Tobago
		Macaristan	İsviçre		ABD
		İzlanda	Türkiye		Venezuela
		İrlanda	Ukrayna		
		İtalya	İngiltere		

Kaynak: Garcia (1999, s.16)

Pek çok ülke yaşadıkları bankacılık krizlerine tepki olarak mevduat sigorta sistemi uygulamasına başlamıştır. Çeşitli ülkelerdeki mevduat sigorta sistemlerinin yaklaşık üçte ikisi son onbeş yılda tesis edilmiştir (Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2000, s.1).

Mevduat sigorta sistemi, sahip olduğu fon itibariyle de ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir. Japonya, Fransa, İtalya, Almanya, İzlanda ve Norveç ikiye mevduat sigorta sistemine sahipken, İspanya'da 3 mevduat sigorta sistemi bulunmaktadır. Avusturya, Fransa, Hollanda ve Lüksemburg'da sigorta fonu bulunmamakta, iflas eden bankalardaki mevduat sahiplerinin zararları bankalardan toplanan primlerle karşılanmaktadır. Çad, Gabon, Kenya, Nijerya, Tanzanya, Uganda, Bangladeş, Sri Lanka, Kore, Yunanistan ve Yemen'de toplam mevduatlar üzerinden; Japonya, Almanya, Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, İspanya, İsveç, Lüksemburg, Portekiz, Kanada, Arjantin, Brezilya ve Peru'da ise sigortalanmış mevduatlar üzerinden prim alınmaktadır. Kenya, Tanzanya, İngiltere ve A.B.D.'de mevduat sigorta kurumu ayrı bağımsız yasal bir organ statüsünde iken; Nijerya, Sri Lanka, Tayvan, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İsveç, İtalya ve Arjantin'de ise devlete bağlı faaliyet göstermektedir. Mevduat sigorta kurumu Tanzanya, Almanya, Avusturya, Finlandiya, Fransa, İngiltere, İtalya, Lüksemburg, Lübnan, Arjantin ve Brezilya'da özel olarak; Kenya, Nijerya, Uganda, Bangladeş, Sri Lanka, Kore, Hollanda, İrlanda, İsveç, Portekiz, Yemen, ABD, Kanada ve Şili'de resmi olarak; Çad, Gabon, Japonya, Almanya, Belçika, Danimarka, İspanya, Yunanistan ve Peru'da ise ortak yönetilmektedir. Ayrıca Şili'de hükümet fona tek katkı sağlayan kurumdur (Garcia, 1999).

Mevduat sigorta sisteminde ortak koruma mekanizmaları uygulanan bazı ülkeler tablo 3'de görülmektedir. Koruma kapsamındaki mevduatın belli bir oranı mevduat sigorta sistemi tarafından karşılanırken, kalan kısım mevduat sahibine ait olmaktadır (Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2000, s.13).

TABLO 3. ORTAK SİGORTA SİSTEMİ OLAN ÜLKELER

Avusturya	Almanya	Makedonya
Şili	Gibraltar	Yemen
Kolombiya	İzlanda	Polonya
Çek Cumhuriyeti	İrlanda	Portekiz
Dominik Cumhuriyeti	Litvanya	İngiltere
Estonya	Lüksemburg	

Kaynak: Demirgüç-Kunt ve Sobacı (2000, s.13)

Bankaların fona ödedikleri katkılar değişken veya sabit prim oluşuna göre de değişmektedir. Tablo 4'de yer alan 21 ülkenin riske dayalı prim uygulaması bulunmaktadır.

TABLO 4. RİSKE DAYALI PRİM UYGULAMASI BULUNAN ÜLKELER

Arjantin	Ekvatoryal Gine	Mikronezya
Bulgaristan	Finlandiya	Peru
Kamerun	Gabon	Portekiz
Orta Afrika Cumhuriyeti	Macaristan	Romanya
Çad	İtalya	İsveç
Kongo Cumhuriyeti	Makedonya	Türkiye
El Salvador	Marshall Adaları	ABD

Kaynak: Demirgüç-Kunt ve Sobacı (2000, s.14)

2.2. Mevduat Sigorta Sisteminde Ülke Uygulamaları

Ülke bazında mevduat sigorta sistemini ilk uygulayan Çekoslovakya olmuştur. Ancak, modern anlamda mevduat sigorta sistemi ilk olarak 1934 yılında ABD'de uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, önce ABD'de mevduat sigorta sisteminin kuruluşu ve gelişimi, daha sonra İngiltere, Avrupa Birliği ve Japonya'daki uygulamalar ve mevcut durum ele alınacaktır.

2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Mevduat Sigorta Sistemi

A.B.D.'de modern anlamda mevduat sigortası uygulaması 1933 yılında çıkarılan Bankacılık Kanununa dayanılarak, Federal Mevduat Sigorta Kurumu'nun (FDIC) kurulmasıyla başlamış ve 1 Ocak 1934 yılı itibariyle geçici bir sigorta planı getirilmiştir. Asıl fon ise, 1935 yılında oluşturulmuştur. Başlangıçta 2.500 Dolar tutarında mevduat kapsamında iken, 1935 yılındaki Bankacılık Kanunu bu tutarı 5.000 Dolara kadar çıkarmıştır (White, 1995, s.10).

FDIC, sadece mevduatların güvenliği ve geri ödenmesini sağlamakla görevli olmayıp, aynı zamanda FED'e üye olmayan bankaların gözetim ve denetimini de yürütmektedir. Ulusal bankaların denetimi federal denetim dairesi tarafından yapılırken, FED kendisine üye bankaları denetlemektedir (Carisano, 1992, s.157).

FDIC, denetleme fonksiyonunu yerine getirirken bir kuruluşun denetim sınıfını belirlemek için kısaca CAMEL diye bilinen sisteme göre değerlendirmeye tabi tutmaktadır. CAMEL sisteminde her banka sermaye yeterliliği, aktif kalitesi, yönetim, kazanç ve likiditeden oluşan bu beş risk ölçüsüne göre değerlendirilmektedir.

A.B.D.'de mevduat sigortasının kapsamı 1980 yılı itibariyle mevduat sahibi başına 100.000 Dolara çıkarılmıştır. Yılda iki kez bankalardan prim tahsil edilmektedir. Her bir sigortalı kurum, risk durumuna göre belirli bir prim kategorisine tabidir. Bir kurumun risk sınıfı sermaye seviyesi ve CAMEL derecelendirmesiyle karşılaştırılır. Prim seviyeleri fon rezervine bağlı olarak oluşturulmaktadır. Fonun rezerv oranı sigortalı mevduatların % 1.25'i veya daha üzeri ise primler onbinde 23 ve onbinde 31, tersi durumda ise onbinde 0 ve 27 arasında değişmektedir. FDIC'in bünyesinde İki ayrı fon bulunmaktadır. Banka Sigorta Fonu (BIF) ticari bankalar için, Tasarruf ve Sigorta Kuruluşları Sigorta Fonu (SAIF) ise tasarruf ve kredi kuruluşları için oluşturulmuştur (FITD, 2001, s.33).

Tablo 5'de FDIC'in fon rezerv oranının % 1.25 olması durumunda geçerli riske dayalı prim oranları gösterilmiştir:

TABLO 5. A.B.D.'DE RİSKE DAYALI PRİM ORANLARI (%)

Sermaye grubu	Denetim alt grubu		
	A	B	C
1.iyi sermayeli	23	26	29
2.yeterli sermayeli	26	29	30
3.yeterli düzeyden az sermayeli	29	30	31

Kaynak: FITD (2001, s.33)

Amerika'da batık bankaların çözümlenmesinde üç temel yöntem uygulanmaktadır. Bu yöntemler, sigorta kapsamındaki mevduatın tamamının ödenmesi, batık bankanın aktiflerinin tümü yada bir kısmının sağlam bankalar tarafından satın alındığı veya sigorta kapsamındaki mevduatın devredildiği satış veya devir, mevduat sigorta kurumunun kredi verdiği, nakit aktardığı veya batık bankanın aktiflerini satın aldığı açık banka yardımıdır (J.Ketcha Jr, 2002, s. 236). Bugün A.B.D.'de oluşturulan bu sistem dünyadaki tüm mevduat sigorta sistemleri içinde en gelişmiş ve yetkiyle donatılmış olanıdır.

2.2.2. İngiltere'de Mevduatı Sigorta Sistemi

Mevduat sigorta sistemi, İngiltere'de ilk olarak 1979 yılında çıkarılan Bankacılık Kanunu çerçevesinde kurulmuştur. 1982 yılında Merkez Bankasının idaresinde Mevduat Koruma Kurulu oluşturulmuştur. Yönetiminde Merkez Bankası ve üye kuruluşların temsilcileri yer almaktadır. 1987 yılında kanunda yapılan değişiklikle geliştirilmiştir. İngiltere Merkez Bankası ve sisteme katılan bankaların temsilcilerinden oluşan ve kamu kurumu niteliği taşıyan Mevduat Koruma Kurulu tarafından idare edilen mevduat sigorta sisteminin amacı, küçük tasarruf sahiplerini korumaktır. Kurulun düzenleme ve gözetim fonksiyonu yoktur, ancak bir bankanın ödeme güçlüğü içine girmesi veya iflası halinde devreye girmektedir. Sistem tüm mevduat sahiplerinin riskleri paylaşması esasına yönelik olan, zararı hem sigortalı mevduat sahibinin hem de sigorta edenin yüklendiği bir ortak sigorta sistemidir (Carisano, 1992, s.166-167).

İngiltere'de mevduat sigorta sistemine zorunlu üyelik vardır ve bankalararası mevduat hariç mevduatların büyük kısmı garanti altındadır. Primler sigortalanmış mevduat üzerinden alınmaktadır. 33.333 Dolar veya 22.222 Euro tutarlarından hangisi fazlaysa %90 oranında müşterek koruma sağlanmaktadır. Bir bankanın iflası durumunda banka aktifleri üzerinde mevduat sahipleri adına mevduat sigorta kurumunun yasal önceliği vardır. Mevduat sigorta sistemi için hiçbir kamu fonlaması mevcut değildir (Garcia, 1999, s.37)

Ülkede prim ödeme sistemi yerine katkı payları yöntemi esas alınmıştır. Bu amaçla Mevduatı Koruma Kurulu tarafından ilk kuruluş aşamasında fon sermayesinin, tüm bankalar tarafından yapılacak katkı payları ile 5-6 milyon Sterlin seviyesinde olması istenmiştir. Ayrıca fonun 10 milyon Sterline kadar borçlanma yetkisi bulunmaktadır. Hazinesinin yetkisinde olmak üzere fon tutarının 5-6 milyon Sterlin üzerinde gerçekleşmesi isteniyorsa olağanüstü katkı payları gündeme gelmektedir (Carisano, 1992, s.167).

Mevduat sigorta fonunun kaynakları, başlangıçta alınan minimum 10.000 İngiliz Sterlini tutarındaki katkı ve yıllık düzenli prim gelirlerinden oluşmaktadır. Fonun kaynaklarının 3 milyon Sterlinin altına düşmesi halinde katkı miktarı artırılabilen ve söz konusu mali yılda fon tarafından yapılacak ödemeler dolayısıyla kaynakların tükeneceği bekleniyorsa fonun bu taahhütleri yerine getirebilmesi için bankalardan özel katkı payları alınabilmektedir. Bu katkı tutarı için sınırlama bulunmamakla beraber her banka için o bankanın mevduatının % 0,3'ünü geçemez. Bir kurum mali sıkıntı içerisine girdiği zaman Merkez Bankası o kuruma herhangi bir müdahalede bulunmadan batmasına müsaade edebileceği gibi küçük tasarruf sahiplerinin lehine olmak üzere likidite desteği vererek kurumun tekrar sağlıklı yapıya kavuşmasını sağlayabilmektedir. İkinci yol ise, koruma kapsamındaki mevduatın ödenmesi ve mevduat koruma kurulunun tasarruf sahipleri yerine alacaklı duruma geçmesidir. İflas eden bankanın varlıklarının nakde dönüştürülmesi sonucunda elde edilen tutardan, fona, kalan alacakları için tasarruf sahiplerine ve eğer özel katkı payı ödemelerinde bulunmuşlar ise bankalara ödemede bulunulur (Carisano, 1992, s.166).

2.2.3. Japonya'da Mevduat Sigorta Sistemi

Japonya'da mevduat sigorta sistemi ilk defa 1971 yılında oluşturulmuştur. Kanunun son haline göre ticari bankalar, kredi kooperatifleri, işçi ve kredi birlikleri için ayrı; tarım ve balıkçılık kooperatifleri için ayrı olmak üzere iki mevduat sigorta sistemi bulunmaktadır İlk sistem yerli para cinsinden olan vadeli ve vadesiz mevduatları korumaktaydı. Fon, merkez bankasından borçlanabilmekte ve hükümet mevduat sigorta kurumunun borçlarını garanti etmektedir. Kamu ve özel sektör tarafından ortak idare edilmektedir (Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2000, s.31).

Mevduat sigorta sistemine üyelik zorunludur. Yabancı para cinsinden mevduat ve bankalararası işlemler hariç tüm mevduatlar sigorta kapsamındadır. 1996 yılından itibaren primler sigortalanmış mevduat üzerinden % 0,084 olmak üzere belirlenmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından denetlenmektedir. Banka aktifleri üzerinde yasal önceliği yoktur. Devlet ve merkez bankası tarafından başlangıç sermayesi sağlanmıştır (Garcia, 1999, s.35).

Mali piyasalardaki değişikliklere paralel olarak, 1986 yılında Mevduat Sigorta Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, sigorta kapsamı genişletilmiş ve Mevduat Sigorta Kurumu'nun fonlama tabanını güçlendirecek ve birleşmelere destek sağlayacak şekilde fonksiyonlarını artıracak adımlar atılmıştır. Bu çerçevede; sigorta kapsamı 3 milyon Yenden 10 milyon Yene çıkarılmış ve ödeme sürecinde ödeme yapılacak mudilerin kimliklerini belirleme yöntemleri geliştirilmiştir. Prim oranı sigortalı mevduatın cent başına onbinde 8'den onbinde 12'ye çıkarılmış, Mevduat Sigorta Kurumunun Merkez Bankasından borçlanabileceği maksimum tutar 50 milyar Yenden 500 milyar Yene yükseltilmiş, problemlili bir banka ile birleşecek bankaya Kurum'dan veya Maliye Bakanlığı'ndan mali ve teknik yardım sağlanması karara bağlanmış ve bir bankanın iflası durumunda mevduat sahiplerinin acil ihtiyacını karşılamak üzere her bir mevduat sahibine 200.000 Yen tutarına kadar peşin ödeme yapılması ve sigorta kapsamındaki mevduatların bir ay içerisinde ödenmesi esası getirilmiş ve işçi kredi birliklerinin de kapsama alınmasına karar verilmiştir (Hall, 1999, s.2).

Japonya'da 1990'lı yıllarda meydana gelen bankacılık krizlerinden sonra uygulamaya konan tam garanti 1 Nisan 2002'den sonra kademeli olarak kaldırılacaktır. Buna göre; Nisan 2002'den Mart 2003'e kadar sigorta kapsamındaki likit mevduatların tamamı, diğer mevduatların da 10 milyon Yen artı faiz tutarındaki kısmı garanti kapsamındadır. 10 milyon Yen artı faizini geçen mevduatlar için mevduat sahibi iflas eden kurumun aktif yapısına bağlı olarak hakkını iddia edebilecektir. Garanti kapsamı dışındaki mevduatlar, iflas etmiş kurumların tasfiye süreçleri kapsamında aktif durumlarına bağlı olarak ödenebilecektir. Nisan 2003'den itibaren ise; 10 milyon Yen artı faiz tutarındaki mevduatın tümü garanti kapsamında olacaktır. Bu tutarı geçen ve garanti kapsamı dışındaki mevduatlar iflas etmiş kurumların tasfiye süreçleri kapsamında aktif durumlarına bağlı olarak ödenebilecektir (FSA, 2003)

Bugün Japonya'da erken uyarı sistemi, köprübank uygulaması, birleşme ve sermaye arttırımı gibi yeniden yapılandırma sistemleri ödeme gücünü kaybeden bankaların hızlı çözümlenmesini sağlamaktadır (Hall, 1999).

2.2.4. Meksika'da Mevduat Sigorta Sistemi

Meksika'da resmi mevduat sigorta sistemi ilk olarak 1986 yılında oluşturulmuştur. Bu kurum mevduatları garanti etmekle yükümlü olmamış ancak, her yıl sistem tarafından korunacak yatırım araçlarını ilan etmiştir (Demirgüç-Kunt ve Sobacı, 2000).

1995 yılında ise Meksika'da yaşanan ekonomik kriz sonucu mevcut sistemin yeterli olmadığı görülerek, sınırları belli ve açık bir mevduat sigorta sistemine geçilmesi amacıyla düzenlemeler yapılmıştır. Bu sebeple, 1999 yılında çıkarılan Tasarrufları Koruma Kanunu ile resmi bir otorite olan Banka Tasarruflarını Koruma Kurumu (IPAB) oluşturulmuştur. Kanunun amacı banka tasarruflarının korunmasını sağlayacak bir sistem tesis edilmesi, bankaların rehabilitasyon süreçlerinin sonuçlandırılması ve bu yolla finansal sistemde istikrarın sağlanmasıdır. Ülkedeki tüm ticari bankalar için IPAB'a üyelik zorunludur. Fonun varlığı karma bir şekilde finanse edilmektedir. Bankalararası mevduat, sigorta kapsamı dışında tutulmuştur. Ülkede yaşanan kriz sebebiyle

uygulanan tam garantinin 2005 yılına kadar tedricen azaltılarak, sigorta kapsamına bir limit getirilmesi planlanmıştır. 2003 yılından itibaren söz konusu garanti 10.000.000 UDIs¹ yaklaşık 27.000.000 Peso, 2004 yılından itibaren 5.000.000 UDIs yaklaşık 13.000.000 Peso ve 2005 yılında 400.000 UDIs yaklaşık 1.000.000 Peso olacaktır. Mudi başına sigorta uygulaması bulunmaktadır. Tüm bankalardan aylık bazda sabit olarak % 0,4 oranında prim alınmaktadır. Bunun yanında, Banka Tasarruflarını Koruma Kanununun verdiği yetki ile IPAB, bankalara risk durumlarına, sermaye yeterliliklerine ve kanunlarla belirlenecek diğer göstergelere göre değişik prim oranları uygulama hakkına sahiptir (IPAB, 2004).

2.2.5. AB Ülkelerinde Mevduat Sigortası Uyumlaştırılması

AB ülkelerinden bazılarında mevduat sigorta sistemleri eski olmakla birlikte, ülkelerin mevduat sigorta sistemlerinin uyumuna ilişkin çalışmalar Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun 1987 yılında yayınladığı tavsiye kararı ile hız kazanmıştır. Almanya'da 1966, İspanya'da 1976, İngiltere'de 1979, Fransa'da 1980, İtalya'da ise 1987'de kurulan mevduat sigorta sistemleri, diğer üye ülkelerde söz konusu tavsiye kararından sonra kurulmaya başlanmış ve mevduat için minimum bir korumayı sağlama yoluna gidilmiştir.

Tek bir mevduat sigortasına giden yolda atılan ilk adım Toplulukta mevduat garantisi sistemlerinin kurulmasına ilişkin 22.12.1986 tarih ve 87/63/EEC sayılı tavsiye kararıdır. Bu kararda, üye devletlerin, kurmuş oldukları ya da kuracakları mevduat sigortası sistemleri açısından değerlendirmeye tabi tutulacakları konular belirtilmektedir. Kararda sigorta sistemi bulunmayan ve henüz böyle bir sistemi planlamamış üye devletlerin sigorta sistemini 1.1.1990'da yürürlüğe koymaları için tüm önlemleri almaları öngörülmüştür (87/63/EEC, 1986).

1990 yılına girilirken oniki üyeden sadece altısında bu sistem bulunmaktaydı. AB'deki mevduat sigorta sistemine yönelik temel düzenleme

¹ 2.2.2000 tarihi itibarıyla 1 UDI'nin değeri 2.706965 Peso'ya karşılık gelmektedir.

Avrupa Paramentosu ve konsey tarafından 30.5.1994 tarihinde kabul edilen mevduat garanti sistemlerine ilişkin 94/19/EC sayılı direktif ile yapılmıştır. Bu direktif üye devletlerde kurulacak ve uygulanacak mevduat garanti sistemlerini tüm ayrıntılarıyla düzenlemiş ve üye ülkelere uyum sağlamaları için 1.7.1995'e kadar zaman tanımıştır. Bu direktif tüm üye ülkelerde mevduat garantisini zorunlu kılmakta, ancak düzenlemelerin nasıl yapılacağı konusunda bir zorunluluk getirmemektedir. Esas olarak iki temel amacı vardır. Bunlar, mudilerin korunması ve üye ülkelerdeki bankacılık sistemlerinin daha güvenilir hale getirilmesidir. Direktifte yer alan temel ilkeler şöyledir:

- Üye devletler kendi ülkelerinde bir ya da birden fazla mevduat garanti sisteminin kurulmasını sağlamak ve bu sistem ya da sistemlerin mevduatı koruma işlevlerini resmen tanımakla yükümlüdürler. Sisteme katılım mecburi tutulmuş ve sistem içinde olmayan bir kredi kurumunun birlik içerisinde mevduat toplayamayacağı öngörülmüştür.
- Kredi kurumları kendilerine faaliyet izni vermiş olan üye ülkedeki garanti sistemine ya da garanti sistemlerinden birine katılmak zorundadırlar.
- Koruma kapsamı ne çok büyük bir mevduat bölümünü korumasız bırakacak ölçüde düşük, ne de kredi kurumlarını sağlıksız yönetilmeye ve basiretsiz kredi politikaları izlemeye teşvik edecek kadar yüksek olmalıdır.
- Garanti mevduat hesabına değil mevduat sahibine verilecektir.
- Mevduat sahiplerinin kendilerine verilen garantinin kapsamı ve düzeyi konusunda önceden bilgilendirilmeleri gereklidir. Ayrıca, mevduat garantisine ilişkin bilgiler, bankalar tarafından rekabet amacıyla daha düşük mevduat garantisine sahip bankalara karşı kullanılamayacaktır.
- Garanti sistemlerinin nasıl ve hangi yöntemle finanse edilecekleri konusunda bir düzenleme bulunmamakla birlikte finansman maliyeti kural olarak kredi kurumlarınca üstlenilecek ve finansman sistemin mali yükümlülükleri ile orantılı olacaktır.

- Kredi kurumlarının diğer üye ülkelerde açtıkları şubelerine yatırılan mevduat kural olarak merkezinin bulunduğu üye ülkedeki garanti sisteminde korunacaktır. Ancak merkezin bulunduğu ülkedeki garanti sisteminin diğerine göre daha geniş kapsamlı, daha yüksek bir koruma sağlaması durumunda, şubenin bulunduğu üye ülkede rekabet eşitliğini bozmamak için, şubelerde tanınan güvencenin faaliyette bulunulan üye ülkedeki düzeyi aşmaması gerekmektedir. Aksi takdirde şubelerin üye devletteki mevduat garanti sistemine katılabilmeleri olanaklıdır.
- Direktif, başka kredi kurumlarının kendi adlarına ve hesaplarına sahip oldukları mevduat, özkaynak tanımına giren tüm mali araçlar ve karaparanın aklanmasıyla ilgili işlemlerden doğan mevduatı kapsam dışı bırakmıştır. Sigorta kapsamına alınması gerekli en az mevduat tutarı 20.000 Euro olarak belirlenmiş olup, her beş yılda bir yapılacak incelemeye bağılı olarak değıştirilebilecektir. Üye devletler direktif ile saptanandan daha yüksek veya daha kapsamlı koruma sağlamaya yetkilidir. Mevduat garanti sistemleri yetkili makamların ya da yargı organlarının karar tarihini izleyen 3 ay içinde mudilerin mevduata ilişkin belgelenmiş taleplerini yanıtlamak ve ödemede bulunmakla yükümlüdürler. İstisnai durumlarda istenen ek süre 3 ayı aşamaz ve en fazla 2 kere uzatılabilir.
- Mevduat garanti sistemi, üye olmaktan doğan yükümlülüklerini yerine getirmeyen kredi kurumunu, faaliyet izni vermiş makamlara bildirir. Yetkili makamlar garanti sistemi ile işbirliği yaparak kredi kurumunun yükümlülüklerini yerine getirmesi için uygun gördüğü önlemleri alır. Uygulanan önlemlerden istenen sonuç elde edilmezse, garanti sistemi, ulusal hukuk izin verdiği takdirde yetkili makamların onayıyla 12 aydan kısa olmayan bir süre sonra üyelikten çıkarılacağını kredi kurumuna bildirir. Süre sonunda yine yükümlülükler yerine getirilmemişse kredi kurumu üyelikten çıkarılır. Üyelikten çıkarma kararının bildirilmesinden önceki mevduat garanti kapsamında kalmaya devam eder.

- Garanti kapsamındaki mevduat tutarı söz konusu mevduatın % 90'ı veya 20.000 Euro (hangisi daha az ise) ile sınırlandırılmıştır. Böylece ülke uygulamasına bağılı olarak tasarruf sahibi, mevduatının % 10'u veya belirlenen limitin üzerindeki kadar risk yüklenmiş olacaktır.
- Merkezleri Avrupa Birliği dışında olan yabancı banka şubeleri için garanti kapsamı, yönergede belirtilen miktar olacaktır. Aksi takdirde, faaliyet gösterdikleri ülkenin uygulamasına tabii olacaklardır.
- Garanti sisteminin uygulamaya geçmesi için, mevduatların çekilememesi yeterli olacaktır. Dolayısıyla, bankanın yükümlülüklerini karşılayamaz durumu düşmesi beklenmemekte, likidite sıkıntısına düşmesi garanti sisteminin uygulamalarına geçmek için yeterli olacaktır. Burada amaç, bankanın bir likidite sıkışıklığı yaşamaması durumunda mali bünyesinin daha da bozulmasının önüne geçmek ve mudilerin paniğe kapılmasını önlemektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BANKACILIK KRİZLERİNDE MEVDUAT SİGORTASININ ROLÜ VE ÖNEMİ

3.1. Bankacılık Sektörünün Finansal Sistemin İstikrarının Korunmasındaki Rolü ve Mali Sistem Güvenlik Ağı

Halktan mevduat kabul eden finansal kurumların başında gelen bankalar, para politikasının uygulanmasında önemli işlevlere sahip ekonomik ajanlar olarak, mevduat sahipleri ile kredi verenler arasındaki finansal aracılık rolleri ve ödeme sistemleri içindeki yerleri itibariyle ekonomi açısından son derece önemli konumda bulunmaktadır. Bu işlevlerini yerine getirirken bankaların en önemli temel kaynağı mevduattır. İşte bu noktada bankaların mali sektör istikrarının sağlanmasındaki rolü daha da önem kazanmaktadır. Bankalar işlevleri itibariyle riskleri üstlenme ve yönetme durumundadırlar. Görevleri gereği bankalar kısa vadeli likit mevduatları uzun vadeli daha az likit kredi ve yatırımlara aktardıkları için likidite ve ödeme problemlerine karşı da daha hassastırlar. Üstelik borçlarını ödemede güvenilirlikleri çok iyi bilinmeyen kredi müşterilerine borç verme durumundadırlar.

Bankacılık sektörünün sağlığı ve sunduğu güven mali sistem istikrarının korunmasında oldukça önem kazanmaktadır. Bankacılık sektörünün tüm dünyada kuruluştan tasfiyeye kadar devletin gözetim ve denetiminde faaliyet göstermesinin, diğer sektörlere göre daha yakından izlenmesinin ve daha çok müdahaleye açık olmasının altında yatan temel nedeni de bu çerçevede oluşturmaktadır.

Bankaların ekonomideki önemi, bankaların iflas etmesi durumunda mevduat sahiplerinin kayba uğrama olasılığı ve diğer sektörlere bulaşıcı riskleri hafifletme ihtiyacı, ülkeleri mali sistem güvenlik ağları oluşturmaya itmiştir. Mali sistem güvenlik ağı genellikle sıkı yasal düzenleme, gözetim, son borç verme

merci ve mevduat sigortasından oluşur. Yetkilerin ve sorumlulukların mali sistem güvenlik ağı katılımcıları arasındaki dağılımı, seçilen kamu politikaları ve özel ülke şartlarına göre değişebilmektedir.

Bu bağlamda, politika yapıcılarının mevduat sahiplerinin korunmasıyla ilgili pek çok seçenekleri bulunmaktadır. Mevduat sigortası da bankacılık sistemlerinde problemlerin yaşandığı bir ortamda mevduat sahiplerine tasarruflarının en kısa sürede geri ödeneceği şeklinde bir güvence vermesi nedeniyle, mali sistemde istikrar sağlayıcı bir rol üstlenmektedir. Dolayısıyla, mevduat sigortası uygulaması sistem geneline yayılabilecek ve hatta mali durumları güçlü bankaları dahi olumsuz etkileyebilecek bir panik ortamını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

3.2. Kriz Dönemlerinde Tam Garanti Uygulaması

1980'lerin başından itibaren sermaye hareketlerinin serbestleşmesi, finansal ürünlerinin çeşitliliğinin artması ve iletişim teknolojilerinde görülen ilerlemeler sonucunda ülke ekonomileri için finansal sistemin önemi artmıştır. Bununla birlikte bu sürede çok sayıda ülkede finansal krizlerin ortaya çıktığı görülmektedir. İstikrarsız makroekonomik yapı, bankacılık sisteminde etkin denetim ve gözetimin gerçekleştirilememesi, yasal düzenlemelerin yetersizliği, risk değerlemesi ve yönetiminin oluşmaması bu krizlerin sebepleri arasında yer almaktadır.

Bankacılık krizleriyle mücadelede tam garanti uygulaması ortak bir uygulamadır. Finlandiya ve İsveç'te 1992, Japonya ve Meksika'da 1995, Endonezya, Kore, Malezya ve Tayland Asya krizleri sırasında, Türkiye'de 1994, Jamaika ve Kuveyt'te ise 1990'larda tam garanti uygulamasına başvurulmuştur. Sistemik kriz sırasında tam garanti uygulayan ve uygulamayan ülkeler Tablo 6'da gösterilmiştir.

TABLO 6.SİSTEMİK KRİZ YAŞAYAN ÜLKELER

Tam Garanti Uygulanan	Tam Garanti Uygulanmayan
Finlandiya	Bulgaristan
Endonezya	Çek Cumhuriyeti
Jamaika	Latvia
Japonya	Litvanya
Kore	Mongolia
Kuveyt	Norveç
Malezya	Polonya
İsveç	Romanya
Tayland	Rusya
Türkiye	

Kaynak: Garcia (2000, s.55)

Ekonominin normal zamanlarında iyi düzenlenmiş, sınırlı bir mevduat sigorta sistemi küçük tasarruf sahiplerini koruyabilir, banka hücumlarını önlemede yardımcı olabilir. Bunun yanında iflas eden bankaların yeniden yapılanmasında etkili bir çerçeve sağlayarak sistemin istikrarını artırır. Ancak sınırlı bir mevduat sigorta sisteminin büyük oranlarda öngörülemeyen şoklar karşısında ya da sistemin zayıflaması sebebiyle küçük şoklara karşı bile hassas hale gelmesi durumunda istikrarı sağlaması beklenmemelidir. Finansal istikrarı kamu malı olarak kabul eden hükümetlerin finansal sektör istikrarını sağlamak için acil kararlar almaları gerekmektedir. Bu bakımdan finansal sistemin fonksiyonlarının devam edebilmesi için sınırlı garantiden geçici olarak tam garantiye geçilebilir. Ancak bu garanti en kısa sürede tekrar etkili düzenleme ve gözetim ile desteklenen, zorunlu ve sınırlı mevduat sigorta sistemi ile değiştirilmelidir (Garcia, 2000).

Tam garanti uygulamasında en temel prensipler; garantinin geçici olması, sadece kriz anında uygulanması, fon mevcudu ve garanti kurumuna sağlanacak finansal destek bakımından güvenilir olmasıdır. Garanti, kanun ve kararnamelerle açıkça tanımlanmalı ve kamuoyuna duyurulmalıdır. Yol açması muhtemel ahlaki riskleri en aza indirmek için garantinin geçici bir önlem olduğu ilan edilmelidir. Ayrıca tam garanti altındaki kurumların denetim ve gözetimi arttırılmalıdır. Bunun yanında, garantinin toplum tarafından algılanan güvenilirliği devletin finansal durumuna olan güveni yansıtır. Devletin ödeme gücü ve likiditesi, krizi çözmek için yapılan reformların gücüne bağlıdır. Türkiye'de 1994 yılında yaşanan kriz sonrasında bankalardaki tasarruf mevduatına getirilen tam garanti kalıcı hale gelmiştir. Bu anlamda, Türkiye'de uygulanan tam garanti yukarıdaki özellikleri taşımadığı gibi sistemde rekabeti bozucu önemli bir unsur haline gelmiştir.

Tam garantinin kaldırılma zamanlaması da büyük önem taşır. Tam garanti; krizin sona ermesi, bankacılık sisteminde etkin bir yeniden yapılanma süreci gerçekleştirilmesi, etkin bir denetim sistemi oluşturulması, ekonominin tekrar canlanması, münferit banka problemleriyle mücadele edebilecek politikalar üretilmesi, topluma sınırlı sigorta sistemine geçiş için yeterli bir süre verilmesi durumunda kaldırılabilir.

Tablo 7'de görüldüğü gibi tam garantinin kaldırılmasında ülkeler değişik yollar izlemektedir. Malezya, Tayland, Jamaika ve Kuveyt bir tarih açıklamazken; Meksika, Kore ve Japonya hedef bir tarih belirtmiştir. Endonezya kademeli geçişi seçerken, Kore tam garanti kapsamını sınırlandırarak mevduatların işlemiş faizini garanti kapsamı dışında bırakmıştır.

Kore, Malezya ve Tayland'da tam garanti uygulamasında; ticari bankalar, finans kurumları ve esnaf bankaları da koruma kapsamına alınmıştır. Kore ve Malezya aynı zamanda yerel bankaların yurtdışı şubelerini de korumaya dahil etmiştir. Kore ve Meksika'da sigorta kurumları da korumadan yararlanmıştır. İsveç'te uygulanan tam garanti yabancı sermaye kaçışına engel olmuştur. Endonezya'da ise hem yerli mevduat sahipleri hem de diğer alacaklılar

sistemden kaçmıştır. Bu bağlamda İsveç'teki garanti sisteminin en güvenilir, Endonezya'daki sistemin ise en güvensiz sigorta olduğu söylenebilir (Garcia, 2000).

TABLO 7. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN TAM GARANTİ SİSTEMLERİNİN SÜRESİ

ÜLKE	UYGULAMA TARİHİ	KALDIRILMA TARİHİ	YORUMLAR
Finlandiya	2 Şubat 1993	8 Aralık 1998	Mevcut sistem 1998 yılında yenilendi.
Endonezya	Ocak 1998	İlan edilmedi	Tam garantinin en az 2 yıl devam etmesine karar verildi, kaldırmadan 6 ay önce tüm kesimlere duyurulacağı bildirildi.
Jamaika	1997	İlan edilmedi	Maliye bakanlığı doğru zamanı bekliyor.
Japonya	1995'de ilan edildi, 1996'da yasalaştı, 1997 Kasım'da yenilendi	Nisan 2002	Nisan 2002'ye kadar garanti 1 yıl daha uzatıldı.
Kore	1997 Kasım	Aralık 2000 itibarıyla	Garanti gözden geçirilecek.
Kuveyt	1992	Tarih belirlenmedi	Garanti yasalarda belirtilmedi.
Malezya	Ocak 1998	İlan edilmedi	Tam garantinin sınırlı sigorta ile değiştirilmesi ile ilgili tartışmalar başladı.
Meksika	Belirsiz	2004	Tam garantinin kaldırılma süreci başladı.
Norveç	1991		Tam garanti kaldırıldı.
İsveç	18 Aralık 1992	1 Temmuz 1996	1996 yılında sınırlı sigorta ile değiştirildi.
Tayland	Eylül 1997	İlan edilmedi	Sınırlı sigorta için hazırlık yapılıyor.

Kaynak: Garcia (2000, s.67)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE MEVDUAT SİGORTA UYGULAMASI²

4.1. Ülkemizde Mevduat Sigortası Uygulamasının Tarihçesi

Tasarruf mevduatının korunması ile ilgili olarak ülkemizdeki ilk yasal düzenleme 1933 tarih ve 2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu'dur. Bu kanuna göre bankaların mevduat munzam karşılığı olarak Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası nezdinde bulundurdukları mevduat, söz konusu bankalarda açılmış bulunan tasarruf mevduatı hesaplarının bir karşılığı olarak kabul edilmiş ve üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Daha sonra bu kanunu değiştiren 1936 tarihli ve 2999 sayılı Bankalar Kanunu ile tasarruf mevduatı sahiplerinin bankalarda bulundurdukları mevduatın % 40'ına tekabül eden miktarı, bu mevduatı kabul etmiş olan bankanın aktifinde mevcut bütün kıymetler üzerinde imtiyazlı alacaklı kabul edilmiş ve iflas durumunda bu kısmın, tasfiyenin sonucu beklenmeksizin mevduat sahiplerine ödeneceği hükmü getirilmiştir. 1958 tarih ve 7129 sayılı Bankalar Kanunu ile bu oran % 50'ye çıkartılmıştır. 1960 yılında yürürlüğe giren 153 sayılı Kanun ile 7129 sayılı Bankalar Kanunu'nda önemli sayılabilecek bir değişiklik yapılmış ve bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilerek "Bankalar Tasfiye Fonu" adı ile bir fon kurulmuştur.

Bu tarihten 1983 yılına kadar olan sürede gerek yasal düzenlemelerin aksayan yanları, gerekse sistemin ihtiyaçlarını karşılaması açısından yeni bir düzenlemenin yapılmasının gerekliliği giderek kendini hissettirmeye başlamış ve nihayet 22.07.1983 tarihinde yürürlüğe giren ve 7129 sayılı Kanunu yürürlükten

² 26 Aralık 2003 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren "Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 5020 Sayılı Yasa" uyarınca yeniden düzenlenmiştir.

kaldıran Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” kurulmuştur.

4.2. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), Bankalar Hakkında 22.07.1983 tarihli 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla tüzel kişiliği haiz olarak kurulmuştur. TMSF’yi, ilgili Bakanlıkça hazırlanacak bir Yönetmelik dahilinde idare ve temsil etme görevi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'na verilmiştir. TMSF'nin Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan ilk Yönetmeliği 25 Ekim 1983 tarihinde yayımlanmıştır. 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin TMSF ile ilgili düzenlemeleri 25.04.1985 tarih ve 3182 sayılı Bankalar Kanununun 65 inci maddesiyle yasalaşmıştır. 3182 sayılı Kanun'un 65 inci maddesi 3182 sayılı Kanun'da değişiklik yapan 16.06.1994 tarih ve 538 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile tadil edilmiş ve TMSF, tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanı sıra, bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve gereğinde yeniden yapılandırma ile görevli kılınmıştır.

3182 sayılı Bankalar Kanunu 18.06.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanun'un 15/1 inci maddesinde Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nun bir kamu tüzel kişisi olduğu belirtilmektedir. Kanun'un 15/4 üncü maddesi ile TMSF'nin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından hazırlanacak Yönetmelik dahilinde Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunca (BDDK) idare ve temsil olunmasına hükmedilmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nca hazırlanan ve TMSF'nin teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları ile Fon mevcudunun kullanılış şekil ve esaslarını belirleyen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği 26.08.2000 tarih ve 24152 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış, TMSF'yi idare ve temsil görevi ise 31.08.2000 tarihinden itibaren 4491 sayılı Kanun ile değişik 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile teşkil olunan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'na intikal etmiştir. Ancak, 25.12.2003 tarih, 25328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5020 sayılı Kanun uyarınca Bankalar Kanununda yapılan

değişikliklerle TMSF'nin karar organı BDDK bünyesinden çıkarılarak ayrı bir Kuruma dönüştürülmüştür.

TMSF'nin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nca hazırlanan ilk Yönetmeliği 03.08.2001 tarih ve 24482 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yeni Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmış, bu Yönetmeliğin bazı hükümlerinde sırasıyla 18.01.2002 ve 02.04.2002 tarihli, 24644 ve 24714 sayılı Resmi Gazete'lerde yayımlanan Yönetmelik değişiklikleri ile düzenlemeler yapılmıştır (BDDK, 2001). Son olarak 5020 sayılı Kanun uyarınca 18 Mart 2004 tarihli, 25406 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan yönetmelik değişiklikleri ile yeniden düzenlenmiştir (TBB, 2004).

4.3. IMF'in Mevduat Sigortasına Yönelik Temel Prensipleri ve Türkiye'deki Mevcut Uygulama

Türk bankacılık sektöründe 1980 yılından itibaren uluslararası standartlardaki gelişmelere ve değişen koşullara uyum konusunda önemli adımlar atılmıştır. 1999 yılında yürürlüğe giren 4389 sayılı Bankalar Kanunu bu bağlamda bir dönüm noktasıdır. Bu kanun ile bankacılık sektörünü düzenleme, denetim ve gözetim fonksiyonu idari ve mali özerkliğe sahip Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumuna verilmiştir. Bankalardaki tasarruf mevduatı ise kamu tüzelkişiliğini haiz Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından sigorta edilmektedir.

Uluslararası Para Fonu (IMF), ekonominin normal zamanlarında uygulanabilecek sınırlı ve resmi mevduat sigorta sistemi için 20 temel prensip belirlemiştir. Bu prensipler bankacılık sistemini güçlü kılmak ve krizlerin önüne geçmek için uygun bir mevduat sigorta sistemine ulaşmak amacıyla ortaya çıkmıştır. Ancak unutulmamalıdır ki, mevduat sigortası açık ve anlaşılır yasalarla ve etkin bir denetim sistemiyle birlikte uygulanırsa finansal sektörün istikrarının sürdürülmesine katkı sağlar. Bu prensiplerin büyük bölümü sistemik bir krizde söz konusu olabilecek tam garanti uygulaması için de geçerlidir (Garcia, 2000).

IMF'in belirlediği bu 20 temel prensip ışığında Türkiye'de uygulanan mevduat sigorta sistemini incelemek yararlı olacaktır.

i. Mevduat Sigorta Sisteminin Gerçekçi Hedeflere Sahip Olması

Avrupa birliği üyesi ülkelerin de aralarında yer aldığı pek çok ülkede mevduat sigorta sisteminin temel amacı küçük mevduat sahiplerinin korunmasıdır. Uygun tasarlanmış bir sistem küçük mevduat sahiplerinin yol açtığı sınırlı sayıdaki banka hücumlarını önler ve bankacılık sisteminin istikrarına katkı sağlar. Ayrıca küçük bankaların, batmasına izin verilemeyecek kadar büyük bankalarla rekabet edebilmesini sağlar.

Türkiye'de 4389 sayılı Bankalar Kanununda bankalardaki tasarruf mevduatının kamu tüzelkişiliğini haiz "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" tarafından sigorta edileceği belirtilmiştir. Fon, tasarruf mevduatının sigorta edilmesi, temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimi ve/veya hisseleri kendisine intikal eden bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve üçüncü kişilere devri ve anılan Kanun ile kendisine verilen diğer işleri de yapmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Bu ifadeden Fonun amacının sadece tasarrufların sigorta edilmesi olmadığı, bunun yanında sorunlu bankaların mali bünyelerini güçlendirmek ve sağlam bir tasfiye süreci oluşturmak gibi hedeflerinin de olduğu anlaşılmaktadır.

ii. Özel ya da Resmi Mevduat Sigorta Sistemi Arasında Dikkatli Seçim Yapılması

Özel ya da resmi mevduat sigortası arasında yapılacak tercih mevduat sigorta kurumunun çalışmalarında sahip olacağı hareket serbestliğini de etkileyecektir. Örneğin, yaygın banka iflasları ile başa çıkmada özel mevduat sigorta sistemleri yetersiz kalabilmektedirler.

Bir mevduat sigortası sistemi, ancak toplumun güvenini kazanırsa ve finansal olarak güçlüyse başarılı olur. Bu sebeple mevduat sigortası sistemini kimin desteklediği büyük önem taşır. Bankacılık problemlerinin yoğun yaşandığı

durumlarda genellikle devlet desteğine ihtiyaç duyulur. Bu yüzden pek çok ülkede mevduat sigorta sistemleri kamu yararının gözetilmesi için bir kamu kurumu tarafından yürütülür. Tam garanti uygulaması ise mutlaka kamu otoritesince sağlanmalıdır.

Ülkemizde tasarruf mevduatlarını sigorta eden "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" da kamu tüzelkişiliğini haiz olarak kurulmuştur. Fon'un gelirlerinin büyük bir kısmını bankalardan tahsil ettiği sigorta primleri oluşturmaktadır. Ancak bu gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Hazine Müsteşarlığından izin almak kaydıyla borçlanabileceği, ihtiyaç hasıl olduğunda Hazine Müsteşarlığınca TMSF'ye ikrazen verilmek üzere özel tertip DİBS ihraç edilebileceği ve TCMB tarafından TMSF'ye avans verilebileceği hükme bağlanmıştır. Böylece temel olarak özel kesim (bankalar) tarafından fonlanan bir sistem olmasına karşın devlet desteği de sağlanmaktadır.

iii. Mevduat Sigorta Kurumunun Yetkilerinin Tanımlanması

Mevduat sigorta kurumunun rolü ve sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmesi, yükümlülüklerini etkili bir şekilde yerine getirebilmesi ve örgüt yapısını buna uygun olarak tasarlaması açısından çok önemlidir. Buradaki temel nokta kurumun sorumluluklarının belirlenmesidir. Bu dar anlamda olabileceği gibi geniş anlamda da olabilir. Mevduat sigorta kurumunun geniş anlamda sorumluluğu; küçük mevduat sahiplerinin mevduatlarının sigorta edilmesi, sigorta primlerinin toplanması, fonun yönetilmesi, geri ödemelerin zamanında yapılması, denetim otoritesi ve diğer kurumlarla yakın işbirliği içinde çalışarak fon açısından risk oluşturan bankalarla ilgili elde edilen bilgilerin analiz edilmesi ve bilgi alışverişinde bulunulması yanında, müdahale edilen bankaların yeniden yapılandırılmalarından sorumlu olunması gibi görevleri kapsamaktadır (Garcia, 2000).

4389 sayılı Bankalar Kanununa dayanarak hazırlanan, Tasarruf Mevduatı Sigorta Mevduatı Yönetmeliğinde yer alan TMSF'nin görev ve yetkilerine baktığımızda ülkemizdeki mevduat sigorta sisteminin sorumluluğunun geniş anlamda tanımlandığını görüyoruz. Bu bağlamda Fonun;

- İlgili mevzuat çerçevesinde bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek, sigorta primleriyle diğer Fon gelirlerini tahsil etmek, sigorta kapsamındaki mevduatı izlemek, Fon mevcudunu yönetmek ve değerlendirmek,
- Bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme izni kaldırılan bankaların; yönetim ve denetimini üstlenmek, mevduat sahiplerine sigorta kapsamında bulunan mevduatı doğrudan veya ilan edeceği bir banka aracılığı ile ödemek,
- Hisseleri Fona intikal eden bankaların; mali sistemde güven ve istikrarın sürdürülmesini temin etmek amacıyla, Fon Kurulunca gerekli görülen hallerle sınırlı olmak üzere, mali yapılarını inceleyip değerlendirerek, mali bünyelerinin güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılmasını sağlamak için her türlü tedbiri uygulamak gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

iv. Mevduat Sigorta Sisteminin Uygun Yasal, Politik, Finansal ve Raporlama Altyapısına Sahip Olması

Mevduat sigorta sisteminin, güçlü bir yasal altyapıyla desteklenmesi gerekmektedir. Bu şekilde, banka sahipleri ve yöneticilerinin sorumluluklarını net bir şekilde görmesi bankaların iç yönetiminin geliştirilmesine katkıda bulunacaktır. Uluslararası standartlardaki muhasebe ve raporlama sistemleri gerçekçi bir kredi değerlemesi sağlayacak ve piyasa disiplini güçlendirecektir. Ayrıca banka bilgilerinin topluma açıklanması piyasa disiplini üzerinde olumlu etki yapacaktır. Merkez bankası ve denetim otoritesi ile yakın ilişki içinde olması da mevduat sigorta sisteminin başarısında etkili unsurlardır (Garcia, 2000, s.14).

4389 sayılı Bankalar Kanunu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu yönetmeliği ile Türkiye'deki mevduat sigorta sisteminin büyük ölçüde uluslararası standartlara uyumlaştırılmış yasal çerçevesi çizilmiştir. Yine Bankalar Kanununun 13.maddesi uyarınca gözetim ve denetim otoritesi olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun, bankalardan belirleyeceği esaslar ve örneklere uygun her türlü cetvel, rapor ve mali tablolar istemeye, uluslararası

ilke ve standartları da dikkate alarak mali bünyeleri ve kaynaklarının kullanımı ile ilgili standart oranları, bu oranlar ile mali tabloların gerekli görüldüğü takdirde yayımlanmasına ilişkin esas ve usulleri, Türkiye Bankalar Birliğinin görüşlerini alarak tespite yetkili olduğu ve bankaların da bu cetvel, rapor ve mali tabloları Kuruma tevdi etmek ve tespit edilecek oranlara uymakla yükümlü oldukları ifade edilmiş ve böylece bankaların hesap ve kayıt düzenine ilişkin uyacakları kurallar belirtilmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalarla, bankaların bilançolarını uluslararası muhasebe standartlarına uygun oluşturabilmeleri için muhasebe uygulama yönetmeliğinde ve bankalarca uygulanacak muhasebe standartları, tek düzen hesap planı ve izahnamesinde yapılan değişikliklerle uluslararası muhasebe standartlarına uyum konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (BDDK, 2003d).

Türkiye'deki gözetim ve denetim otoritesi olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, bankaların sermaye yapılarının güçlendirilmesi, bankaların düzenli ve emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye sokabilecek her türlü işlem ve uygulamaların önlenmesi, münferit sorunların sistemik risk yaratmasına izin verilmemesi için erken uyarı ve erken müdahale sistemlerinin geliştirilmesi, iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin geliştirilmesi, kredi riskinin yanında piyasa ve operasyonel risklerin sermaye yeterliliğinde dikkate alınması gibi önlemlerle bankacılık sektöründe etkin bir gözetim ve denetim ağı kurmakta ve mevduat sigorta sisteminin başarılı olması için destek sağlamaktadır. Bu bağlamda yapılan çalışmalardan biri de ülkemizde yaşanan Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinin etkisiyle mali bünyeleri ve karlılık performansları kötüleşen bankaları daha sağlıklı bir yapıya kavuşturabilmek amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu tarafından uygulamaya konulan "Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı"dır. Programın başlıca hedefleri kamu bankalarının yeniden yapılandırılması, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na devredilen bankaların çözümlenmesi, özel bankacılık sisteminin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturulması, gözetim ve denetim çerçevesinin güçlendirilmesi ve sektörde etkinliğin artırılması olarak sayılabilir (BDDK, 2003e).

4389 sayılı Bankalar Kanunda, olağanüstü hallerde Fon kaynaklarının ihtiyacı karşılamaması durumunda, Fon Kurulunun talebi üzerine, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankasınca Fona avans verilmesi mümkün kılınarak merkez bankası desteği açıkça belirtilmiştir. Ayrıca, BDDK ve Fon arasındaki bilgi, bilişim sistemleri ve benzeri alt yapı paylaşımlarının Kurum ve Fon arasında yapılacak protokollerle belirlenmesine olanak sağlanmıştır.

v. Mevduat Sigorta Sistemi Uygulamasının Kanun ve Düzenlemelerle Açıkça Belirlenmesi

Mevduat sigortası bankacılık sistemini zayıflatan ve sigorta maliyetlerini arttıran teşvikler yaratabilir. Bunlardan biri olan ahlaki riski azaltmak için mevduat sigorta sistemi yasalarda net bir şekilde belirtilmelidir. Bu durumda, aşırı risk alan bankalarla çalışan mevduat sahiplerinin karşılaşılabileceği maliyetleri açıkça görebilmeleri mümkün olacaktır. Böylece mevduat sahipleri ya riskli bankalardaki mevduatları için daha yüksek faiz talep ederek ya da mevduatlarını sağlam bankalara aktararak kendilerini koruyabileceklerdir. Tam garanti uygulamasının mevduat sigorta kurumu tarafından sağlanması durumunda, kurumun sorumlulukları net bir şekilde tanımlanmalı ve kamuoyu tarafından anlaşılır olmalıdır.

Öncelikle sigortaya tabi mevduatın, yatırım araçlarının ve kurumların açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Mevduat kabul eden bankalar, mevduat sigorta sistemi tarafından sağlanan koruma için esas adaylardır. Sigortaya tabii mevduatın çeşitleri ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Her çeşit mevduat, işlemiş faiziyle birlikte sigorta kapsamına girebilir. Ancak, Avrupa Birliğinin mevduat sigortası ile ilgili direktifine göre banka sahipleri, yöneticileri ve aileleri gibi ayrıcalık sağlanabilecek bankayla ilgili kişilerin mevduatları ve aşırı yüksek faiz oranına sahip mevduatlar sigorta kapsamı dışında sayılmıştır.

4389 sayılı Bankalar Kanununda, tasarruf mevduatı, gerçek kişiler tarafından bu nam altında açtırılan ve ticari işlemlere konu olmayan mevduat olarak tanımlanmış, bir bankanın sermayesinin yüzde on ve daha fazlasına sahip ortakları ile yönetim kurulu veya müdürler kurulu başkan ve üyelerine,

genel müdür ve yardımclarına, kredi amaya yetkili memurlarına, denetçilerine ve bunların ana, baba, e ve çocuklarına ait o bankadaki tasarruf mevduatının sigortaya tabi olmadı ifade edilerek, sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatının kapsamı, tutarı, sigorta priminin tarifesi ile tahsil zamanı, Şekli ve diğer hususların Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunca belirleneceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, kurulun 31.10.2003 tarih ve 1143 sayılı kararına göre, Türkiye'de faaliyet gösteren ve mevduat kabulüne yetkili bulunan bankaların, yurt içi Şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile tasarruf mevduatı niteliğini haiz altın depo ve döviz tevdiat hesaplarının mevduat sigortasına tabi olduğu belirtilerek, Türkiye'de münhasıran kıyı bankacılığı faaliyeti göstermek üzere kurulan bankalarda bulunan mevduat mevduat sigortası kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca, bu hesapların anapara ve faiz tutarları toplamının, 3/7/2003 tarihinden itibaren uygulanmak üzere tamamının, 5/7/2004 tarihinden itibaren uygulanmak üzere 50 milyar Türk Lirasına kadar olan kısmının sigorta kapsamında olduğu ilan edilmiştir.

Mudilerine Fon'dan ödeme yapılacak bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarih itibariyle mevduat hesaplarına tahakkuk ettirdiği faizlerin, söz konusu tarih itibariyle mevduat toplamları en yüksek beş bankaca uygulanan faiz oranlarının ortalaması ile bankaca kamuya ilan edilen ve Merkez Bankasına bildirilen azami faiz oranları üzerinden hesaplanacak tutarları aşan kısmı sigorta kapsamı dışında bırakılmıştır.

Ayrıca söz konusu karara göre, sigorta kapsamında demelerin Türk Lirası olarak yapılacağı Döviz tevdiat hesaplarının Türk Lirası karŐılıklarının, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarihteki Merkez Bankası döviz alış kurları esas alınarak belirleneceği, altın depo hesaplarının Türk Lirası karŐılıklarının ise, bankanın bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul izninin kaldırıldığı tarihteki İstanbul Altın Borsası seans kapanıŐ fiyatına ve Merkez Bankası döviz alış kurlarına göre belirleneceği hükme bağlanmıştır.

3.7.2003 tarih ve 1084 sayılı karara göre ise; Bankalar Kanununun Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna verdiği yetkiler çerçevesinde, TMSF tarafından, Bankalar Kanununun ilgili maddelerinin ihlal edilmesi sonucunda ilgili bankaların hisselerinin TMSF tarafından devir alınması halinde işlerlik kazanan, kayıtlı bilanço dışı yükümlülükler de dahil olmak üzere Türkiye'de kurulmuş mevduat bankalarının ve bu bankaların bilançolarında hesapları konsolide edilen yurt dışı şubelerinin yükümlülüklerinin tamamının garanti kapsamında olması uygulamasının 5/7/2004 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırılmasına karar verilmiştir.

vi. Denetim Otoritesinin Erken Uyarı Sistemi Oluşturmasının Sağlanması

Denetim otoritesi yönetim ve sermaye standartlarına ilişkin kuralların uygulanmasını sağlar, risk alımına sınır getirir, topluma açıklayıcı bilgiler sunar, elindeki araçları kullanarak finansal sistemdeki sorunları anında düzeltici tedbirler alır ve bankaların ödeme problemlerini hızlı bir şekilde çözer. Herhangi bir banka zayıfladığında sisteme yük getirmeden sorunların erken uyarı sistemiyle çözümlenebilmesi etkin ve rekabetçi bir bankacılık sistemi için son derece önemlidir. Aynı şekilde yüksek sermaye yeterliliği kurallarının uygulanması risk alımını sınırlayarak banka problemlerini azaltır. Yine bu bankaların sermayedarlarına, sahiplerine ve yöneticilerine ödeme yapılmasının engellenmesi bu kesimlerin bankanın içini boşaltmalarını önleyici bir unsur olacaktır (Garcia, 2000).

Ülkemizde bankaların denetim ve gözetiminden sorumlu kurum olan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu da münferit banka sorunlarının sistemik risk yaratmasına izin verilmemesi için erken müdahale araçlarının geliştirilmesine yönelik olarak çalışmaktadır. 4389 sayılı Bankalar Kanunu BDDK'ya bu kapsamda aşağıdaki yetkileri tanımıştır:

Denetlemeler sonucunda bankanın emin bir şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek nitelikte işlemlerin tespit olunması halinde Kurum, sorumluları hakkında yapılacak cezai işlem saklı olmak üzere, vereceği süreler

içinde söz konusu işlemlerin düzeltilmesi ve tekrarına meydan verilmemesi için gerekli tedbirlerin alınması hususunda ilgili bankayı uyarır. İstenen tedbirlerin alınmaması halinde Kurul, işlemlerin mahiyet ve önemine göre;

a) Yönetim kuruluna üye atamak,

b) Bankanın faaliyetlerini kısıtlamak,

c) Bankanın mevduat sigortası primlerini yükseltmek veya kabul ettiği mevduatı yüzde yüz oranına kadar karşılığa tabi tutmak üzere, bankanın emin bir şekilde çalışmasına ve mevduat sahiplerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir.

Kurum, bir bankanın varlıklarının vade itibariyle taahhütlerini karşılayamadığını veya bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu veya likiditeye ilişkin düzenlemelere uymadığını tespit ettiği takdirde; bankadan, onaylayacağı bir plan dahilinde bu durumun düzeltilmesini isteyebileceği gibi uygun bir süre vererek;

a) Uzun vadeli veya duran değerlere yatırım yapılmaması,

b) İştirakler ve gayrimenkuller gibi duran değerlerin elden çıkarılması da dahil olmak üzere, likiditenin güçlendirilmesi amacıyla, uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir.

Kurum, bir bankanın özkaynaklarının sermaye yeterliliğine ilişkin düzenlemelere göre yetersiz kaldığını ya da bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunu tespit ettiği takdirde; bankadan, onaylayacağı bir plan dahilinde, sermaye artırımını veya sermaye benzeri kaynak temin edilmesi suretiyle bu durumun düzeltilmesini isteyebileceği gibi,

a) Kar dağıtılmamasını ve yönetim kurulu üyeleri ile genel müdür ve yardımcılara yapılan ek ödemelerin durdurulması,

b) Zarar doğurduğu tespit edilen faaliyetlerinin sınırlandırılması veya durdurulması,

c) Verimi düşük veya verimsiz varlıklarının elden çıkarılması da dahil olmak üzere, özkaynakların güçlendirilmesi amacıyla, uygun göreceği her türlü tedbirin alınmasını isteyebilir.

Bunun yanında, denetimin şeklinin, kapsamının ve denetim kaynaklarının tahsisinin bankaların risk profillerine göre belirlendiği ve süreç denetimine dayanan bir denetim sistemi olan Risk Odaklı Denetim Sisteminin tesisine ilişkin çalışmalar BDDK bünyesinde başlamış bulunmaktadır. Bu kapsamda bankacılık sektörünün beklenmedik risk ve şoklara karşı dayanıklılığını artırmada önemli katkıları olacağı beklenen, bankaların bünyelerinde etkin bir iç denetim sistemi kurmaları ve karşılaşacakları riskleri en iyi şekilde yönetebilmelerine imkan verecek etkin bir risk yönetimi sistemi oluşturmalarına ilişkin usul ve prensiplerin belirlendiği “Bankaların İç Denetim ve Risk Yönetim Sistemleri Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır. Yönetmeliğin yayımlanmasının ardından bankacılık sektöründe iç denetim ve risk yönetimi hususunda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler, bankacılık sektöründe iç denetim ve risk yönetimi alanlarında bilinçlenme seviyesini artırmış, aynı zamanda bankalarda, risk odaklı denetim sisteminin tesisi için gerekli alt yapının oluşturulması bakımından önemli bir başlangıç olmuştur. Risk odaklı ve daha sıkı bir gözetimi mümkün kılmak amacıyla, özkaynak, risk yönetimi, kredi limitleri ve kredi karşılıkları, muhasebe standartları ve bağımsız denetim, devir ve birleşmelerin özendirilmesi, konularında uluslararası standartlara uygun düzenlemeler getirilmiştir. Sınır ötesi gözetimin iyileştirilmesi için diğer ülke gözetim otoriteleri ile mutabakat protokolleri imzalanmıştır (BDDK, 2003e).

vii. Batık Bankaların Hızlı Bir Şekilde Çözülmesi

Erken uyarı sistemi gözetim otoritesine, banka, yükümlülüklerini yerine getiremeyecek duruma düşmeden önce bankaya müdahale edebilme ve gerekirse bankanın hızlı bir şekilde kapanabilmesi için gerekli esasları belirleme imkanı verir. Kapanma kararında gecikilmesi bankanın ödeme gücünü yitirmesinin maliyetini daha da artırır. Çünkü banka sahipleri mevduat sigorta sistemini suistimal ederek bankanın içini boşaltabilirler veya garantiye

güvenerek mevcut veya yüksek faizlerle açılan yeni mevduatlarla riskli işlemlere girebilirler (Garcia, 2000).

Bu sebeple denetim otoritesi veya geniş yetkilere sahip mevduat sigorta sistemi, batık bankaların çözümüne yönelik olarak banka sahipleri ve yöneticilerinin bankayı güçlü tutmalarını sağlayan ve banka üzerindeki kontrollerini kaybetmelerini önleyen bir sisteme sahip olmalıdır.

Mevduat sigorta sistemi oluşturulması, çözümlene sürecinde, batık bankalara müdahalenin ve bu bankaların kısmen yada tamamen kapanması veya satılmasının kolaylaştırıldığı yasal ve kurumsal bir çerçeve çizilmesi için olanak sağlar. Yapılacak kapsamlı bir düzenleme maliyetli gecikmeleri engelleyerek problemlili bankaların çözümlenmesini ve finansal sistemin güçlü kalmasını sağlayacaktır. Çözümlene sürecinde gözetim otoritesi bankaya müdahale ettikten hemen sonra, banka, mevduat sigorta kurumuna devredilmelidir. Mevduat sigorta kurumu, batık bankayı başka bir kurumla birleştirmek, varlıkların bir kısmını sigortalı mevduat dahil satış veya devir işlemiyle başka bir bankaya aktarmak, varlıklarının tümünü yada bir kısmını tasfiye etmek suretiyle batık bankanın portföy değerini mümkün olduğunca yüksek tutmalıdır. Mevduat sigorta kurumu, kendisine yasalarla verilen çözümlene yetkisini kullanırken en az maliyetli yolu seçmelidir (Garcia, 2000).

4389 sayılı Bankalar Kanununa göre; BDDK, bir bankanın mali bünyesinin güçlendirilemeyecek derecede zayıflamış olduğunu, yükümlülüklerini vadesinde yerine getiremediğini, yükümlülüklerinin toplam değerinin varlıklarının toplam değerini aştığını, faaliyetine devamının mevduat sahiplerinin hakları ve mali sistemin güven ve istikrarı bakımından tehlike arzettiğini tespit ettiği takdirde bankanın temettü hariç ortaklık hakları ile yönetim ve denetimini Fona devretmeye veya bankacılık işlemleri yapma ve/veya mevduat kabul etme iznini kaldırmaya yetkilidir. Ayrıca, bir bankanın yönetim ve denetimini elinde bulunduran ortakların, banka kaynaklarını bankanın emin şekilde çalışmasını tehlikeye düşürecek biçimde kullandıklarını veya bankayı bu suretle zarara uğrattıklarını tespit ettiği takdirde, temettü hariç ortaklık hakları ile bankanın

yönetim ve denetimini Fona devretmeye yetkilidir.

Fon, hisseleri kendisine intikal eden bankanın;

a) Gerektiğinde mali ve teknik yardım da sağlamak suretiyle, varlık ve yükümlülüklerini kısmen veya tamamen, mevcut bankalardan istekli olanlara ya da kurulacak bir bankaya devretmeye veya bankayı isteklisi bulunan başka bir bankayla birleştirmeye,

b) Malî sistemde güven ve istikrarın sürdürülmesini teminen, Kurulca gerekli görülen hallerle sınırlı olmak üzere; malî bünyesinin güçlendirilmesi ve yeniden yapılandırılması için gerektiğinde sermayesini artırmaya, kanuni karşılık yükümlülüklerini ertelemeye veya düşürmeye; iştirak, gayrimenkul ve diğer aktiflerini satın almaya veya bunları teminat olarak alıp karşılığında avans vermeye ya da mevduat yapmaya; alacaklarını, zararlarını devralmaya, bu şekilde sahip olduğu aktifleri ve hisse senetlerini iskonto veya sair suretlerle üçüncü kişilere satmaya; doğmuş veya doğacak borçlarını garanti etmeye, her türlü alacak ve varlıkların nakde tahvilini kendisi sağlayabileceği gibi, yapacağı anlaşmalar çerçevesinde kamusal sermayeli olanlar da dahil olmak üzere diğer bankalar veya üçüncü kişiler aracılığıyla Fon nam ve hesabına bunları nakde tahvil ettirmeye,

c) Hisselerinin üçüncü kişilere devredilmesine imkan bulunmaması halinde, varlık ve yükümlülüklerini devralmaya ve/veya varlık ve yükümlülükleri ile ilgili her türlü işlemi yapmaya,

d) Uygun göreceği aktiflerini, teşkilatını ve aksine talebi olmayan personeli ile devir tarihi itibarıyla mevduat toplamları en yüksek beş bankaca uygulanan faiz oranları ortalamasını geçmemek üzere işlemiş faizleriyle birlikte sigortaya tabi tasarruf mevduatını ve pasifte yer alan karşılık kalemlerini, kurulacak bir bankaya ya da mevcut bankalardan istekli olanlara devretmeye ve/veya bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izninin kaldırılmasını Kuruldan istemeye,

e) Tasfiyelerine karar vermeye ve gerekli göreceği her türlü tedbiri almaya yetkilidir.

Tablo 8'den de görüleceği gibi ülkemizde 1997 yılından bugüne kadar toplam 20 banka TMSF'ye devredilmiştir. Halen TMSF bünyesinde sadece 2 bankanın kaldığı göz önüne alındığında, devralınan bankaların büyük kısmının yeniden yapılandırılarak birleştirme, satış veya doğrudan tasfiye gibi yöntemlerle çözümlendiği söylenebilir.

TABLO 8. TMSF BÜNYESİNE DEVREDİLEN BANKALARIN LİSTESİ

Devralınan	Birleştirilen	Satışı Gerçekleştirilen	Tasfiye Sürecinde Olan	Halen TMSF Bünyesinde Olan
T.Ticaret Bankası	Sümerbank	Bank Ekspres	T.Ticaret Bankası	Bayındırbank
Bank Ekspres	- Egebank	Sümerbank		Pamukbank
İnterbank	- Yurtbank	Demirbank		
Egebank	- Yaşarbank	Sitebank		
		Milli Aydın		
Yurtbank	- Bank Kapital	Bankası		
Sümerbank	- Ulusal Bank			
Esbank	Bayındırbank			
Yaşarbank	- Etibank			
Etibank	- İnterbank			
Bank Kapital	- Esbank			
Demirbank	- EGS Bank			
Ulusal Bank	- Toprakbank			
İktisat Bankası	- İktisat Bankası			
Sitebank	- Kentbank			
Milli Aydın Bankası				
Bayındırbank				
Kentbank				
EGS Bank				
Toprakbank				
Pamukbank				

Kaynak: BDDK (2003e)

Bu bankalar ile TMSF'ye alınmalarının yasal dayanağı Tablo 9'da verilmektedir. Bu bankalardan üçü mülga 3182 sayılı Bankalar Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde TMSF bünyesine alınmış, beş banka yaşanan krizlere bağlı olarak mali bünyelerinin tamamen bozulması ve likiditelerini kaybetmeleri nedeniyle 4389 sayılı Bankalar Kanunu'nun 14 üncü maddesinin 3. fıkrasına göre, oniki banka ise mali bünyelerinin bozulması ve banka kaynaklarının banka hakim ortaklarının lehine ve banka zararına sebep olacak şekilde kullanılması nedeniyle aynı Kanunun 14/3 ve 4. fıkralarına göre TMSF bünyesine alınmıştır.

Mali bünyeleri tamamen bozulan ve likiditelerini kaybeden bankaların çözümlenmesi sürecinde sistemin devamlılığı açısından uygulanan yöntem, bankaların TMSF bünyesinde çözümlenmesidir. TMSF bünyesindeki bankalar, birleştirme, mali bünyelerinin güçlendirilmesi suretiyle satış veya tasfiye yöntemleriyle çözümlenme sürecine tabi tutulmuşlardır. TMSF bünyesinde bir tanesi geçiş bankası ve bir tanesi satış sürecinde olmak üzere toplam iki adet banka kalmıştır. Ayrıca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun 3.7.2003 tarih ve 1085 sayılı kararına istinaden Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.'nin bankacılık yapma izni kaldırılmış ve bankanın yönetim ve denetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna intikal etmiştir. Bir banka ise tasfiye sürecindedir. TMSF, İmar Bankası dışında, devraldığı bankaları tasfiye etmek yerine; müşterilerin bankalara hücumunu önlemek, faiz ve kur üzerindeki baskıyı hafifletmek, borç servisinin sürdürülebilirliğini sağlamak, ödemeler sisteminin kesintiye uğramasını önlemek için kamu kaynaklarıyla yeniden yapılandırmıştır. Bu süreçte, satış, devir yoluyla birleştirme, bilançonun parçalar halinde satışı gibi yöntemler tek başına veya birlikte kullanılmıştır (BDDK, 2003e).

TMSF bünyesinde 2 banka kalmasına rağmen, devralınan bankaların sadece 6 tanesi satılabılmıştır. Rehabilitasyon için devralınan bankalardan bir çoğu tasfiye edilmiş veya birleştirilmiştir. Bu bankaların TMSF'de kaldıkları süre içinde zararları ve maliyetleri yükseldiğinden, kamu otoritesinin yükü artmıştır. Bu bakımdan, çözümlenme sürecinde devralınan bankaların rehabilitasyonu işleminin amacına ulaştığı söylenemez. TMSF tarafından devralınan bu bankalardan rehabilite edilemeyecek durumda olanların hemen tasfiye edilmesi, kamu otoritesinin yüklendiği bu maliyetleri büyük ölçüde azaltabilirdi.

Tablo 10'dan da görülebileceği gibi, TMSF'ye devredilen bankaların devir tarihi itibarıyla toplam yükümlülükleri yaklaşık 32 milyar Dolar'dır ve yükümlülüklerinin yüzde 81'i mevduat hesaplarından oluşmaktadır. Sigortaya tabi mevduat tutarının 16,8 milyar Dolar olmasına karşın, Kasım 2000 krizinin ardından, bankaların tüm yurtiçi ve yurtdışı yükümlülüklerinin yerine getirileceği kamuoyuna duyurulmuştur.

TABLO 9. BANKALARIN TMSF'YE ALINMALARININ YASAL DAYANAĞI

Mülga 3182 Sayılı Bankalar Kanunu Uyarınca İntikal Edenler	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 Uyarınca	4389 Sayılı Bankalar Kanunu Md. 14/3 ve 4 Uyarınca	Söz konusu bankalardan;
Ticaret Bankası Bank Ekspres İnterbank	Yaşarbank Demirbank Sitebank Ulusalbank Tarişbank	Egebank Yurtbank Sümerbank Esbank Etibank Bank Kapital İktisat Bankası Bayındırbank Kentbank EGS Bank Toprakbank Pamukbank	- 1 banka 1997 yılında, - 1 banka 1998 yılında, - 6 banka 1999 yılında, - 3 banka 2000 yılında, - 8 banka 2001 yılında, - 1 banka 2002 yılında, TMSF'ye devrolmuştur.

Kaynak: BDDK (2003e)

TABLO 10. TMSF BÜNYESİNDEKİ BANKALARIN TOPLAM YÜKÜMLÜLÜKLERİ

Toplam Yükümlülükler (Devir Tarihi İtibariyle Milyon Dolar)	31.955
- Toplam Mevduat	25.958
- TL Cinsinden Mevduatlar	10.751
- Yabancı Para Cinsinden Mevduatlar	15.207
- Diğer	5.997
Bilgi İçin	
- Sigortaya Tabi Mevduat	16.827
- Yurtdışı Yükümlülükler(*)	2.024
- Yurtdışı Alacaklar	763
- Yurtdışı Yükümlülükler (net)	1.260
Yurtdışı Yükümlülükler. (net)/Toplam Yükümlülükler (%)	4,0
* Yurtdışından alınan krediler ile yurtdışı yerleşiklere ait mevduatı içermektedir.	

Kaynak: BDDK (2003e)

TMSF'ye devrolan bankaların, devir tarihleri itibariyle birikmiş ve dönem zararlarının toplamı 17,3 milyar Dolardır. Bu bankaların toplam zararlarının çok önemli bir kısmı hakim ortakların kendi bankalarından yasal limitlerin çok üzerinde olarak kullandıkları kaynaklardan oluşmaktadır. hakim ortakların kendi ve diğer TMSF bankaları vasıtasıyla kullandıkları toplam kaynak tutarı 11 milyar Dolar düzeyindedir. TMSF'ye 4389 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca verilen

yetkiler kapsamında, gerek 6183 ve 2004 sayılı Kanunlara istinaden yasal takip yapılması gerekse protokol yapılması yoluyla hakim ortaklardan bu zararların tahsil edilmesi öngörülmektedir (BDDK, 2003c).

TMSF bünyesine alınan bankalar yoğun bir finansal ve operasyonel yeniden yapılandırılma sürecine tabi tutulmuştur. Bu çerçevede TMSF bankalarının kısa vadeli yükümlülükleri azaltılmış, açık pozisyonları önemli ölçüde kapatılmış, mevduat faizleri piyasa koşullarına uygun hale getirilmiş, bu bankaların mevduat ile yabancı para yükümlülükleri diğer bankalara devredilmiş, şube ve personel sayıları azaltılmıştır. 31 Ağustos 2003 itibariyle, Fon bankalarının kısa vadeli yükümlülüğü bulunmamaktadır (BDDK, 2003c).

TABLO 11. TMSF BANKALARININ ÇÖZÜMLEME MALİYETİ (MİLYON DOLAR)

Kamu sektörü tarafından sağlanan kaynaklar (a-b)	17.261
a. Hazine tarafından TMSF için ihraç edilen DİBS tutarı(*)(**)	18.726
b. TMSF tarafından iade edilen DİBS tutarı(*)	1.465
Özel sektör tarafından sağlanan kaynaklar (c+d)	5.213
c. TMSF gelirleriyle yapılan mevduat(***)	3.017
d. TMSF gelirleriyle yapılan sermaye desteği(***)	2.196
Genel Toplam	22.474
(*) İhraç tarihindeki kurlara göre hesaplanmıştır.	
(**) 26.8.2002 tarihinde T.Vakıflar Bankası T.A.O.'ya kullanılan sermaye benzeri krediyle ilgili 213.334 trilyon TL (130,9 milyon dolar) tutarındaki ihraç dahil edilmemiştir.	
(***) TMSF gelirlerinin büyük bir kısmı, bankalardan toplanan sigorta primlerinden oluşmaktadır. Ayrıca, para cezaları, tahsilatlar, banka satışından elde edilen gelirler ve zaman aşımına uğrayan mevduatlardan da gelir sağlanmaktadır.	

Kaynak: BDDK (2003e)

Tablo 11'den de görüldüğü gibi TMSF bünyesine alınan bankaların mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması ve yükümlülüklerinin devri için ihtiyaç duyulan 22,5 milyar Dolarlık kaynağın 17,3 milyar Dolarlık kısmı kamu, 5,2 milyar Dolarlık kısmı ise özel sektör kaynağından (TMSF gelirlerinden) karşılanmıştır. Bu kaynakların önemli bir bölümü, TMSF bankalarının 26 milyar Dolar olan mevduat yükümlülüklerinin ödenmesinde veya devredilmesinde kullanılmıştır.

Sonuç olarak, finansal krizler ortamında belirgin hale gelen "güvensizliğin" derinleşmesi engellenmiştir. Fona devredilen bankaların "yeniden

yapılandırılarak mümkün olduğunca sistem içinde tutulması”, yumuşak bir geçiş sağlamış ve mudilerle kreditorlerin sistemden kaçışı önlenmiştir. Banka ve şube satışları sayesinde 10.337 adet personelin sektörde istihdamı korunmuştur. TMSF bünyesine alınan bankaların varlıklarının etkin ve kısa sürede çözümlenmesi amacıyla, TMSF bünyesinde yeni organizasyonel yapılanmaya gidilmiş ve bu çerçevede, takipteki alacaklar, iştirakler ve gayrimenkuller bu yeni yapılanma içerisinde çözümlenmeye başlanmıştır (BDDK, 2003e).

TMSF bünyesindeki bankaların yeniden yapılandırılmaları sürecinde başlıca sorunlar alacakların tahsilinde ortaya çıkmaktadır. Bunlar:

- 4672 sayılı Kanun ile görevlendirilen mahkemelerin diğer davalardan kaynaklanan ağır iş yükü,
- Davaların uzaması için davalılar tarafından her yola başvurulması,
- Borçlunun mal varlığı TMSF alacağına yetmediği hallerde, tahsilatın mümkün olmaması,
- 2004 sayılı İcra ve İflas Kanununda, borçlu tarafından yapılan itiraz mahkeme kararıyla takibin durmasının mümkün olmasıdır (BDDK, 2003c).

Hukuki süreçlerde yaşanan zorlukların da bir sonucu olarak, TMSF alacaklarının borçlularla protokole bağlanmak suretiyle çözümlenmesi kamu yararı açısından daha etkin bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. TMSF'nin Takip ve Tahsilatını Hızlandırma Çabaları kapsamındaki yapılan yasal düzenlemeler aşağıda belirtilmiştir:

- Fon bankalarıyla ilgili davalarda asliye ticaret mahkemelerinin görevlendirilmesi sağlanmıştır.
- TMSF'nin her türlü alacağının tahsilinde 6183 sayılı Yasanın uygulanabilmesi imkanı getirilmiştir,
- TMSF'ye İstanbul Yaklaşımı çerçevesinde borç yeniden yapılandırma sözleşmelerine taraf olabilme hakkı tanınmıştır,

- TMSF'ye tahsilat çabalarını desteklemek çerçevesinde çeşitli istisna ve muafiyetler tanınmıştır.
- Fona intikal eden bir bankanın borçlarının, taahhütlerinin yüklenilmesi veya alacaklarının devralınması halinde; bu borç, taahhüt ve alacaklarla ilgili olarak açılmış ve açılacak her türlü ceza davalarında Fon, müdahil sıfatını kazanmıştır, davaların aleyhe sonuçlanması halinde, İcra ve İflas Kanununda öngörülen tazminat ve cezaların Fon hakkında uygulanmaması sağlanmıştır,
- Fon tarafından yüklenilen borçlar, taahhütler ve devralınan alacaklarla ilgili dava ve icra takiplerinde, her türlü sürenin 3 ay süreyle durmasına hükmedilmiştir,
- İcra ve İflas Kanununa göre yapılan ihalelerde Fonun teminat gösterme yükümlülüğü kaldırılmıştır,
- Fonun organizasyon yapısı güçlendirilmiştir (BDDK, 2003e).

Devir tarihi ile 2003 yılı Ağustos ayı sonu arasındaki dönemde TMSF tarafından yapılan tahsilat ve satışlardan elde edilen gelirler toplamı 1,8 milyar Dolar gerçekleşmiştir. Devralınan bankaların çözümlene maliyeti ile kıyaslayınca bu tahsilat tutarı oldukça düşük bulunmaktadır. Hukuki sürecin daha hızlı işlenmesini sağlayacak önlemlerle alacakların tahsil edilmesi sağlanmalıdır.

5020 sayılı kanun ile Fon'un alacaklarının daha hızlı ve istikrarlı olarak takip ve tahsilinin sağlanmasına yönelik ilave birtakım değişiklikler getirilmiş olup, aşağıda sayılan yasal değişikliklerin tahsilatları hızlandırması beklenmektedir :

- Fon tarafından başlatılan takip işlemlerinde borçlular tarafından yapılan itirazlar sadece satış işlemi ile sınırlandırılmıştır,
- Fon'a intikal eden bankaların iştirak, şirket ve kuruluşlarının yönetim ve denetimine hakim olmak amacıyla, şirket organlarına görevli atama yetkisi düzenlenmiştir,

- Batık bankaların hakim ortaklarınca yapılan muvazaalı işlemler geçersiz sayılmış ve aksinin ispatı karşı tarafa yüklenmiştir.
- Fon lehine olan tedbirlerin hacze dönüştürülmesinde, diğer alacaklılarca muvazaalı işlemler yoluyla Fon alacaklarının teminatsız bırakılması engellenmiştir.
- Fona intikal eden bankaların hakim ortakları, yöneticileri, çalışanları ve bunların yakınlarının kullandıkları her türlü banka kaynağı hazine alacağı sayılarak, bunların takip ve tahsilinde Fon Kurulu talebi ile Hazine avukatlarının görevlendirilmesi mümkün kılınmıştır. Ayrıca bu kişiler aleyhine açılan her türlü davada ispat külfeti davalılara yüklenmiştir.
- Bankasına olan borcunu ödemeyen batık banka sahiplerine ağır cezalar getirilmiştir.

viii. Düşük Korumanın Sağlanması

Avrupa birliğindeki eğilim mevduat hesabına değil her bir mevduat sahibine koruma sağlanması yönündedir. Fonun tavsiyesi de sigorta sistemine üye kuruluşdaki bir kişi tarafından açılan mevduatların toplamının sigorta kapsamında olması yönündedir. Koruma tutarı kişi başı milli gelirin 1 veya 2 katı olarak tespit edilebilir. Ayrıca mevduatların büyüklük itibarıyla dağılımına bakıldığında daha uygun düzenleme yapılabilir. Böylece sigorta kapsamı, toplam mevduat sayısının büyük çoğunluğunu kapsama alacak (%80), ancak mevduatların toplam değerinin küçük bir oranı (% 20) olacak şekilde tespit edilebilir (Garcia, 2000, s.24).

Türkiye’de 2002 yılı itibarıyla mevduatların hesap dilimlerine göre tutar ve hesap adedi olarak dağılımları Tablo 12 ve 13’de gösterilmiştir.

TABLO 12. 2003 YILI KASIM AYI İTİBARIYLA MEVDUATIN HESAP DİLİMLERİNE GÖRE TUTAR OLARAK % DAĞILIMI³

Kasım 2003-Yüzde Pay	0-50 Milyar	51-250 Milyar	251 Milyar-1 Trilyon	1 Trilyon Üzeri	Toplam
Yurtiçinde Yerleşik Kişiler	36,0	21,7	11,1	27,9	96,7
Tasarruf Mevduatı	16,8	5,8	3,1	3,2	28,9
Resmi, Ticari ve Diğer Kurumlar Mevduatı	2,7	1,3	2,3	14,7	21,0
Döviz Tevdiat Hesabı	16,5	14,7	5,7	10,0	46,9
Yurtdışında Yerleşik Kişiler	0,7	0,9	1,0	0,7	3,3
Döviz Tevdiat Hesabı	0,7	0,9	1,0	0,7	3,3
Genel Toplam	36,7	22,6	12,1	28,6	100,0

Kaynak: BDDK (2004)

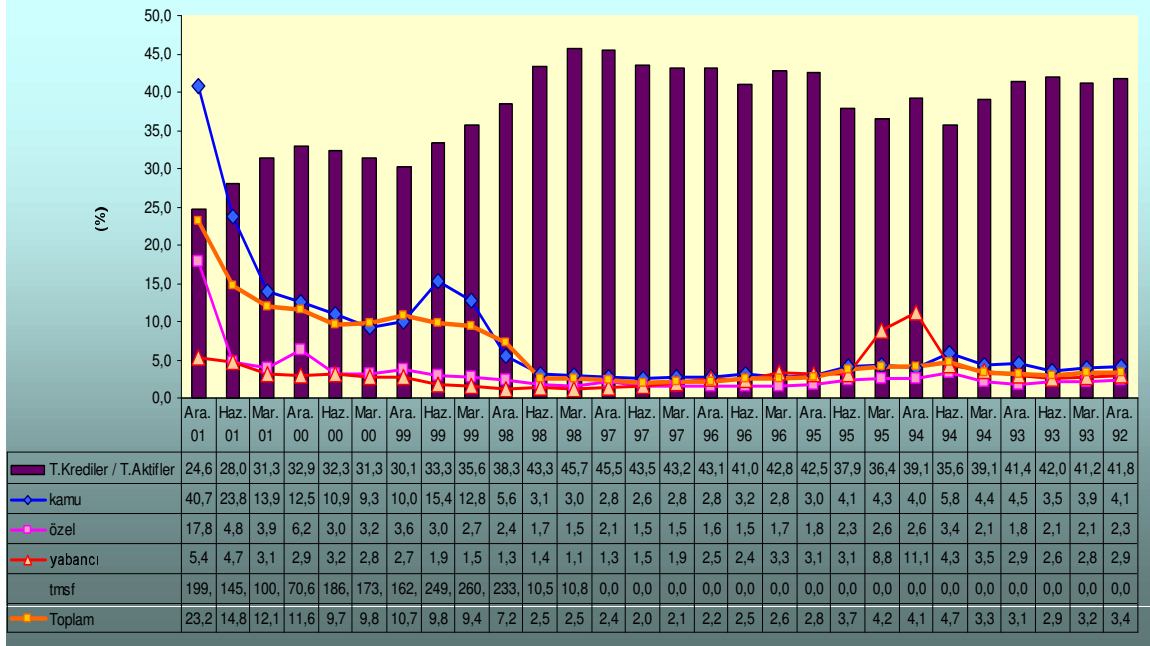
TABLO 13. 2003 YILI KASIM AYI İTİBARIYLA MEVDUATIN HESAP DİLİMLERİNE GÖRE HESAP ADEDİ OLARAK % DAĞILIMI

Hesap Adedi	0-50 Milyar	51-250 Milyar	251 Milyar-1 Trilyon	1 Trilyon Üzeri	Toplam
Hesap Sayısı (Kişi)	99,32	0,63	0,04	0,01	100,0

Kaynak: BDDK (2004)

Buna göre toplam mevduatların tutar olarak % 34'ü 50 milyar TL ve altındadır. Hesap adedi olarak bakılırsa toplam sigortaya tabi hesapların % 99,3'ünün 50 milyar TL altında olduğu görülecektir. 0-50 milyar TL arasındaki mevduatın tamamı ile 50 milyar TL'nin üzerindeki mevduatların 50 milyar TL'lik kısmı birlikte düşünüldüğünde sigortaya tabi mevduatın toplam mevduat içindeki payı yaklaşık % 63'e kadar yükselmektedir. 2004 yılı Temmuz ayından itibaren sigorta kapsamının 50 milyar TL ile sınırlandırılacağı dikkate alındığında bu oranlar IMF'in tavsiye ettiği oranların üstünde kalmaktadır. Mevduatların toplam değerinin % 20'sini sağlayacak sigorta kapsamı Tablo 12'nin verilere göre yaklaşık 30 milyar TL ile sınırlanmaktadır.

³ Sigortaya tabi mevduat baz alındığından Resmi, Ticari ve Diğer Kurumlar mevduatının oranı hesaplamaya dahil edilmemektedir.



Şekil 1. Türk Bankacılık Sektöründe TGA/T. Krediler Rasyosunun Yüzde Gelişimi

Kaynak:Türkiye Bankalar Birliği(TBB)-

<http://www.tbb.org.tr/turkce/bulten/3%20aylik/aranlik2001/grupkumule/default.asp>

Ülkemizde uygulanan tam garanti sebebiyle sağlanan yüksek koruma bankacılık sisteminde ahlaki riski arttıran bir unsur olmuştur. 1994 yılında ortaya çıkan mali kriz sırasında mevduatların sistem dışına çekilmesinin önlenmesi amacıyla mevduat sigorta limitindeki sınır kaldırılmış ve bankacılık sistemine güven sağlanarak mali kesimde kriz aşılmıştır. Ancak bu limitsiz sigortanın günümüze kadar devam etmesi sektörde başka sorunlar ortaya çıkarmıştır. Bankacılık sistemine sağlanan bu sınırsız mevduat güvencesi riskli kredilerin artmasına yol açmıştır. Battıkları zaman kurtarılacaklarına inanan bazı bankalar, yüksek faiz öneren riskli sektörleri tercih etmişlerdir. Zira, bu bankaların sahipleri malesef, yüksek faizle kendi grup şirketlerine kullandırılan kredilerden oluşacak kar banka sahibinin, kar edilemez ve kredi bankaya geri ödenemez ise oluşan zararın önemli bölümünü devlet üstlenecektir anlayışı ile hareket etmişlerdir. Bankacılık sektörü genelinde, kredi riskinin ölçümünde kullanılan kredilerin tahsili gecikmiş alacaklara dönüşüm oranı olan toplam TGA/T. Krediler, Şekil 1'den de görülebileceği gibi özellikle 1994 kriziyle yükselme eğilimi göstermiş, 1998 yılı Haziran ayından sonraki dönemde bu yükselişi sürekli hale gelmiştir.

TABLO 14. BANKA BAZINDA TGA/T.KREDİLER RASYOSUNUN GELİŞİMİ

Aktif Kalitesi (%)	Takipteki Krediler/T. Krediler						
	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
Sektör	11,5	10,7	7,2	2,1	2	2,8	4,1
Kamu Sermayeli Bankalar	12,5	10	5,6	2,5	2,4	3	4
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası	4,4	6	5,3	2,5	2,7	2,8	2,9
Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.	5,9	5,6	3,6	1,9	1,7	1,9	2,1
Türkiye Halk Bankası A.Ş.	26	12,6	8,4	3,1	2,4	5,1	16,3
Türkiye Emlak Bankası A.Ş.	39,4	25,8	5,6	3	2,2	2,7	2,7
Özel Sermayeli Bankalar	6,1	3,6	2,4	2	1,6	1,8	2,6
Fiba Bank A.Ş.	0	0	0,2	0,3	1	8,8	13
Birleşik Türk Körtöz Bankası A.Ş.	0,2	0,3	0	0	0	0	0
Pamukbank T.A.Ş.	0,8	0,7	0,6	0,6	1,2	2,9	3,8
Türk Ekonomi Bankası A.Ş.	0,9	0,5	0,5	0,2	0	0,1	0,3
Anadolubank A.Ş.	0,9	1	8	0	-	-	-
Tekstil Bankası A.Ş.	1,1	0,8	0,6	0,3	0,7	6,4	8,3
Türkiye İmar Bankası T.A.Ş.	1,2	0,1	0,2	0,3	0,7	1,3	4
Koçbank A.Ş.	1,3	1,9	3	1,4	0,5	1,1	2,8
Akbank T.A.Ş.	1,6	2,5	1,7	0,6	0,3	0,4	0,6
Finans Bank A.Ş.	1,9	1,4	1	0,9	1,2	1,6	4,7
Denizbank A.Ş.	2,4	1,7	1,4	0	-	-	-
Kentbank A.Ş.	2,6	2,6	3,2	1,7	1,7	1,9	5,2
Türkiye Garanti Bankası A.Ş.	2,7	1,9	1,3	0,8	0,6	1,6	2,4
MNG Bank A.Ş.	2,9	2,1	1	0	0	0	0
Adabank A.Ş.	3,2	150	0,3	0,4	0	1,2	11,3
Alternatif Bank A.Ş.	3,3	4,8	4,3	2	3,2	7,7	4,4
Yapı ve Kredi Bankası A.Ş.	4,3	4,6	3,1	1,5	0,8	0,8	1,4
Türkiye İş Bankası A.Ş.	5,6	7,4	3,2	2,5	2,2	0,8	1,1
Türk Dış Ticaret Bankası A.Ş.	5,9	8,3	2,9	0,4	0,2	0,5	2,8
Bayındırbank A.Ş.	6,1	4,7	24,4	1,1	2,4	9,7	12,3
Oyak Bank A.Ş.	9,9	12,7	3,7	1,2	1,6	2,9	12,6
Şekerbank T.A.Ş.	11,1	14,1	9,4	6,9	7,7	13,6	12,6
Sitebank A.Ş.	15,3	11,6	4,7	0	0	0	73,4
Toprakbank A.Ş.	15,8	12,4	3,7	2	0,7	0,4	0,5
Turkish Bank A.Ş.	19,7	5,3	6,6	7,5	2,4	0	2,7
Ege Giyim Sanayicileri Bankası A.Ş.	26,2	9,1	0	0	0	0	-
Milli Aydın Bankası T.A.Ş.	66	27,8	9,9	1,8	1,3	4,6	6,7
İktisat Bankası T.A.Ş.	247	3,6	10,7	10,3	10,2	9,9	15
Tas.Mevd.Sig.Fonu.Devr.B.	70,6	162,8	233,2	-	-	-	-
Demirbank T.A.Ş.	5,5	1,5	1,7	0,6	1,2	1,4	1,5
Etibank A.Ş.	14,3	0,3	0,2	2,9	7	4	8,1
Türk Ticaret Bankası A.Ş.	81	75,1	44,7	39,3	4,2	2,8	2,8
Türkiye Tütüncüler Bankası Yaşarbank A.Ş.	87,2	63,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,9
Eskişehir Bankası T.A.Ş.	118,8	50,5	1,5	3,1	6,9	1,9	2,2
Bank Ekspres A.Ş.	121,8	108,7	226,9	1,4	1,6	3,4	8,6
Egebank A.Ş.	205,3	211,2	2,4	0,3	0,5	1,5	2,8
Interbank	635,9	378,7	397,5	0,9	0,8	2,1	2,7
Sümerbank A.Ş.	911,9	296,7	1,6	0,3	0	0,5	0
Bank Kapital Türk A.Ş.	1.115,10	6,8	6,4	0,7	0	0	0
Yurt Ticaret ve Kredi Bankası A.Ş.	7.554,60	1.723,40	5,8	0,2	0,1	0,4	0
Yabancı Bankalar	2,9	2,7	1,3	1,3	2,4	3,1	11,1
HSBC Bank A.Ş.	0	0	0	0	0	0	0
Ulusal Bank T.A.Ş.	0	0,1	0,4	4,8	276,5	180,8	58,4
Habib Bank Limited	0	0	0	0	0	-	0
ING Bank N.V.	0	0	0	0	-	-	-
Rabobank Nederland	0	0	0	33,3	19	17,8	44,2
Société Générale (SA)	0	0	0	0,2	0,5	0,4	9,8
The Chase Manhattan Bank N.A.	0	0	0	0	0	0	0
Bnp - Ak Dresdner Bank A.Ş.	0,6	0,2	0,7	2,4	4,3	4,6	6,6
Banca di Roma S.P.A.	1	2,2	0,3	0,9	2,6	9,5	300
Citibank N.A.	1,4	4,6	1,9	1,1	1,1	0,7	0
Osmanlı Bankası A.Ş.	2,5	2,2	0,8	0,6	0,4	0,8	2
Westdeutsche Landesbank Girozentrale	4,6	7,1	2,6	2,9	14,9	22,7	47
Bank Mellat	12,3	6,3	2,8	0,7	1,8	4,7	2,9
Arap Türk Bankası A.Ş.	15	11,8	6,9	6,6	10	12,4	8,7
Abn Amro Bank N.V.	17,3	3,7	0,6	0	1,3	2,7	8,6
Credit Lyonnais Turkey	28,5	17,9	106,4	29,9	41,3	44,6	44,7

Kaynak: TBB-<http://www.tbb.org.tr/asp/donemsel.asp?grup=7>

Tablo 14'den de görülebileceği gibi, 1994 ve 2000 yılları arasında TMSF'ye devrolunan bankalara baktığımızda Fon'a alındıkları tarih itibarıyla TGA/T.Krediler oranında son derece büyük artışlar gözlenmektedir. Buradan bu bankaların kredi yönetiminde yeterince dikkatli olmadıklarını ortaya çıkarmaktadır.

ix. Mevduat Sigorta Kurumu Tarafından Mevduat Karşılığı Vadesi Geçmiş Kredilerin Netleştirilmesi

Eğer mevduat sahibi aynı zamanda bankanın kredi müşterisi ise aldığı kredi karşılığında mevduatları netleştirilebilir. Ancak burada söz konusu kredinin tahsilinin mutlaka gecikmiş veya sorunlu hale gelmiş olması gerekmektedir. Kredi tutarı eğer mevduattan büyükse mevduat düşüldükten sonra kalan kısım bankanın alacağı olur. Mevduatın krediden fazla olması durumunda ise, sigorta limiti netleştirmeden önceki tüm mevduata uygulanır ve netleştirmeden sonra mevduat sigorta limiti içindeki kalan kısım mevduat sigorta sistemi tarafından korunur (Garcia, 2000, s.27).

Yürürlükteki uygulamaya göre; Türkiye'de faaliyet gösteren ve mevduat kabulüne yetkili bulunan bankaların, yurt içi şubelerinde gerçek kişiler tarafından açılmış olan Türk Lirası cinsinden tasarruf mevduatı ile tasarruf mevduatı niteliğini haiz altın depo ve döviz tevdiat hesaplarının mevduat sigortasına tabi olduğu belirtilmiştir. Netleştirme uygulamasına yönelik herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.

x. Üyeliğin Zorunlu Olması

Mevduat kabul eden tüm kurumların mevduat sigorta sistemine üyeliği zorunlu olmalıdır. Aksi halde sadece zayıf kurumlar sisteme girer ve sistem finansal olarak varlığını sürdüremez. Çünkü sigortanın maliyetinin bankacılık sistemindeki mevduat kabul eden tüm kurumlar tarafından paylaşılması gerekmektedir.

Türkiye’de sisteme giriş zorunlu bulunmaktadır. 4389 sayılı Bankalar kanununun Bankaların kuruluşları ve faaliyete geçme esaslarını düzenleyen maddesine göre, bir bankanın kuruluşu esnasında yüzde beşi faaliyete başlamadan önce ve kalan yüzde beşi de faaliyete geçiş tarihinden itibaren bir yıl içinde olmak üzere kurucular tarafından Fona asgari sermayenin yüzde onu tutarında sisteme giriş payı yatırılmasının gerektiği belirtilmiştir.

xi. Mevduat Sigorta Sistemi Yeterli Deneyime Ulaştıktan Sonra Riske Dayalı Prim Sistemine Geçilmesi

Açık mevduat sigorta sistemine sahip ülkelerin üçte birinde riske dayalı prim sistemi mevcuttur. Önemli olan bu prim sistemin basit ve anlaşılabilir olmasıdır. Riske dayalı prim uygulanmasında belirlenen yaklaşımlardan biri mevduat yerine riske dayalı varlıklar üzerinden primin hesaplanmasıdır. Bu yaklaşım bankalara hesaplama konusunda ek bir maliyet yüklememekte ve sabit sigorta priminden riske dayalı dayalı prim sistemine geçişte bir ülke için uygun bir başlangıç noktası olmaktadır. Diğer yaklaşım ise yüksek sermaye yeterliliği rasyosu ve/veya denetim derecesine sahip bankaların daha düşük prim ödemesidir. Amerika birleşik devletlerindeki uygulamaya göre hem sermaye hem de CAMEL derecelendirmeleri göz önüne alınmaktadır (Garcia, 2000, s.31).

Ülkemizde, tasarruf mevduatı, tasarruf mevduatı niteliğini haiz altın depo ve döviz tevdiat hesapları üzerinden yılda dört defa onbinde 25 oranında, 4389 sayılı Bankalar Kanunu uyarınca yürürlüğe konulan standart rasyoları tutturamayan bankalardan onbinde 26 oranında sigorta primleri tahsil edilmekteydi. Ancak, 31 Mayıs 2000 tarih ve 2000/682 sayılı Sigortaya Tabi Tasarruf Mevduatı ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nca Tahsil Olunacak Primler Hakkında Kararının uygulamasının bankalara getirmiş olduğu yüklerin azaltılmasını ve riske dayalı prim sisteminin etkinleştirilmesini sağlamak amacıyla Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu 31.10.2003 tarih ve 1143 sayılı kararı ile tahsil edilecek primlere ilişkin yeni düzenlemeler yapmıştır. Buna göre; tasarruf mevduatı sigorta primi tutarları, bankaların Mart, Haziran, Eylül ve

Aralık ayları sonu itibarıyla düzenledikleri mali tabloları esas alınarak hesaplanmaktadır. 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 onikibuçüğüdür.

Bu orana;

a) Konsolide ve konsolide edilmemiş malî tablolar esas alınarak hesaplanan Sermaye Yeterliliği Standart Oranlarından en düşük olanı dikkate alınmak suretiyle, söz konusu 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 kullanılan 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 grupta 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 eklenmektedir.

xii. Bağımsız Ancak Sorumlu Bir Mevduat Sigorta Kurumunun Oluşturulması

Mevduat sigorta sisteminin tasarımı kredibilitesini önemli ölçüde etkileyecektir. Devlet desteği mevduat sigorta kurumunu daha güvenilir yapacağından kanunla belirlenmiş geniş yetkilere sahip kamu kurumu olarak kurulmalıdır. Ancak, kamu kurumu olarak faaliyet gösteren mevduat sigorta sistemi bazı sorunları da bünyesinde barındırır. Bunlardan biri banka operasyonları, gözetim ve denetimleri ve sigortanın işleyişi ile ilgili olarak siyasi otorite tarafından yapılan politik müdahalelerdir. Bu problem, mevduat sigorta kurumunun yönetimi, görevleri ve faaliyetleri bakımından hükümete ve/veya meclise sorumlu olan bağımsız bir organizasyon şeklinde oluşturulmasıyla çözülebilir. Ayrıca kanun ve düzenlemelerde politik müdahaleleri sınırlayıcı, yasaklayıcı kuralların yer alması buna yardımcı olacaktır. Mevduat sigorta kurumunun yönetim kurulu gerek üyelerin seçilme sistemi gerekse çalışma şekli bakımından bağımsız statüsünü yansıtmalıdır. Mevduat sigorta kurumu mali olarak şeffaf ve hesap verebilir olmalıdır ki, bankacılık sektörü ve tasarruf sahipleri kurumun performansını denetleyebilsin. Bu açıdan hesaplarının denetimden geçmesi toplumda bu kuruma karşı güveni arttıracaktır. Ayrıca yasalarla kurum çalışanlarına görevleriyle ilgili olarak dokunulmazlık ve koruma verilmelidir (Garcia, 2000).

IMF'e göre ideal olan mevduat sigorta kurumunun denetim ve para otoritesinden ayrı oluşturulmasıdır. Denetim otoritesi ve mevduat sigorta kurumunun farklı ancak tamamlayıcı sorumlulukları vardır. Ancak merkez bankası, denetim otoritesi ve mevduat sigorta kurumu sıkı işbirliği içinde çalışmalıdır (Garcia, 2000, s.37).

Türkiye'deki bankalarda bulunan tasarruf mevduatının sigorta edilmesi ile görevli kurum olan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu, kamu tüzel kişiliğini haizdir. Denetim ve para otoritesinden bağımsız bir yapıya kavuşmuştur. Fonun karar organı Fon Kuruludur. Fon, Başkan tarafından idare ve temsil olunur.

4389 sayılı Bankalar Kanununa göre, Fonun karar organı olan Fon Kurulu, ilgili bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanan yedi üyeden oluşur. Bakanlar Kurulu, üyelerden birini başkan, birini de ikinci başkan olarak görevlendirir. Üyelerin hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde, mühendislik dalında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmaları gerekir. Üyeler; en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından ilgili Bakanın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Fon Kurulu başkan ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Görevleri sona erenler yeniden atanabilir.

Fon işlemlerini yürütmede Başkana yardımcı olmak üzere Fon Kurulu kararıyla Kurum başkan yardımcısı statüsünde ve Kurum başkan yardımcılarında aranan şartları taşıyan üç Fon başkan yardımcısı atanabilir.

Başkanın görevde bulunmadığı izin, hastalık, seyahat ve diğer hallerde; kanun, kararname ve yönetmelikler çerçevesinde Başkana verilmiş olan görev ve yetkiler, İkinci Başkan tarafından kullanılır. Kurul, Başkan veya bulunmadığı hallerde İkinci Başkanın başkanlığında en az beş üyenin hazır bulunması ile toplanır. Kurul kararları en az dört üyenin aynı yöndeki oyuyla alınır.

Fonun hesap dönemi takvim yılıdır. Fon, yıllık bilanço ile gelir ve gider cetvelini, hesap dönemine ilişkin faaliyetlerini, sonraki dönem hakkında görüş ve önerilerini ve alınması gereken önlemleri içeren bir faaliyet raporunu düzenleyerek ilgili Bakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderir. Ayrıca, Fon yılda iki kereden az olmamak üzere, Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu bilgilendirir.

Ayrıca, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Muhasebe Yönergesi ile TMSF'nin yıllık bilanço ve gelir tablosunun Türkiye'de faaliyette bulunan yetkili bir bağımsız denetim kuruluşuna onaylattırılacağı hükme bağlanmıştır.

İşlem yapılan bankalarla ilgili olarak Fon Kurulu başkanı, üyeleri ve Fon personeli aleyhine görevlerinin ifası sebebiyle açılmış ve açılacak davalar, Fon aleyhine açılmış sayılır. Bu kişilerin görevlerini kötüye kullandıklarına hükmolunması halinde kendilerine rücu edilir. 4389 sayılı Bankalar Kanununun 15 inci maddesinin (4) numaralı fıkrasında;

“...Fon Kurulu başkan ve üyeleri ile Fon personeli, görevleri esnasında veya görevleri nedeniyle işledikleri ve kendilerine karşı işlenen suçlar bakımından Devlet memuru sayılırlar. Buna ilişkin soruşturmalar, Fon Kurulu başkanı ve üyeleri için ilgili Bakanın, Fon personeli için ise Fon Kurulunun izin vermesi kaydıyla genel hükümlere göre yapılır”

hükmü yer almaktadır.

xiii. Bankacıların Sadece Danışma Kurullarında Yer Alması

Özellikle özel mevduat sigorta sistemlerinde görülen kurumsal sorunlardan biri toplumun menfaatlerinden çok bankaların kendi menfaatlerini ön plana çıkarmasıdır. Ancak bankacıların mevduat sigorta kurumunun yönetiminde değil de danışma kurullarında yer alması bu sorunun aşılmasına yardımcı olabilir.

Türkiye'de uygulanan mevduat sigorta sistemi resmi bir sistemdir. 4389 sayılı Bankalar Kanununda da Kurula seçilecek üyelerin nitelikleri belirtilirken; hukuk, iktisat, maliye, bankacılık, işletme, siyasal bilgiler, kamu yönetimi ve dengi dallarda veya bu dallarla ilgili mühendislik alanlarında en az lisans düzeyinde, mühendislik dalında lisans düzeyinde öğrenim görmüş olanların ise belirtilen alanlarda lisansüstü öğrenim görmüş olmalarının gerektiği ve en az üçü bankacılık olmak üzere maliye-finans alanında en az 10 yıl deneyim sahibi ve üst düzey yöneticilik yapmış veya yukarıda sayılan öğrenim dallarında en az 10 yıl öğretim üyeliği yapan adaylar arasından seçilebileceği belirtilmektedir. Ayrıca Kurul üyelerinin, özel bir kanuna dayanmadıkça resmi veya özel hiçbir görev alamayacakları ve görevlerinden ayrılmalarını izleyen iki yıl içinde, yönetim ve denetimleri veya hisseleri Fona intikal eden bankalar hariç olmak üzere, bu Kanun kapsamına giren kuruluşlarda görev alamayacakları belirtilerek, Kurul üyelerinin tarafsızlığı garanti altına alınmıştır.

xiv. Merkez Bankası ve Denetim Otoritesiyle Yakın İşbirliği İçinde Olunması

Bir diğer kurumsal problem finansal sistemi düzenleyici kurumlar arasındaki işbirliği eksikliğidir. Mevduat sigorta sisteminin başarısı gözetim otoritesi ve diğer kamu kurumlarından gelecek yeterli bilgi ve işbirliğine bağlıdır. Bu konularla ilgili yasal düzenlemeler yapılarak kurumlar arası işbirliği garanti altına alınabilir. Resmi mevduat sigortasının olduğu ülkelerde merkez bankası, denetim otoritesi, mevduat sigorta kurumu ve hazine arasında yakın işbirliği ve bilgi akışı sağlayacak yasal düzenlemeler şarttır. Burada hangi bilgilerin paylaşılacağına dikkatli bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca denetim otoritesi finansal güçlüğü düşmesi muhtemel bankayla ilgili olarak gerekli hazırlıkları yapabilmesi için mevduat sigorta kurumunu bilgilendirmelidir.

Merkez Bankası'nın görevi sigorta kapsamı dışındaki mevduat sahiplerinin bankalara hücumlarını engellemek üzere ödeme gücü bulunan ancak likidite sıkışıklığı yaşayan bankalara borç vermek ve rezerv para büyüklüğünü uygun sınırlar içinde tutmak için verdiği bu krediyi sterilize etmektir. Sigorta kurumunun görevi ise ödeme gücüne düşmüş, varlığını sürdürmeyecek durumdaki bankalarla ilgilenmek ve bu bankaların yeniden çözümlenmesini sağlamaktır. Bazen bu iki amaç arasında uyumsuzluk olabilmektedir. Bu problemi gidermek için mevduat sigorta sistemini yönelik yasalarda mevduat sigorta kurumu ve Merkez Bankası arasında yakın işbirliğine izin veren düzenlemeler yapılmalıdır. Çünkü geçici likidite sıkışıklığı ile ödeme gücünü kaybetme arasındaki ayırım güçtür. Merkez Bankası'nın ödeme gücünü içine düşmüş bankaya kredi vermesi ahlaki riske neden olur, sigorta maliyetini artırır ve parasal kontrolü azaltır (Garcia, 2000).

4389 sayılı Bankalar Kanununda, BDDK ve Fon arasındaki işbirliğini kolaylaştıracak önlemler alınmıştır. Ayrıca, Kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin, Fon tarafından istenecek her türlü bilgiyi vermeleri ve ibraz etmeleri gerekmektedir.

BDDK ve Merkez Bankası sistemdeki bankaların davranışlarını izleyebilmek ve zamanında tedbir alabilmek bakımından bilgi alışverişi ve günlük değerlendirme alanlarında yoğun işbirliği içerisinde bulunmaktadır. Mali sistemde likidite sıkışıklığı olduğu durumlarda BDDK, Hazine ve Merkez Bankası arasında etkili bir koordinasyon sağlanmaktadır (BDDK, 2003e).

xv. Bankacılık Sistemi Güçlüken Sistemin Uygulanması

Bankacılık sistemi güçlüken mevduat sigorta sistemi uygulamasına geçilmesi gerekmektedir. Sınırlı mevduat sigorta sistemine geçilmesinden önce sistemdeki bankaların yeniden yapılandırılma programı başarılı bir şekilde gerçekleştirilmiş olmalıdır. Böylece bankacılık sektörü mevduat sigorta sisteminin uygulamaya konulmasının getireceği ilave maliyetleri karşılayabilecek ve yapılacak düzenlemeleri yerine getirebilecek bir güce kavuşabilir. Bu da ortaya çıkacak maddi kayıpların eşit ve etkin bir şekilde paylaşımını sağlayacaktır. Aksi halde sağlıklı bir finansal sistemde oluşabilecek bir kriz ortamında fon mevcudu yeterli seviyeye ulaşamadığı için fonun kendisine yönelik talepleri karşılayamama riski ortaya çıkabilir.

Tasarruf mevduatının korunması ile ilgili olarak ülkemizdeki ilk yasal düzenleme 1933 tarihinde yapılmasına karşın, bugünkü anlamda bir fon 1983 tarihinde oluşturulmuş ve Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" kurulmuştur. Bankacılık sisteminde 1994 yılında yaşanan krizle birlikte tam garanti uygulamasına geçilmiş ve günümüze kadar gelen süreçte henüz tam anlamıyla sınırlı bir mevduat sigorta sistemi uygulamasına geri dönülemediği görülmüştür.

Türkiye'de Şubat 2001'de yaşanan mali krizin, kamu sektöründen başlayarak mali sektöre yayılan ve neticede reel sektör üzerinde büyük sıkıntı yaratan etkileri olmuştur. Bu nedenle, ekonomide büyümeyi ve firmaların tekrar karlı şekilde faaliyetlerini sürdürmelerine olanak sağlamak üzere kapsamlı bir kurumsal yeniden yapılandırma programının uygulanması gerekmiştir. Bunun yanında krizin mali sistem üzerindeki etkisini ve kurumsal sektörün mali sektörde yarattığı sorunları gidermek amacıyla mali sektörde de çeşitli düzenlemeler

yapılması gerekmiştir. Bu kapsamda 15 mayıs 2001 tarihinde Türk bankacılık sektöründe yıllardır süregelen yapısal sorunların çözümüne yönelik en kapsamlı program olan “Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı” uygulamaya konulmuştur. 4743 sayılı “Mali Sektöre Olan Borçların Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Hakkında Kanun” ile program güçlendirilerek özel sermayeli bankaların sermayelerinin güçlendirilmesi ve kamu desteği sağlanması ile şirketlerin bankalara olan borçlarının yeniden yapılandırılmasının yasal çerçevesi oluşturulmuştur (BDDK, 2003e).

Ayrıca tam garanti uygulamasının 5.7.2004 tarihinden itibaren kaldırılacağı ve sınırlı mevduat sigorta sistemi uygulamasına geçileceği kamuoyuna ilan edilmiş bulunmaktadır.

xvi. Yeterli Fon Kaynağına Sahip Olunması

Pek çok ülkede mevduat sigorta sistemi bir fon oluşturularak bankalara periyodik olarak prim ödeme zorunluluğu getirmektedir. Yeterli kaynaklara sahip bir fon bankacılık problemleriyle başa çıkmada esnekliği artırır. Bu da mevduat sigorta sistemi ve bankacılık sektörüne güveni sağlar.

Fon mevcudu için belirlenecek hedef normal şartlarda giderleri karşılaması yeterli tutardır. Hedeflenen fon büyüklüğü belli sayıda küçük bankadaki sigortalı mevduatı korumaya olanak verecek şekilde, sigortalı mevduatın bir yüzdesi olarak belirlenebilir. Çünkü mevduat sigorta sistemi münferit bankalardaki sorunlarla başa çıkabilir. Sistemik bir krizde hükümet daha kapsamlı tedbirler almalıdır.

Öncelikle fon, mevduat sigorta sistemine güveni sağlayacak ve kullanabilecek bir seviyede olmalıdır. daha sonra ise bir yıldaki toplam mevduatın bir yüzdesi olarak belirlenecek 3 aylık yada 6 aylık olarak tahsil edilecek prim sistemi belirlenmelidir. Prim oranları mevduat sigorta kurumu tarafından kararlaştırılmalı ancak yıllık mevduatın %1’ini geçmemelidir. Hedef fon mevcuduna ulaşıldıktan sonra prim oranları indirilebilir yada hedefinden altında kalması halinde ek primler tahsil edebilir. Riske dayalı prim sistemi

prensip olarak daha adildir ve sağlam kurumlar yaratır. Bankaların primleri gider olarak kaydedebilmesi sağlanmalıdır (Garcia, 2000, s.43).

Tam garanti uygulamasında ise fon mevcudunun korunması için çeşitli tedbirler alınmalı ve garantinin boyutu fon kaynaklarını ve devlet bütçesini zorlamayacak şekilde biçimlendirilmelidir.

Uluslararası Para Fonunun tavsiyesi, bankacılık sistemi yada sistemdeki büyük bankalar ödeme gücü ve karlılık anlamında kabul edilebilir bir finansal sağlamlığa ulaştırılmak üzere yeniden yapılandırma programları olumlu sonuçlar verinceye kadar sınırlı mevduat sigorta sistemine geçilmemesi yönündedir.

TMSF'nin finansal kaynakları 4389 sayılı Bankalar Kanununda belirtilmiştir. Bu kaynaklar başlıca;

- Sigorta primlerinden,
- Zamanaşımına uğrayan mevduat, emanet ve alacaklardan,
- Asgari sermayenin % 10'u tutarında Fona yatıracakları sisteme giriş payından,
- Kanunun 8 inci maddesinin ikinci fıkrası hükümleri çerçevesinde, devralan bakımından verilen hisse devir izinlerinde, hisseleri devralan ortaklar tarafından, devralınan hisselerin nominal bedelinin veya borsa değeri daha yüksek olduğu takdirde borsa değerinin yüzde biri oranında TMSF'ye yatırılacak tutarlardan,
- Son ilan tarihinden itibaren altı ay içinde aranmadığı için fona irat kaydedilen miktarlardan,
- Kanun hükümlerine aykırılık dolayısıyla hükmolunacak adli para cezaları ile idari para cezalarının yüzde ellisinden,
- Türkiye Bankalar Birliğince alınan özel ve genel nitelikteki tedbirlere zamanında ve tam olarak uymayan üyeleri hakkında Türkiye Bankalar Birliği Yönetim Kurulunca uygulanan para cezalarından,

- 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun 40'ıncı maddesinin ikinci fıkrası gereğince tahsil edilen zorunlu karşılık ve umumi dispoñibilite cezai faizlerinden,
- Fon mevcudunun gelirleri ile sair gelirler olarak sayılabilir.

Tablo 15'de gelir dağılımına baktığımızda TMSF'nin toplam gelirleri 2002 yılında 1.734.459.353 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam gelirler içinde % 44 ile sigorta primleri ve % 45 ile faiz gelirleri önemli yer tutmaktadır.

TABLO 15. TMSF'NİN 2002 YILI GELİR DAĞILIMI

Gelir Unsurları	TL Gelirleri	Döviz Gelirleri	Toplam	(Milyon TL)
				% Payı
Mevduat Sigorta Primleri	289.318.578	470.627.122	759.945.700	43,81
Zamanaşımı Gelirleri	2.081.082	3.913.008	5.994.090	0,35
Hisse Devirlerinden Alınan Paylar	8.168.558	0	8.168.558	0,47
Gecikme Zamları	1.859.384	0	1.859.384	0,11
Para Cezası Gelirleri	3.235.362	0	3.235.362	0,19
Kar Payı Gelirleri	2.266.451	1.019.406	3.285.857	0,19
Faiz Gelirleri	695.693.664	76.522.795	772.216.459	44,52
Takipli Alacaklardan Gelirler	13.304.498	0	13.304.498	0,77
Elden Çıkarılacak Varlıklar Satış Karları	129.844.154	0	129.844.154	7,49
Elden Çıkarılan Varlıklar Gelir ve Karları	4.064.709	0	4.064.709	0,23
TMSF'nin Esas Faaliyetlerine Ait Diğer Gelirler	28.655.629	0	28.655.629	1,65
İflas Masası Alacaklarından Alınan Faizler	215.535	0	215.535	0,01
Diğer Olağan Gelir ve Karlar	2.510.282	1.159.136	3.669.418	0,21
Toplam	1.181.217.886	553.241.467	1.734.459.353	100,00

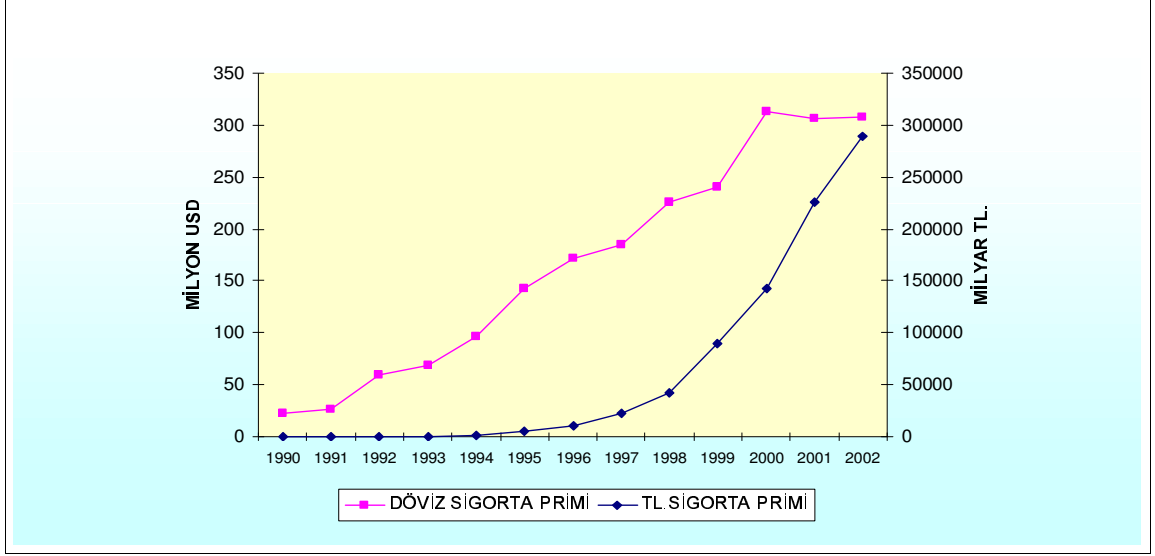
Kaynak: BDDK (2003c)

TABLO 16. TMSF'NİN 2002 YILI İTİBARIYLA SEÇİLMİŞ GELİR KALEMLERİ (MİLYON TL)

Faiz Gelirleri	2002	2001	% Değişim
TCMB'den Alınan Faiz Gelirleri	42.474	3.714.165	-98,86
Diğer Banka Mevduatlarından Alınan Faizler	306.158.563	108.882.024	181,18
DİBS'lerden Alınan Faizler	466.015.422	233.814.331	99,31
Toplam	772.216.459	346.410.520	122,92

Kaynak: BDDK (2003c)

Tablo 16'ya göre, TMSF'nin muhtelif aktiflerinden 2002 yılında nakden veya hesaben elde ettiği faiz miktarı 772.216.459 milyon TL'dir. Faiz gelirlerinin 466.015.422 milyon TL'si DİBS'lerden sağlanmıştır. Diğer banka mevduatlarından elde edilen faiz geliri 306.158.563 milyon TL olup, 2001 yılına göre% 181 oranında artış göstermiştir. TCMB'den alınan faiz gelirleri ise 42.474 milyon TL'dir.



Şekil 2. Döviz ve Türk Lirası Sigorta Primleri Gelişimi

Kaynak: BDDK (2003c)

1990 yılından itibaren sigorta prim tahsilatlarında kaydedilen gelişmeler şekilde 2'de görülmektedir. TMSF'nin Türk Lirası sigorta primleri 1994 yılından itibaren, döviz sigorta primleri ise 1990 yılından itibaren artış trendine girmiştir.

xvii. Fon Gelirlerinin Akılcı Bir Şekilde Değerlendirilmesi

Fon kaynakları güvenli ve risksiz alanlara yatırım yapılmalıdır. Genellikle fon kaynaklarının değerlendirilmesinde en güvenli yol kamu kağıtlarına yatırımdır.

TMSF mevcudu Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Plasman Yönergesine istinaden yönetilmektedir. TMSF mevcudunun değerlendirilmesi veya idari ve tahsilat işlemlerinin yürütülmesi amacıyla belirlenen kriterler dahilinde uygun görülecek bankalar nezdinde hesaplar açılmakta ve TMSF mevcudu TCMB ve

diğer bankalar nezdinde değ erlendirilmektedir. TMSF'nin TCMB ve diğ er bankalar nezdinde bulunan Türk lirası hesaplarının 31.12.2002 tarihi itib ariyle bakiyeleri Tablo 17'de belirtilmiştir:

TABLO 17. 2002 YILI İTİBARIYLA TMSF'NİN TÜRK LİRASI HESAP BAKİYELERİ

Türk Lirası Hesapları (Milyon TL)	
TCMB Nezdindeki Hesaplar(Vadesiz)	1.676.442
Değ erleme Hesabı (Vadesiz)	31.911.273
İdari Hesap (Vadesiz)	2.605.247
Diğ er Bankalar Nezdindeki Hesaplar (Uzun Vadeli)	538.045.443
Toplam	574.238.405

Kaynak:BDDK (2003c)

Diğ er bankalar nezdindeki uzun vadeli hesaplarda görülen 538 trilyon TL bakiyenin 141 trilyon TL'si Bank Ekspres'in hisse satış sözleşmesi uyarınca Tekfenbank A.Ş. tarafından ödenecek meblağ olup, kalan 397 trilyon TL ise TMSF'nin Bayındırbank ve Pamukbank nezdindeki hesaplarından oluşmaktadır.

TMSF'nin TCMB ve diğ er bankalar nezdindeki döviz hesaplarının 2002 yıl sonu itib ariyle ilgili para birimleri cinsinden bakiyeleri 2001 yıl sonu ile karşılaştırmalı olarak aşağıda gösterilmektedir.

TABLO 18. 2002 YILI İTİBARIYLA TMSF'NİN DÖVİZ HESAPLARI BAKİYELERİ

Döviz Hesapları (Vadesiz)			
	Döviz Cinsi	31.12.2002	31.12.2001
TCMB Nezdindeki Hesaplar	USD	3.088.855	199.216.075
	EUR	1.637.091	48.231.812
Diğ er Bankalar Nezdindeki Hesaplar	USD	229.321.519	88.908

Kaynak: BDDK (2003c)

2002 yıl sonu itib ariyle TMSF'nin serbest portföyündeki DİBS dökümü Tablo 19 ve 20'de gösterilmektedir.

TABLO 19. 2002 YILI İTİBARIYLA TÜRK LİRASI DİBS DÖKÜMÜ

Türk Lirası DİBS (Milyon TL)					
Alış Tarihi	Alış Değeri	Faiz Oranı(%)	31.12.2002 Bakiyesi	Vade Tarihi	Nominal Değer
18.04.2002	267.935.360	30,66	252.614.303	07.09.2005	252.614.303

Kaynak: BDDK (2003c)

TABLO 20. 2002 YILI İTİBARIYLA USD BAZINDA DİBS DÖKÜMÜ

USD DİBS					
Alış Tarihi	Alış Değeri (Milyon USD)	Faiz Oranı (Yıllık %)	31.12.2002 Bakiyesi (Milyon TL)	Vade Tarihi	Nominal Değer (Milyon USD)
27.12.2002	735	3,95	1.207.152.240	04.12.2005	735

Kaynak: BDDK (2003c)

xviii. Mevduat Geri Ödemelerinde Gecikmenin Olmaması

İyi tasarlanmış bir mevduat sigorta sisteminde mevduat sahiplerine yapılacak geri ödemeler en geç 30 gün içinde gerçekleştirilmelidir. Ödemeler çeşitli şekillerde yapılabilir. Ancak nakit ödemedeki kaçınılmalıdır. Genellikle tercih edilen yol sigorta kapsamındaki mevduatların başka bir banka aracılığı ile ödenmesidir. Hangi yöntem seçilirse seçilsin önemli olan ödeme sisteminin sürekliliğinin tehlikeye düşmemesi ve banka hücumları yaşanmaması için mevduat sahiplerinin fonlarına bir yada iki gün içinde ulaşabilmesidir (Garcia, 2000, s.12).

4389 sayılı Bankalar Kanununda, Fonun, yönetim ve denetimi kendisine intikal eden bankadaki, kapsamı Kurulca belirlenen sigortalı mevduatı doğrudan veya ilan edeceği başka bir banka aracılığı ile ödeyeceği belirtilmektedir. Bu bağlamda standart bir süre verilmemiştir. Ancak, ülkemizde uygulamada olan tam garanti sistemi, TMSF tarafından, Bankalar Kanununun ilgili maddelerinin ihlal edilmesi sonucunda ilgili bankaların hisselerinin TMSF tarafından devir alınması suretiyle uygulandığından, bu bankalar TMSF'ye devolduktan sonra da her türlü bankacılık işlemi yapmaya ve mevduat kabul etmeye devam etmektedirler.

Yine söz konusu kanunda, Türkiye'de şubesi bulunan yurtdışında kurulu bankaların herhangi bir nedenle bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme yetkilerinin kaldırılması, faaliyetlerinin durdurulması, iflas veya tasfiyelerine karar verilmesi veya konkordato ilan etmeleri halinde, bu şubelerin mevcut ve alacaklarının yurtdışına transferine ilişkin esaslar BDDK tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

xix. Mevduatların Dağılımı ve Bankaların Durumuyla İlgili Sağlıklı Bilgiler Elde Edilebilmesi

Gözetim ve denetim otoritesi gerektiğinde hızlı bir şekilde problemleri bankaya el koyabilmek ve erken uyarı sistemi aracılığıyla iyileştirici tedbirleri alabilmek için her bir bankanın güncel ve doğru bilgilerine gereksinim duyar. Bu bilgiler temel olarak gözetim ve denetim elemanlarının bankalarla ilgili hazırladıkları raporlardan elde edilir. Denetim otoritesi bankaları yakından izleyerek, durumlarıyla ilgili göstergeleri piyasalardan da takip etmelidir (Garcia, 2000).

Mevduat sigorta kurumu da genel olarak bankacılık sektörü ve aynı zamanda kendisine maliyet getirebilecek zayıf bankaların durumları hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olmalıdır. Koruma limitini doğru tespit edebilmek ve kendisinden talep edilebilecek finansal yardımları öngörebilmek için mevduatların büyüklük itibarıyla toplam bankacılık sektöründeki ve zayıf bankalar arasındaki dağılımına ilişkin bilgilere ihtiyaç duymaktadır.

4389 sayılı bankalar kanununa göre kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişiler, gözetim ve denetim otoritesi olan BDDK ve TMSF tarafından istenecek her türlü bilgiyi ibraz etmeye mecburdurlar.

Ayrıca bankalar, Türk lirası tasarruf mevduatı hesapları ve tasarruf mevduatı niteliğindeki altın depo ve döviz tevdiat hesaplarından bir bankadaki bir kişiye ait sigortaya tabi miktar dahilindeki tasarruf mevduatlarının döviz ve Türk Lirası olmak üzere ayrı ayrı toplamları, her yılın Haziran ve Aralık ayları itibarıyla ve takip eden ayın sonuna kadar Fon'a bildirmek zorundadır.

BDDK, bankacılık sektörüne yönelik düzenleme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yanı sıra, bankacılık sektörü ağırlıklı olmak üzere mali sektöre yönelik analiz ve araştırma faaliyetleri yürütmektedir. BDDK'nın araştırma faaliyetleri gözetim ve denetim teknikleri ile mali sektöre ilişkin yapısal konularda yoğunlaşmaktadır.

xx. Mevduat Sahiplerine Güven Verilmesi İçin Kamuoyuna Yeterli Bilgi Verilmesi ve Açıklamalarda Bulunulması

Kamuoyunu aydınlatma amacına yönelik olarak 28 Eylül 2002 tarih ve 819 sayılı Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı ile Kurumsal İletişim Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Söz konusu Daire bankacılık sektörü ve Kurum faaliyetleri konusunda kamuoyunun düzenli olarak bilgilendirilmesi; müşteri şikayetlerinin cevaplandırılması; müşterilerin, hak ve yükümlülükleri konusunda aydınlatılması; finansal sistem hakkında bilinçli bir toplum yaratılması amacıyla çalışmalarına başlamıştır (BDDK, 2003e).

Kurum, finansal istikrar için gereken güven ortamının toplumda oluşması için bankacılık sektörüyle ilgili alınan kararları gerek basın duyurularıyla gerek internet sitesi aracılığıyla açıklamaktadır. Düzenleyici işlem niteliğindeki yönetmelik ve tebliğler, Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmakta, tüzel nitelikli kararlardan gerekli görülenler, Kurumun haftalık bülteni ile ilgili kişi ve kuruluşlara duyurulmaktadır. Gelişme Raporları, Basın Duyuruları, Yıllık Raporlar, Sektör Değerlendirme Raporları, Bankacılık Sektörü Mali Tabloları, TMSF Faaliyet Raporları, TMSF Aylık Mali Tabloları kamuya açık raporlar olarak kamuoyuna sunulmaktadır.

Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması sürecinde, kamuoyu "gelişme raporları" ile düzenli olarak bilgilendirilmiş ve şeffaflık açısından önemli aşamalar kaydedilmiştir

Aynı zamanda, Fonun faaliyetlerini daha iyi anlatabilmesi ve kamuoyu ile sağlıklı diyalog kurabilmesi için Fon bünyesinde Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü kurulmuştur. Müdürlüğün amacı; Fonun iletişim becerilerini

geliştirmek, kurumsal amaçlar ve politikalar doğrultusunda belirlenen iletişim stratejilerini uygulamak, Fonun alışma alanıyla ilgili hedef grupların dūřünce ve grūřlerini öğrenme araçlarını geliştirmek, Fon kimliği ve imajıyla ilgili projeleri gerçekleştirmek, Fon raporlarının ve yayınlarının basım ve dağıtım hizmetlerini yūrtmek, Fonun görev alanıyla ilgili dūzenlemeleri ilgili birimlerle koordineli olarak Fonun ve ilgililerin kullanımına sunmak, basın būltenlerini hazırlayarak ilgililere sunulmasını sağlamak, Fonun basın duyurularının ve açıklamalarının hazırlanmasına yardımcı olmak ve basın yayın organlarına duyurmak, kamuoyunun bilgi gereksiniminin tespitine yönelik anketler yaptırmaktır. Ayrıca, Fon; dava, alacak, takip, tahsil, yeniden yapılandırma ve diğer faaliyetleri ile ilgili olarak ūer aylık dönemler itibarıyla yayımlayacağı raporlarla kamuoyunu bilgilendirmektedir (TBB, 2004)

4.4. Değerlendirmeler

Uluslararası Para Fonunun temel prensipleri ve Türkiye'deki uygulamanın karşılaştırılması Tablo 21'de özetlenmiştir.

TABLO 21. MEVDUAT SİGORTA SİSTEMİ İÇİN TEMEL PRENSİPLER VE TÜRKİYE

En İyi Uygulamalar	Tam Garanti İçin En İyi Uygulamalar	Türkiye Uygulaması
1. Gerçekçi hedeflere sahip olmalı.	1. Hedefler tam garanti için de geçerli olmalı.	VAR
2. Özel ya da resmi mevduat sigorta sistemi arasında dikkatli seçim yapılmalı.	2. Resmi olarak sağlanmalı.	VAR
3. Mevduat sigorta kurumunun yetkileri tanımlanmalı.	3. Tam garantinin gerçekleştirilmesinde sorumluluk dikkatli bir şekilde belirlenmeli ve kamuoyuna ilan edilmeli. Bu mevduat sigorta kurumunun sorumluluğu olabileceği gibi olmayabilir de.	VAR
4. Uygun bir yasal, hukuki, politik, finansal ve raporlama altyapısı olmalı.	4. Bu unsurlar tam garanti için de hassas konulardır.	VAR
5. Kanun ve düzenlemelerle sistem açık ve anlaşılır bir şekilde belirtilmeli.	5. Açık sistemler zımnı garantilerden daha etkilidir.	VAR
6. Denetim otoritesinin erken uyarı sistemi oluşturması sağlanmalı.	6. Denetimci erken uyarı sistemine tam garanti esnasında da ihtiyaç duyar.	VAR
7. Batık bankalar hızlı bir şekilde çözümlenmeli.	7. Mümkün olan en kısa sürede yapılmalı.	TMSF kapsamında sadece iki banka bulunmaktadır.
8. Düşük koruma sağlanmalı.	8. Tam garanti geçici olarak verilmeli.	YOK
9. Mevduat karşılığı vadesi geçmiş krediler netleştirilmeli.	9. Tam garanti durumunda da uygun bir yöntemdir.	DÜZENLEME YOK
10. Üyelik zorunlu olmalı.	10. Tam garantide de zorunlu olmalı.	VAR
11. Mevduat sigorta sistemi yeterli deneyime ulaştıktan sonra riske dayalı prim uygulamasına geçilmeli.	11. Riske dayalı prim sistemi mümkünse uygulanabilir.	VAR
12. Bağımsız ancak sorumlu bir mevduat sigorta kurumu yaratılmalı.	12. Mevduat sigorta sistemi sorumlu ve bağımsız olmalıdır.	VAR
13. Bankacılar sadece danışma kurullarında yer almalı.	13. Tam garanti için de geçerli.	VAR
14. Merkez bankası ve denetim otoritesi ile yakın işbirliği içinde olunmalı.	14. Tam garantiyi uygulayan kurum güvenlik ağındaki diğer kurumlarla yakın ilişki içinde olmalı.	VAR
15. Bankacılık sistemi güçlüyken uygulamaya geçilmeli.	15. Sadece sistemik bir kriz esnasında başlanmalı.	Bankacılık sisteminde yeniden yapılanma süreci tamamladığında sınırlı sigorta sistemine geçilmesi planlanmaktadır.
16. Mevduat sigorta kurumu yeterli fon kaynağına sahip olmalı.	16. Garantinin güvenilir olması için yeterli fon kaynakları olmalı.	VAR
17. Fon gelirleri akılcı değerlendirilmeli.	17. Kredibilite için önemli bir unsur.	VAR
18. Mevduatların geri ödeme ve transferi hızlı bir şekilde gerçekleştirilmeli.	18. Geri ödemeler ve transferler hızlı bir şekilde yapılmalı.	TMSF, mevduat sahipleri ve diğer alacaklıların, kendisine devrolunan bankalardaki fonlarına istenildiği zaman ulaşabileceğini belirtmektedir. Geri ödeme takvimi bulunmamaktadır.
19. Bankaların durumu ve mevduatların dağılımına yönelik sağlıklı bilgiler elde edilebilmeli.	19. Doğru kararlar alınabilmesi için doğru bilgilerin sağlanması önemli.	VAR
20. Mevduat sahiplerine güven verilmesi için kamuoyuna yeterli bilgi verilmeli ve açıklamalarda bulunulmalı.	20. Toplumda güveni sağlamak için kamuoyuna yeterli açıklamalar yapmak.	VAR

Kaynak: Garcia (2000)

Bu bağlamda, ülkemizde uygulanmakta olan mevduat garanti sistemine baktığımızda büyük ölçüde temel prensiplerle uyumlaştırıldığını görüyoruz.

Başlıca sorunlardan biri 1994 yılından beri gündemde olan tam garanti sisteminin kalıcı hale gelmesidir. Türkiye’de 1994 yılında yaşanan krizin etkisiyle uygulamaya konulan tam garanti sistemi günümüze kadar devam etmektedir. Yaklaşık 10 yıldır Türk bankacılık sisteminde yerleşik hale gelen tam garanti artık ekonominin bir parçası olmuştur. Bu da gerek bankalarda gerekse mevduat sahiplerinde ihtiyatlı davranma güdüsünü ortadan kaldırmıştır. Finansal sektörde ahlaki risk seviyesini arttırarak, bankacılık sektöründe bozulmaya yol açmıştır. Buradan da görüldüğü gibi tam garanti uygulamasına geçildiğinde, finansal sistemde piyasa disiplini arttırmak için sağlanan yüksek korumanın tekrar azaltılması kolay kolay mümkün olamamaktadır. Bu uygulama banka yönetiminde sağduyulu ve akılcı karar alma mekanizmasının işlerliğini zedelemektedir. Mudiler için bankanın mali yapısı ve sektördeki konumu önemini azaltarak, banka seçimindeki kriteri faiz oranları üzerinde yoğunlaştırmaktadır ve mevduat sahiplerini, üstlenilen risk unsurunun değerlendirilmesinden çok getiriye dikkat eden yatırımcı haline dönüştürmektedir. Tam garantinin sona ereceği ve 2004 yılı Temmuz ayından itibaren sigorta kapsamının 50 milyar TL ile sınırlandırılacağı duyurulmuş olmasına rağmen, IMF’in tavsiyesine göre böyle bir limit yüksek görülmektedir. Ayrıca güvence miktarında yapılacak değişikliğin zamanlama hatası nedeniyle ülkemiz bankacılık sektöründe kriz olarak karşımıza çıkmamasına özen gösterilmelidir. Bu nedenle uluslararası piyasaların çok dikkatli izlenmesi ve analiz edilmesi, iç piyasa dengelerinin korunması ve mevduat sigorta kapsamında yapılacak bir indirim yaratacağı olası fon hareketlerinin bankaların likiditesini bozmayacak şekilde ayarlanması zorunludur. Bu kapsamda, sigorta limitinin kademeli olarak indirilmesi daha uygun olacaktır.

Yürürlükte bulunan tam garanti uygulaması, mevduat sahiplerine paralarının tamamının ödeneceği anlamına gelmemekte, aslında bu hiçbir bankanın batmasına müsaade edilmeyeceği anlamına gelmektedir. Çünkü, ülkemizde TMSF, Bankalar Kanunundaki yetkileri çerçevesinde hisseleri kendisine devrolan bankalardaki tüm tasarruf sahipleri ve kreditorlerin fonlarının herhangi bir engel olmadan tam olarak kullanılmasının sağlanacağını belirtilerek,

en azından ülkede yaşanan mali kriz ve yeniden yapılanma süreci bitene kadar tasfiye yönteminin kullanılmayacağı belirtilmiştir. Bu şekilde bankaların faaliyetlerinin devamı sağlanarak fiili bir tam koruma sağlanmaktadır. Fon bünyesindeki bankaların tasfiyesi söz konusu olduğunda ise, bu bankaların yükümlülükleri ya Fon tarafından üstlenilmekte ya da Fon bünyesindeki diğer bankalara devredilmektedir. Bu sebeple TMSF tarafından el konulan bankalara başvuran her mudi fonlarına istedikleri zaman ulaşabilmektedir. Ancak, banka iflasları halinde mudilere yapılacak ödemeler için herhangi bir takvim öngörmemesi bakımından, ülkemizdeki sistem eksiklikler sergilemektedir. Sigorta kapsamındaki mevduatın ne kadar sürede ödeneceği kamu otoritesinin prestiji açısından da önemlidir.

Ülkemizde sigorta uygulaması açıkça belirtilmiş olup, mevduat kabul eden bankaların yurtiçi şubelerindeki Türk Lirası tasarruf mevduatı ve tasarruf mevduatı niteliğini haiz altın depo ve döviz tevdiat hesapları güvence altına alınarak diğer mevduatlar kapsam dışında bırakılmıştır. Mevduat karşılığı vadesi geçmiş veya sorunlu kredilerin netleştirilmesine yönelik yasalarda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu mevduat sahibi kişinin aynı zamanda bankanın borçlusu olması halinde ortaya çıkan bir durumdur.

Bir diğer önemli husus, Fon'a devredilen bankaların ne kadar bir süre Fon'da kalacağına takvime bağlanmasıdır. Aksi takdirde bu bankalar TMSF bünyesinde çok uzun süre mevcut durumlarını korumakta ve sorunları ağırlaşmaktadır. Ayrıca, rehabilite edilemeyecek durumdaki bankaların iflasına izin verilmesi gerekmektedir. Ülkemizdeki temel sorun, müdahale edilerek Fon'a devredilen bankaların iyileştirilerek sisteme geri kazandırılması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Kanunda bu şekilde bir mekanizma kurulmuş olmasındaki temel amaç, yönetim zafiyeti ve hissedarlık yapısı nedeniyle sorun yaşayan ancak bir takım müdahalelerle iyileştirilebilecek nitelikteki bankaların Fon bünyesinde rehabilite edilerek sisteme kazandırılmasıdır. Ancak bu güne kadar süregelen uygulamalara bakıldığında rehabilitasyon aşamasının başarısız olduğu görülmektedir. Bu başarısızlık temelde, rehabilite edilmesi mümkün olmayacak bankaların da, uygulanan tam garanti nedeniyle zorunlu olarak Fon

bünyesine alınarak rehabilite edilmeye çalışılmasından kaynaklanmaktadır. Diğer yandan ekonominin genelinde yaşanan sorunlar nedeniyle bu bankalara uygulanmaya çalışılan iyileştirme prosedürleri de başarısızlığa uğramaktadır. Öncelikle, genel ekonomik krizin de etkisiyle bu bankaların alacaklarının tahsilinde önemli sorunlar yaşanmaktadır. Ayrıca, bankalardaki iştirak ve gayrimenkul gibi duran varlıkların nakde dönüştürülmesi de genel ekonomik durgunluğa bağlı olarak ve ülkedeki sermaye birikimi eksikliği çerçevesinde pek mümkün olamamakta, nakde dönüştürülebilenler ise gerçek değerleri üzerinden dönüştürülememektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ

Fon fazlası olan tasarruf sahipleri ile fon ihtiyacı içindeki yatırımcıları buluşturan bankaların bu fonları nasıl değerlendirdikleri finansal piyasaların işleyişi bakımından önem taşımaktadır. Bu noktada asıl dikkat edilmesi gereken husus, bu fonları buluşturan bankalara duyulan güvenin devam etmesi ve zedelenmemesidir. İşte bu sebeple bankacılık sektörünün sağlıklı işleyebilmesi için yapılmış düzenlemelerden biri de mevduat sigorta sistemidir.

Mevduat sigorta sisteminin en temel amacı, finansal piyasalar hakkında yeterince bilgi sahibi olmayan küçük tasarruf sahiplerini koruyarak, mali sistemde oluşacak paniği azaltarak, bunun yol açacağı sistemi sarsacak ölçüde mevduat çekilişlerinin önüne geçmek ve bu yolla finansal sektör istikrarına katkıda bulunmaktır.

Bu amaçla gerçekleştirilen başlıca iki türlü mevduat koruması bulunmaktadır. Zımnî mevduat korumasında kuralları önceden belirlenmiş bir sistem olmadığı için, herhangi bir kriz anında gerekli tedbirler alınarak mevduat sigorta sistemi oluşturulmaktadır. Açık mevduat sigortası sistemi ise kanun ve düzenlemelerle tanımlanmıştır. Genel olarak bakıldığında, açık mevduat sigorta sisteminin zımnî korumaya göre amaçlara ulaşmada daha işlevsel ve başarılı olduğu görülmektedir. Açık mevduat sigorta sisteminin sınırlı kapsamlı uygulaması dünyadaki ülke örnekleri de incelendiğinde yaygın bir şekilde benimsendiği anlaşılmaktadır.

Ancak mevduat sigorta sistemine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Bunlardan birincisi mevduat sigortasının mevduat sahiplerinin ve bankaların riske karşı duyarlılıklarını azaltması ve bankaları aşırı risk almaya teşvik ederek piyasa disiplininin bozulmasına sebep olan ahlaki riske yol açtığıdır. Diğer ise

bazı bankaların finansal sistemin sarsılacağı endişesiyle sistemden çıkarılmasına yada iflasına izin verilmemesi olarak tanımlanan “batmasına izin verilemeyecek kadar büyük olma” politikasıdır. Genelde ahlaki risk ve batmasına izin verilemeyecek kadar büyük olma politikası ekseninde gelişen bu eleştirilerde haklılık payı bulunmakla birlikte uygun tasarlanmış bir mevduat sigortası; etkin yasal düzenleme, gözetim ve denetimle desteklenmiş, aynı zamanda banka risklerinin de gereğince fiyatlandırıldığı bir ortamda bu olumsuz etkileri bertaraf etmekte başarılı olacaktır.

Mevduat sigorta sistemi uygulamasında, her ülke kendi kamuoyu tercihlerine ve finansal yapısına göre özelliklerini oluşturacağı bir sistemi benimsemelidir. Sistemin kimin kontrolünde olacağı, yetki dağılımı, mali güvenlik ağı katılımcıları arasındaki ilişkiler, üyelik, sigorta kapsamı, fonlamanın şekli ve geri ödemenin nasıl yapılacağı konuları yetkili otoritelerce karar verilmesi gereken konulardır.

Mevduat sigorta sisteminin uygulanmasına ilişkin seçilmiş ülke örneklerine bakıldığında her ülkenin yaşadığı tecrübeler ışığında kendi sistemini geliştirdiği ve çoğunlukla açık mevduat sigorta sisteminin benimsendiği görülmektedir. ABD’de riske göre prim ödemesi mevcut bulunmaktadır ve FDIC, mevduatın sigortalanması yanında mali durumu zayıf bankalarla ilgili gerekli tedbirleri almakta ve denetim fonksiyonunu da yerine getirmektedir. İngiltere’de ise mevduat koruma fonunun 5-6 milyon Sterlin seviyesinde olmasını sağlayacak katkı payları yöntemi esas alınmaktadır. Japonya’da iki ayrı mevduat sigorta sistemi bulunmaktadır ve 1990’larda uygulamaya konan tam kapsamlı garanti kademeli olarak kaldırılmaktadır. Meksika’da 1995 yılındaki ekonomik krize bağlı olarak uygulamaya konan tam garanti 2005 yılına kadar kademeli olarak azaltılmaktadır. AB’de ise, 30.5.1994 tarihli, 94/19/EC sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey direktifine göre sigorta kapsamına alınması gereken mevduat tutarı en az 20.000 Euro olarak belirlenmiştir. Kredi kurumlarının diğer üye ülkelerde açtıkları şubelere yatırılan mevduatın kural olarak merkezin bulunduğu üye ülkedeki mevduat garanti sistemi ile korunması gibi hususlar da bu direktif kapsamında yer almıştır.

Ekonominin normal dönemlerinde tavsiye edilen sınırlı mevduat sigorta sistemi, sistemik bankacılık krizleri esnasında finansal istikrarı sağlamada yetersiz kalabilmektedir. Bu dönemlerde, ekonomik şartların elverdiği ölçüde kısa bir sürede tekrar sınırlı mevduat sigorta sistemine dönüleceği koşuluyla tam kapsamlı garanti uygulamasına başvurulabilir. Japonya, Meksika, Kore, Şili, İspanya, İsveç ve Türkiye kriz dönemlerinde tam garanti uygulamasını seçmiş ülkelerdir.

Ülkemizde mevduatın korunmasına ilişkin ilk uygulama 1933 yılında kabul edilen Mevduatı Koruma Kanunu ile başlamıştır. Zaman içinde ülke şartlarına bağlı olarak gelişimini sürdüren mevduat koruması 1960'da kurumsallaşma imkanı bulmuştur. 18.6.1999 tarih ve 4389 sayılı Bankalar Kanununda, Fon'un kamu tüzel kişisi olduğu belirtilerek, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) tarafından idare ve temsil olunmasına hükmedilmiştir. 26.12.2003 tarihli "Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 5020 Sayılı Yasa" ile TMSF, BDDK'dan tamamen bağımsız bir yapıya kavuşturulmuştur.

Ancak IMF'in temel prensipleriyle karşılaştırıldığında, ülkemizdeki mevduat sigorta sistemine ilişkin olarak aşağıda sıralanan önerileri getirmek mümkündür:

- 2004 yılı Temmuz ayından itibaren 50 milyar TL ile sınırlandırılacağı bildirilen sigorta kapsamı yüksek görülmektedir. Ayrıca, sigorta kapsamının kademeli olarak indirilmesi daha uygun olacaktır.
- Banka iflasları halinde mudilere yapılacak ödemeler için bir geri ödeme takvimi getirilmesi mevduat sigorta sisteminin güvenilirliğini etkileyecektir.
- Fona devredilen bankaların ne kadar bir süre fonda kalacağına takvime bağlanması problemlili bankaların çözümlenmesi sürecine disiplin getirecektir.

Sonuç olarak, benimsenecek sigorta sisteminin; mevduat sahiplerinin bankaların performanslarını takip etmelerini ve banka sahipleri ve yöneticilerinin

de yönetimi kendilerine emanet edilmiş olan fonları verimli ve emniyetli bir şekilde kullanmalarını sağlayacak bir bileşimde olması gereklidir. Bankacılık sisteminde sağlam ve istikrarlı bir yapının temin edilmesi çerçevesinde mevduat sigortası ikinci derecede öneme sahiptir. Yatırımcı öncelikle tasarruflarını emanet ettiği kurumların kamu otoritesince denetlendiğini bilerek kendini güvende hissetmeli, bu denetime rağmen herhangi bir olumsuzluk halinde ise zararının en azından bir bölümünün karşılanacağı garantisine sahip olmalıdır.

KAYNAKÇA

- ARSLAN, İ.Hakkı."Tasarruf Mevduatının Sigortalanması". Mevduat Sigortası, İstanbul: İktisadi Araştırmalar Vakfı, 1999, s.35-62.
- BALABAN, Ercan ve Hüseyin Çilli. A Proposal For A Deposit Insurance System In Turkey. The ISE Review, Vol:1 No.2, (1997), s.1-22.
- BDDK. 4389 Sayılı Bankalar Kanunu. 1999. <http://www.bddk.org.tr/turkce/mevzuat/bankalarkanunu>. (6 Ekim 2003).
- _____. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği. 2001. <http://www.bddk.org.tr/turkce/mevzuat/tmsfyonetmeli.doc>. (6 Ekim 2003).
- _____. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2001 Yılı Faaliyet Raporu. Mayıs 2002. <http://www.bddk.org.tr/yayinlar-raporlar>. (17 Kasım 2002).
- _____. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı.No.1143. 2003a. <http://www.bddk.org.tr/turkce/duyurular/kurulkararlari>. (8 Kasım 2003).
- _____. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu Kararı.No.1084. 2003b. <http://www.bddk.org.tr/turkce/duyurular/kurulkararlari>. (8 Kasım 2003).
- _____. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu 2002 Yılı Faaliyet Raporu. 2003c. <http://www.bddk.org.tr/yayinlar-raporlar>. (2 Haziran 2003).
- _____. Yıllık Rapor. 2003d. <http://www.bddk.org.tr/yayinlar-raporlar>. (6 Kasım 2003).
- _____. Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programı Gelişme Raporu (VII). Ekim 2003. 2003e. <http://www.bddk.org.tr/yayinlar-raporlar>. (6 Kasım 2003).
- _____. Bankacılık Sektörü Değerlendirme Raporu. Şubat 2004. 2004. <http://www.bddk.org.tr/yayinlar-raporlar>. (14 Nisan 2004).
- BENSTON, George J. "Is Government Regulation Of Banks Necessary". Journal of Financial Services Research 18:2/3, 2000, s.185-202.
- CARISANO, Rita. Deposit Insurance: Theory, Policy and Evidence. Dartmouth Publishing, 1992.

DEMİRĞÜÇ-KUNT, Aslı ve Tolga Sobacı. Deposit Insurance Around The World: A Data Base. The World Bank, 2000.

http://www.worldbank.org/research/interest/conf/upcoming/deposit_insurance/data.pdf. (20 Nisan 2002).

DEMİRĞÜÇ-KUNT, Aslı ve Enrica Detragiache. Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? IMF Working Paper, WP/00/3, 2000. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0003.pdf>. (15 Nisan 2002).

DIAMOND, Douglas ve Philip Dybvig. Bank Runs, Liquidity and Deposit Insurance. Journal Of Political Economy. June.

DOWD, Kevin. "Bank Capital Adequacy Versus Deposit Insurance". Journal of Financial Services Research.17:1, 2000, s.7-15.

Financial Stability Forum. Guidance For Developing Effective Deposit Insurance Systems. Eylül, 2001.

FSA. "New Deposit Insurance System". Financial Services Agency. www.fsa.go.jp/syouhi/syouhie/syouhi-hogo1.html. (1 Aralık 2003).

FLANNERY, Mark J., Deposit Insurance. The New Palgrave Dictionary Of Money and Finance, London, 1994.

GARCIA, Gillian. Deposit Insurance and Crisis Management. IMF Working Paper, WP/00/57, 2000. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0057.pdf>. (20 Nisan 2002).

GARCIA, Gillian. Survey of Actual and Best Practices. IMF Working Paper, WP/99/54, 1999. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9954.pdf>. (20 Nisan 2002).

GOODHART, Charles A.E. The Central Bank and The Financial System. The MIT Press, 1995.

HALL, Maximilian John Bettles. Deposit Insurance Reform In Japan: Better Late Than Never. England: Department of Economics, Loughborough University, 1999.

FITD. Report on Deposit Insurance: an International Outlook. 2001.

IPAB. "Law For The Protection Of Bank Savings". IPAB. http://www.ipab.org.mx/ipab_ingles/principal_ing.htm. (14 Nisan 2004).

- J. KETCHA JR, Nicholas. "Deposit Insurance System Design and Considerations". <http://www.bis.org/publ/plcy07o.pdf>. (20 Nisan 2002).
- KANE, Edward J. The Gathering Crisis In federal Deposit Insurance . The Massachusetts Institute of Technology, 1985.
- KEELEY, Michael C. "Deposit Insurance, Risk and Market Power In Banking". American Economic Review, December, 1990.
- KÜÇÜKÖZMEN, C.Coşkun. Deposit Insurance An Assessment: Case Of Turkey. Loughborough University of Technology, Department of Economics, 1995.
- LEWIS, Mervyn K. ve Kevin T. Davis. Domestic and International Banking. MIT Pres, 1987.
- MESUTOĞLU, Berk. Dünyada Mevduat Sigortası Uygulamaları ve Türkiye İçin Öneriler. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1997.
- OFFICIAL JOURNAL of European Communities. Commission Recommendation concerning the introduction of deposit-guarantee schemes in the Community. Vol.30, No L 33, 1987. http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_06202020.html. (2 Haziran 2002)
- _____ Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes. Vol.37, No L 135, 1994. http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_06202020.html. (2 Haziran 2002).
- ÖZDEMİR, Mehmet Erkan. Dünyada ve Türkiye'de Mevduat Sigorta Sistemi, Karşılaşılan Sorunlar ve Alternatif Yaklaşımlar. Ankara: T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1996.
- SAVAŞ, Mehmet, Şenol Babuşçu, Yasemin Aymergen ve Candan İnanç. Mevduat Sigorta Sistemi ve Türkiye İçin Model Önerisi. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği, 1996.
- TBB. Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Yönetmeliği. 2004. <http://www.bddk.org.tr/turkce/mevzuat/bankalarkanunu>. (16 Nisan 2004).
- ÜLGENTÜRK, İhsan. Mevduat Sigortası Sistemleri, Uygulama Yöntemleri ve Türkiye Uygulaması. Ankara: T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1999.
- WHITE, N.Eugene. The Legacy of Deposit Insurance: The Growth, Spread and Cost of Insuring Financial Intermediaries. NBER Working Paper, 1997.

WHITE, N.Eugene. Deposit Insurance. The World Bank. 1995.

YILMAZ, Şuhnaz ve Rıza Kadılar. Türkiye İçin Bir Mevduat Sigorta Sistemi Önerisi. Türkiye Bankalar Birliği, 1996.