

# Dünyada Mevduat Sigortacılığı ve Türkiye Uygulaması

Fikret KARTAL \*

Dünyada Mevduat Sigortacılığı ve Türkiye Uygulaması

Deposit Insurance around the World and the Turkey Experience

Özet

Abstract

Tasarrufları korumak suretiyle ekonomik istikrar ve güven ortamını besleyen mevduat sigortacılığına ilişkin uygulamalar dünya genelinde özellikle 1980 sonrasında hızlı şekilde çoğalmıştır. Açık ve sınırlı mevduat güvence sistemine sahip olan Türkiye yakın tarihinde büyük bankacılık krizleri yaşamış ve mevduat sahiplerine yapılan ödemeler dahil olmak üzere çok yüksek tutarlı yükümlülükler kamu bütçesinden karşılanmıştır. Çalışmada mevduat sigortacılığının teorik çerçevesi ve dünya uygulamaları incelenerek Türkiye’de uygulanan modele ilişkin değerlendirme ve önerilerde bulunulmuştur.

A deposit insurance scheme has the specific aims to protect small depositors and to contribute to the stability of financial system. The number of countries that have a deposit insurance scheme have increased rapidly since 1980. Turkey establishing explicit insurance scheme has experienced serious banking crises and the state had to go on domestic borrowing to pay this cost including deposit payments. The paper examines deposit insurance systems in theory and practice in the world; gives wide coverage to the Turkey’s model and make recommendations.

*Anahtar Kelimeler:* Mevduat Sigortası, Bankacılık Sektörü, Finansal Sistem

*Key Words:* Deposit Insurance, Banking Sector, Financial System

## 1. Giriş

Finansal piyasaların temel işlevlerinden olan tasarruf fazlası ve fon ihtiyacı bulunan kesimlerin karşılaşmasına zemin hazırlama ve ekonomik büyümeye katkı sağlamanın öncelikli şartı sağlıklı ve etkin çalışan bir aracılık mekanizmasının kurulması ve işletilmesidir. Türkiye gibi gelişmekte olan, tasarruf ve sermaye yetersizliği bulunan, dış ticaret açığı ile kendini gösteren yüksek dış kaynak ihtiyacı olan ülkelerde finansal piyasalar ayrı bir önem kazanmaktadır.

Ekonomi içinde farklı bir konuma sahip olan finansal piyasalar özel düzenleme ve denetleme prosedürlerine tabidir. 2008 yılından itibaren negatif etkilerini geniş bir coğrafyada hissettiren küresel kriz, finansal sarsıntı sonucu gündeme gelmesine karşın, birbirinden ayrılması mümkün olmayan reel ve parasal faktörlerin bileşimi sonucu meydana gelmiştir. Küresel entegrasyonun ulaştığı noktada sermaye hareketlerinin sınırları aşması nedeniyle finansal piyasaların düzenlenmesi konusunun da ulusal sınırlar içinde ele alınamayacağı belirtilebilir.

\* Fikret KARTAL, Dr., Birleşik Fon Bankası, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı, kartal.fikret@gmail.com

Finansal sistemin düzenlenmesi, fon sahiplerine güvence sunulması, sisteme duyulan güvenin muhafazası ve bu suretle iktisadi gelişmenin desteklenmesi için oluşturulan mekanizmalardan biri mevduat sigortacılığıdır. Mevduat sigorta sistemi günümüzde çok sayıda ülkede farklı şekillerde uygulanan ve uluslararası oluşumların katkısıyla belirli standartları ve kimliği bulunan bir yapıya sahiptir.

Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren mevcut anlamıyla mevzuatta açık şekilde yer almaya başlayan mevduat sigortacılığı, çok sayıda bankanın faaliyetlerini sürdüremez hale gelmesi nedeniyle sistem dışına alınmasına karşın, temel işlevi anlamında kullanım alanı bulamamıştır. Dünyada başka örneklerde görüldüğü üzere kriz ortamında finansal sistemin ötesinde ekonominin bütününe koruma güdüsü ve refleksiyle, olağan dönemlerde tanımlanan mevduat sigortacılığı mevzuatı değiştirilmekte, güvence tutarı genişletilmekte, finansal kurumların mevduat dışında da farklı yükümlülüklerine güvence sunulmaktadır. Üstlenilen yükümlülüklerin faturası ise kamu bütçesinden karşılanmaktadır.

Küresel krizle birlikte artan şekilde gündeme gelen ve uluslararası alanda asgari standartları uyumlaştırılmaya çalışılan mevduat sigortacılığını inceleyen çalışmanın birinci bölümünde sistemin kapsamı ve amacı açıklanmış; ikinci bölümde dünyada mevduat sigortacılığının güncel durumu ve uygulamaları değerlendirilmiş; son bölümde ise sistemin Türkiye uygulaması detaylı şekilde ele alınarak öneriler sunulmuştur.

## **2. Mevduat Sigorta Sisteminin Amacı ve Yapısı**

### **2.1. Mevduat Sigorta Sisteminin Amacı**

Ekonominin her alanını, teşebbüsleri ve bireyleri yakından ilgilendiren ve doğrudan etkileyen aracılık fonksiyonunu yerine getiren finansal piyasalar maruz kaldıkları riskler ve taşıdıkları zayıflıklar nedeniyle ayrıntılı bir düzenleme ve denetleme mekanizmasına sahiptir. Finansal piyasaların düzenlenmesinde; piyasaların güven ve istikrar içinde faaliyet göstermesi ve kredi sisteminin etkin şekilde çalışmasının yanı sıra tasarruf sahiplerinin haklarının korunması da öne çıkan faktörlerden biridir. Bankacılık sektörünün bir kurumu veya unsurunda yaşanabilecek risklerin sistemik kriz şeklinde finansal sistemin tamamına ve ekonominin geneline sirayet edebilecek olması nedeniyle tasarrufların korunması ile hedeflenen sadece tasarruf sahipleri değil, aynı zamanda bankaların mali yapılarının sürdürülebilir sağlıklı bir nitelik taşımasıdır.

Finansal sistemin istikrarı ve güvenliği için birbiriyle ilişkili ve birbirini güçlendiren 5 bileşenden sözedilebilir (Bernet ve Walter, 2009, s. 12-14): (i) Krizlerin önlenmesi veya olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi için finansal sistemin düzenlenmesi ve denetlenmesi, (ii) Sistemik bir krizde son ödeme merciiinin (lender of last resort) bulunması, (iii) Düzenlemelerin yasalarda ve ilgili mevzuatta kapsamlı olarak yer alması, (iv) Mevduat güvence sisteminin mevcudiyeti, (v) Kriz dönemlerinde sistemdeki tüm aktörler arasında iletişim ve işbirliğini sağlayacak standartların bulunmasıdır.

Finansal sistemin sağlıklı işleyişinde birbirini besleyen faktörlerden biri olan mevduat güvence sisteminin misyonunu oluşturan tasarruf sahiplerinin haklarının korunması: finansal kurumların

kaynakları içinde ağırlıklı bir yere sahip olan mevduata ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesi, tasarruf sahiplerinin talep ettikleri anda önceden belirlenmiş şartlarda mevduatın kendilerine ödenebilmesi; bu suretle bankacılık sistemine duyulan güvenin muhafaza edilmesidir. Finansal kurumların, faaliyetlerinin akışına bağlı olarak müşterilerin talebi halinde mevduatı ödeyebilecek bilanço, likidite ve sermaye kalitesine sahip olması doğal ve beklenen bir süreçtir. Ancak ekonominin ve özelde finansal piyasaların dalgalı bir yapıya sahip olması, piyasa-kredi-operasyonel gibi kontrol edilen ve edilemeyen risklerin bulunması ve sistemsel çapta zayıflıkların tezahür edebilmesi nedenleriyle mevduat yükümlülüğünün yerine getirilmesinde sorunlarla karşılaşabilmektedir.

Yükümlülüklerini yerine getiremeyen kurumların mevduatı ödeyememesi, güvensizlik nedeniyle tüm tasarruf sahiplerinin birikimlerini talep etmesi ve bu durumun tüm fon sahiplerine yayılması gibi sakıncalar doğuracağı için mevduatın sigortalanması ile, herhangi bir olumsuzluk halinde önceden belirlenen şart ve limitlerde sigorta kapsamında mevduatın ödenmesi taahhüt edilmiştir. Mevduat sigorta sisteminin temelde iki fonksiyonu vardır. Birincisi, finansal kurumların yapılarını ve aldıkları riskleri bilmeyen ve değerlendiremeyen küçük tasarruf sahipleri korunmakta ve maruz kalabilecekleri riskler yetkili kurumlara aktarılmaktadır. Dolayısıyla likidite problemi ile karşılaşılması ve mevduatın ödenememesi halinde sigorta sistemi devreye girmektedir. İkinci fonksiyon ise, tasarrufların toplanması ve yatırımlara aktarılmasına güvenli bir zemin oluşturularak finansal sistemin istikrarının artırılmasıdır (Stefansson ve Saethorsson, 2010, s. 9).

İşlev ve misyonu açısından mevduat sigorta sistemini, yükümlülüklerini karşılayamayan finansal kurumlarda tasarrufları bulunan mevduat sahibine ödeme yapılması gibi dar bir çerçevede ele almamak; bunun ötesinde fon sahiplerine güvence sunarak finansal sistemin istikrarına katkı sağlanması başta olmak üzere sistemin diğer bileşenlerini besleyici yönlerini öne çıkarmak dünya genelindeki uygulamalara daha uygun olacaktır. Sistemin yapısının şekillendirilmesinde, içinde bulunulan ekonomik ve politik koşullar belirleyici olmakla birlikte finansal piyasalarda rol alan diğer kurumların yetki ve konumları da önemlidir. Ülkelerin bankacılık tarihleri ve özellikle karşılaşılan krizlerin oluşturduğu tahribata karşı gösterilen tepkiler de sistemin dizaynında dikkate alınmaktadır.

Bu değerlendirmeler ışığında mevduat sigorta sisteminin amaçları şu şekilde özetlenebilir (Garcia, 1996, s. 15-20): (i) Krizlerden kaçınma ve krizleri çözümüleme, (ii) Krizin etkilerinin azaltılması, (iii) Küçük mevduat sahibinin korunması, (iv) Ödeme sisteminin güvence altına alınması, (v) Bankalar arasındaki rekabetin artırılması, (vi) Sorunlu bankaların çözümlenmesinde bir mekanizma sunulması, (vii) Sorunlu kurumlara yönelik devlet desteğinin azaltılması ve bankaların daha fazla katkı sunmasının temini, (viii) Bankaların tabi oldukları mevduat ile düzenleme ve denetleme kurlarının şekillendirilmesi, (ix) Ekonomik büyümenin desteklenmesi.

Amaçları ve fonksiyonları sigortalı mevduatın korunmasını aşan mevduat sigorta sistemi modern sigortacılık uygulamalarından bazı yönleri ile ayrılmaktadır. Garcia (1996, s. 2-4) farklılıkları şu şekilde belirtmiştir:

(i) Çeşitli risklerden korunmak amacıyla prim ödemek suretiyle isteğe bağlı olarak sigorta kapsamına dahil olunurken, mevduat sigortacılığında tasarruf sahipleri ve finansal kurumlar kendi rizaları dışında yasal mevzuatın öngördüğü şartlarda zorunlu olarak sisteme girmektedir.

(ii) Diğer sigorta türlerinin taşıdıkları riskler bağımsız bir şekilde gerçekleşebilirken, bir bankanın yükümlülüklerini yerine getirememesi kendi yapısından kaynaklanabileceği gibi, bazı makroekonomik riskler, mevzuat veya düzenleyici otoritelerin uygulamaları ya da başka bir kurumda yaşanan sorunun sirayet etmesi ile de meydana gelebilmektedir.

(iii) Diğer sigorta türlerine göre asimetrik bilgi ve ahlaki riziko mevduat sigortacılığında daha derindir. Banka ve mevduat sahibi eşit koşullarda bulunmamakta, kötü niyet-kötü yönetim söz konusu olabilmektedir. Mevduat sigortasında zararı üstlenen kamu otoritesi ve dolaylı olarak vergi mükellefleri olurken, fayda sağlayanlar ise mevduat sahipleri ve bazı durumlarda bankalar olabilmektedir. Ahlaki riziko özellikle küçük ölçekli ve mali yapısı zayıf bankaları etkilemekte; piyasa disiplinini bozabilmektedir.

(iv) Modern sigorta sisteminde iki taraf; mevduat sigortasında üç taraf bulunmaktadır.

(v) Mevduat sigortasının fiilen hayata geçirilmesi durumunda kaynakların yetersiz kalması halinde hükümetlerin gerekli desteği sağlaması yaygın bir durum iken, diğer sigorta türlerinde hükümet desteği nadiren karşılaşılan bir durumdur.

Mevduat sigortacılığı alanında sıklıkla dile getirilen hususlardan biri ise, tam rekabet şartlarının dışına çıkılmasına yol açan asimetrik bilgi kaynaklı ahlaki riziko (moral hazard) ve ters seçim (adverse selection) sorunlarıdır. Ekonomide bir tarafın alacağı risk içeren kararın, bu kararın alınma süreci dışında bulunan kişileri de etkilemesi veya tarafların eşit koşullarda bulunmaması ve aynı bilgilere sahip olmaması nedenleriyle oluşan ahlaki riziko; özellikle kriz dönemlerinde, hükümetin ya da ilgili otoritelerin şartların daha da kötüleşmesine müdahalede bulunacağı beklentisiyle yatırımcıların daha riskli kararlar almaları olarak tanımlanabilir. Mevduat güvencesinin rekabet şartlarını bozacağı, bankaların bu güvenceye dayanarak topladığı fonları kabul edilebilir düzeyleri aşan riskli alanlara aktaracakları, tasarruf sahiplerinin ise güvence nedeniyle birikimlerini yatıracakları bankaların seçiminde titiz davranmayarak getiri odaklı davranacakları ifade edilmektedir. Mevduat güvencesinin amaçladığı istikrar ve güven ile ahlaki riziko arasında trade-off söz konusudur.

Mevduatın kamu otoritesi tarafından güvence altına alınması nedeniyle oluşan ahlaki rizikonun varlığı halinde bankaların uygun olmayan riskleri yükleneciklerini belirten Demirgüç-Kunt ve Kane (2002, s. 8), daha küçük ve zayıf bankaların daha yüksek faiz oranlarından mevduat toplayabileceklerini; riski alarak fonları kullanan kurum (banka) ile doğabilecek zararı üstlenen kurumun (devlet) farklı olduğunu; tasarruf sahiplerinin de güvence dolayısıyla bankalar arasında en yüksek faizi verene yöneleceklerini vurgulamıştır.

Ahlaki riziko ve ters seçim süreçlerine tabi olan bankalar için mevduat sigortasının söz konusu olumsuz süreçleri artırdığını belirten Morrison ve White (2011, s. 46-47) diğer yandan mevduat

sahiplerinin sisteme güvenlerinin zayıflaması halinde mevduat çıkışının başlayabileceğini, yetkili otoritenin etkili bir güvence sistemi kurması gerektiğini de belirtmiştir.

Mevduat sigortasının ahlaki riziko yoluyla bankacılık sistemindeki istikrara, banka iflaslarına, bankaların ödeme gücüğü içine düşmelerine ve tasarrufların bankalardan süratle çekilmesine (bank run) etkilerini araştıran diğeri bir çalışmada ise mevduat sigortası ile ahlaki riziko arasında zayıf bir bağ bulunmuştur. Önceki çalışmalarla kısmi benzerlik taşıyan sonuçlara ulaşan Ngalawa, Tchana ve Viegı (2011) mevduat sigortası ile ahlaki riziko arasındaki bağın güçlü olmadığını, banka iflas ve kredi sorunlarının mevduat sahiplerinin bankalardan tasarruflarını çekmelerine yol açtığını, ancak geniş kapsamlı ve limitli mevduat sigorta sistemine sahip ülkelerde bankacılık sektörünün istikrarsızlıklara daha fazla maruz kaldığını belirtmiştir.

## **2.2. Mevduat Sigorta Sisteminin Yapısı**

Mevduata güvence verilmesi ile ilgili olarak bir ülkenin 6 seçeneğinin bulunduğu belirtilmekte olup, bu seçenekler (Garcia, 2000, s. 4-5): (i) Şeffaflık ve piyasa disiplini gereğı mevduat güvencesinin bulunmaması, (ii) Mevduat güvencesi yerine, bankaların tasfiyesi halinde mevduat sahiplerine diğeri alacaklılara göre öncelik tanınması, (iii) Güvence kapsamı konusunda belirsizlik, (iv) Örtük güvence (implicit), (v) Belirlenmiş ve açıklanmış limitli güvence (explicit), (vi) Sınırsız güvence. Görüldüğü üzere mevduat sigorta sistemleri, sınırsız güvenceden belirli bir limitle sınırlanmış güvenceye veya örtük güvenceden açık güvenceye kadar farklı seçeneklerle şekillendirilmektedir.

Mevduat güvencesinin bulunmadığı veya bankanın tasfiyesi halinde mevduat sahiplerine öncelik tanındığı sistemler ile nadiren karşılaşıldığı; güvence konusunda belirsizlik veya örtük yönlendirmelerin bulunduğu durumlarda ise kriz ile karşılaşılmaması halinde sistemin çalışması için kamu otoritesinin baskı halinde kalacağı ve son merci olarak başvurulmasının kaçınılmaz olduğu; tüm mevduatın örtük veya açık şekilde güvence altına alındığı sistemlerde ahlaki riziko ve ters seçim riskinin bulunduğu ifade edilmektedir. Bu nedenlerle tüm ya da belirli nitelikteki mevduat sahiplerine (küçük tasarruf sahibi gibi) yönelik limitli açık güvence uygulanmasının sıklıkla tercih edildiğı görülmekte olup, bu sistemle piyasa disiplini ve istikrara daha fazla destek sağlanmaya çalışılmaktadır (Garcia, 2000).

Uygulanan güvence sistemleri arasında çok temel bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar (EFDI, 2006, s. 14-15): (i) Mevduat sigortası alanında yetkili otoritenin kamu, özel veya müşterek yönetim altında bulunması, (ii) Yetkili otoritenin görevinin sadece sigortalı mevduatın ödenmesiyle sınırlı olması veya daha geniş anlamda kriz yönetimi ve denetimsel yetkilerle donatılması, (iii) Bankalar açısından sigorta sistemine üyeliğın zorunlu ya da isteğe bağlı olması, (iv) Güvence tutarının değışen limitlerde ya da sınırsız olabilmesi, (v) Sistemin kaynağının düzenli olarak toplanan primlerden (ex-ante) veya sigorta kapsamındaki mevduatın ödenmesi halinde temin edilmesi (ex-post). Bu farklılıkların ülkelerin finansal geçmişleri, kurumsal ve yasal yapıları, ekonomik ve finansal olgunluk düzeyi ile kültürel bakış ve deneyimleri belirlemektedir.

Garcia çalışmasında (2000, s. 71-72) kriz dönemleri dışında, olağın ekonomik koşulların bulunduğu ortamda iyi bir mevduat güvence sisteminin kurulabileceğini; mevduatta açıkça tanım-

lanmış ve düzenlenmiş, zorunlu güvencesi bulunan, güvenilir ve bağımsız, banka denetim otoritesi ve diğer ilgili otoritelerle iyi ilişkilere sahip bir yapının gerektiğini vurgulamıştır. Çalışmada iyi bir sistemin mevduata düşük güvence sunması, risklerin oluşması halinde mevduat sahiplerine hızlıca ödeme yapması, üye bankaların yapılarına ve risklerine uygun ve dengeli şekilde sigorta primlerini belirlemesi, hükümet desteğine sahip olması gibi nitelikleri taşıması gerektiği belirtilmiştir; sistemik bir krizin çıkması halinde sınırlı güvencenin sınırsız hale dönüştürülmesinin gerektiği de açıklanmıştır.

Mevduat sigortacılığının dizaynında belirgin olan noktalar sistemin açık veya örtük güvenceye sahip olması, kaynakların sağlanma yöntemi ve yetkili otoritenin yapısıdır.

#### **a) Açık-Örtük Güvence Sistemi**

Mevduat sigorta sistemini tanımlamada öne çıkan konu; sistemin kuralları ve kapsamıyla mevzuatta yer aldığı açık güvence sistemi veya mevzuatta tanımlanmayan ancak şartların oluşması halinde gerekli adımların atılacağına yönelik politikacıların-yetkili otoritelerin resmi olmayan taahhütte bulunması ya da böyle bir izlenim yaratmasını içeren örtük güvence sisteminin mevcut olup olmadığıdır. Güvencenin açık veya örtük olması yasalarda veya ilgili otoritelerin düzenlemelerinde sisteme ilişkin tanımlamaların yapılmasına bağlıdır. Gelir düzeyi yüksek ülkeler sıklıkla açık güvence sistemini kabul etmektedir (EFDI, 2006, s. 14).

Her ülkenin örtük ya da açık olarak mevduat güvence sistemine sahip olduğuna inanılmaktadır. Herhangi bir yasal güvence olmaksızın, bankaların sorunlu hale gelmesi nedeniyle mevduat sahiplerine geçmiş tarihlerde ödeme yapılması halinde geçmişteki uygulamalardan hareketle ileriyeye dönük bir örtük güvenceden sözedilebilir.

Açık ve örtük mevduat güvence sistemleri arasında; düzenlemeler, sigorta kapsamında ödemelerin başlangıç tarihi, güvence kapsamı ve limiti, sistemin kaynakları, taahhütlerini yerine getiremeyen bankaların çözümlenmesi süreci gibi konularda farklılıklar bulunmaktadır (Demirgüç-Kunt, Karacaovalı ve Luc, 2005, s. 4).

Açık mevduat güvence sistemi dünya genelinde hızlı şekilde yaygınlaşmış, kısa vadede muhtemel krizlerin yaratabileceği tahribata karşı güvence verilmesinin yanısıra küçük tasarruf sahibinin korunması ve büyük bankalarla rekabette küçük bankalara fırsat sunulması bu yaygınlaşmada etkili olmuştur (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002, s. 3).

Açık güvence sisteminin piyasa disiplinini desteklemesi ve ahlaki rizikoyu azaltması için (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002, s. 26): (i) Hesap başına düşük sigorta limiti, (ii) Güvence kapsamının dar olması (örneğin interbank para piyasasının kapsam dışında olması), (iii) Sigorta kaynaklarının çeşitlendirilmesi (sermaye benzeri krediler ve hissedarların yükümlülüklerinin genişletilmesi gibi alternatif özel risk paylaşım düzenlemeleri), (iv) Bankaların sisteme zorunlu üyeliği, (v) Risklerin gerçekleşmesi sonrası fonlama, (vi) Kamu-özel ortak yönetimi gibi bazı hususlar dile getirilmektedir.

Güçlü kurumsal yapıların ve düzenlemelerin bulunmadığı ekonomilerde açık mevduat güvence sisteminin ahlaki rizikoya yol açacağını vurgulayan çalışmada McCoy (2006, s. 24); yeterli bankacılık düzenlemeleri, sıkı bir sorunlu banka çözümleme rejimi, riskleri ve önlemleri içerecek şekilde özenli ve detaylı dizayn edilmiş bir mevduat sigorta sistemi, sağlıklı bir özel izleme sistemi ve en önemlisi güçlü kurumların bulunmadığı bir ortamda açık güvence sisteminin sadece gelecekteki bankacılık krizleri için bir reçete sunabileceğini belirtmiştir. Bu beş faktörün birarada bulunması halinde ise açık güvence sisteminin ahlaki rizikoyu kontrol altında tutarak mevduat sahiplerini koruyacağı ileri sürülmüştür.

Güvence sisteminin bulunmaması veya örtük şekilde bulunması ya da limitli mevduat güvence sisteminin mevcudiyeti halinde, yatırımcı ve tasarruf sahipleri nezdinde, karşılaşılabilecek herhangi bir olumsuzluğa gerekli kamusal müdahalenin yapılarak tüm haklarının korunacağı beklentisi yaygındır. Özellikle sorunlu hale gelmesi ya da tasfiyesi halinde finansal sisteme zarar vermesi kaçınılmaz olarak görülen büyük kurumlara (too big to fail) yönelik yaklaşımın farklı olduğu, sistemin korunması amacıyla bu kurumların yerine getiremedikleri taahhütlerin yapılan müdahaleler ile kamu tarafından karşılandığı görülmektedir. Dolayısıyla mevduat sigortası bir açıdan, adı konulmasa dahi, sorunlu bankalara destek sağlanması veya yükümlülüklerinin karşılanması gibi bir operasyonu da içermektedir (Cooper ve Kempf, 2011, s. 24).

Brezilya'yı kapsayan bir çalışmada, Oliveira, Schiozer ve Barros (2011, s. 33-34) küresel kriz ortamında "too big to fail" yaklaşımını Brezilya açısından değerlendirmiş, Lehman Brother's'ın çöküşü esnasında Brezilya'da mevduat sahiplerinin fonlarını büyük kurumlara aktardıklarını, bu kurumların tasfiyesine göz yumulmayacağı fikrinin bu davranışı etkilediğini belirtmiştir. Özellikle sigorta kapsamında bulunmayan mevduat için büyük bankalara akış daha belirgin olmuştur.

Örtük güvencenin bankaların davranışlarını, yapılarını ve rekabet ortamını bozabileceği düşünüldüğü için, açık güvence sistemine dönülmesi ve bankaların güvence için belirli bir prim ödemesi önerilmektedir. Diğer yandan karşılaşılabilecek risklerin ve güvencenin azaltılmasının diğer bir yolu olarak, yüksek sermaye ve diğer bazı yükümlülüklerin talep edilmesiyle bankaların risk ve büyüme iştahlarının sınırlandırılması önerilmektedir (Schich ve Lindh, 2012, s. 14-15).

Mevduat sigortası uygulamasının Avrupa bankaları üzerindeki etkisini araştıran ve Gropp ve Vesala tarafından hazırlanan çalışmada (2004, s. 27), bankaların bazı taahhütlerinin güvence kapsamında olmadığı, dolayısıyla piyasa katılımcılarının bazı tasarruflarının risk altında olduğu limitli açık güvence sisteminde, maruz kalacakları baskılar nedeniyle bankaların üstlendikleri risklerin azaldığı belirtilmiştir. Mevduat sigortasının bulunmadığı ortamlarda, kriz dönemlerinde gerekli kamusal müdahalelerin yapılacağına dönük beklentileri içeren örtük bir güvencenin bulunduğu; limitli açık güvence sisteminde ise otoritelerin güvence kapsamını belirleyerek daralttığı, bazı taahhütleri kapsama almadığı, bu suretle riskin sınırlandırıldığı belirtilmiştir.

52 ülkeye ait 1996-2007 dönemini kapsayan verilerle yapılan çalışmada Chu (2011, s. 113-114) düşük mevduat sigortası limitinin bankacılık sektörünün istikrarına daha fazla katkı sunduğunu, sigorta kapsamının yüksek tutarlarda olması halinde ise bankacılık krizlerinin daha sert yaşandığını,

piyasa disiplininin zayıfladığını ve ahlaki riziko riskinin oluştuğunu ifade etmiştir. Yazar bu nedenle tam kapsamlı mevduat sigortacılığının veya sigorta liminin arttırılmasının benimsenmemesini önermiştir. Çalışmada sermaye yeterliliği, denetimsel gözden geçirme ve piyasa disiplini yapısal bloklarından oluşan Basel II'nin, yüksek tutarlı mevduat sigortası limitine, piyasa disiplini bozacağı endişesiyle karşı çıktığını belirtmiştir.

#### **b) Sistemin Kaynağı**

Sigorta limiti ve uygulama koşulları ile birlikte, risklerin realize olması halinde mevduat sahiplerine yapılacak ödemelerin karşılanacağı kaynağın tespiti de önem kazanmaktadır. Mevduat sigorta sistemine kaynak temininde temelde iki yaklaşım vardır. Bunlar: (i) Üye bankaların periyodik olarak sisteme katkı sunmaları ve ödeme yükümlülüğüyle karşılanması halinde öncelikle bu katkılarla oluşan kaynağın kullanıldığı sistem (ex-ante), (ii) Özellikle yüksek gelirli ülkelerde görülen, prim ödemesinin bulunmadığı, sigorta kapsamında mevduat ödeme yükümlülüğü ile karşılanması halinde kamu ve üye bankaların kaynak sağladığı sistemdir (Ex-post).

Çoğu ülkenin uyguladığı, bankaların prim ödedikleri ex-ante sistemi, düzenli gelir kaynağı oluşturmaya, risk esaslı prim uygulamasının mevcudiyeti nedeniyle bankaların risklilik ve sağlamlılık derecelerine bağlı olarak primlerin belirlenmesi, primlerin toplanması nedeniyle sigorta sistemine duyulan güvenin artması gibi çeşitli avantajları barındırmakla birlikte; toplanan primlerin karşılanabilecek yükümlülüklerle oranla düşük kalması, ideal ya da doğru prim tarifesinin tespitinde güçlükler bulunması gibi dezavantajlara sahiptir. Sigorta prim tahsilatının yapılmadığı ve sigorta kapsamında mevduat ödemesi yapıldığı dönemde fon temin edilen ex-post sisteminin ise bankaların birbirlerinin aktivitelerini yakından izlemesine ve piyasa disiplinine daha fazla katkı sağladığı, ancak önceden fon sağlanamaması gibi bir dezavantajının bulunduğu belirtilmektedir (Bernet ve Walter, 2009, s. 36-37).

Bankalardan toplanan sigorta primleri sabit oran veya risk temelli hesaplamalar üzerinden belirlenebilmektedir. Ayrıca primler genelde tüm mevduat ya da güvence kapsamındaki mevduat üzerinden alınmakla birlikte, bazı sistemlerde bankanın tüm yükümlülükleri üzerinden de hesaplanabilmektedir. Bu primlere ilaveten kamu desteği mevcut olabilmektedir. Kamu desteği düzenli olabileceği gibi sistemin primlerden oluşan kaynağının yetersiz kalması halinde de devreye girebilmektedir (Demirgüç-Kunt, Karacaovalı ve Luc, 2005, s. 7-8).

Mevduat sigortası primlerinin belirlenmesinde sistemik riskin dikkate alınması halinde daha etkin ve tutarlı bir yöntemin izlenmiş olunacağı; sistemik risk ile bankaların hacim ve birbirleriyle ilişkileri arasında bağ bulunduğu, bu tür hesaplamaların prim oranlarına yansıtılması gerektiği belirtilmektedir (Acharya, Santos ve Yorulmazer, 2010, s. 97).

Diğer yandan, bazı ülkelerde bankanın tasfiyesi halinde doğacak maliyete mevduat sahibinin kısmen de olsa katkıda bulunması öngörülmüştür (Co-Insurance). Mevduat sahibinin birikiminin belirli bir yüzdesinden vazgeçmesi söz konusu olabilmektedir. Bu model daha çok yüksek gelir



düzeyine sahip ülkelerde kendisine alan bulabilmektedir (Demirgüç-Kunt, Karacaovalı ve Luc, 2005, s. 6-7).

### c) Yetkili Otoritenin Yapısı

Mevduat sigortacılığında sorumlu otoritenin yönetimi ve hukuki kişiliğinin belirlenmesinde kamu, özel ve kamu-özel ortaklığı şeklinde üç seçenek bulunmaktadır (Demirgüç-Kunt, Karacaovalı ve Luc, 2005, s. 8-9). Bazı ülkelerde mevduat güvence programı özel kurumlarca yürütülmekle birlikte (İsviçre, Almanya, Arjantin), ağırlıklı olarak kamu otoritelerinin söz sahibi olduğu bilinmektedir (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002, s. 6-7).

Financial Stability Board (FSB) üyesi ülkelerdeki mevduat sigortası kurumlarının yönetsel organları farklı yapılara sahiptir. Operasyonel bağımsızlık ve karar alma açısından sistemin önemli bir parçası olan yönetim organını Rusya'da hükümet; Arjantin, Brezilya, Fransa, Almanya, İtalya ve İsviçre'de özel sektör (bankacılık sektöründen); Kore ve ABD'de denetim ve gözetim otoritesi görevlendirmektedir (FSB, 2012, s. 17-41).

Garcia (2000, s. 10-11) mevduat sigortacılığının özel bir kurum yerine hükümet tarafından yönetilmesinin yerinde olacağına, bunun özellikle beklenmedik risklerin gerçekleşmesi halinde kamu desteğinin sağlanması ve kamuoyu güveninin kazanılması açısından önemine işaret etmiştir.

### 3. Dünyada Mevduat Sigortacılığı Uygulamaları

İlk mevduat sigorta otoritesinin, büyük buhran döneminde çok sayıda bankanın iflas etmesine bir karşılık olarak, 1934 yılında ABD'de kurulan federal mevduat sigorta kurumu (FDIC-Federal Deposit Insurance Fund) olduğu belirtilebilir. (Stefansson ve Saethorsson, 2010, s. 9) ABD'de sistemin amacı küçük tasarruf sahibini korumaktan çok, bankaların likidite gücüne duyulan güveni muhafaza etmektir (Demirgüç-Kunt ve Kane, 2002, s. 4).

1960'larda dokuz ülke mevduat güvencesi sistemine geçmiş, 1980'lerden sonra dikkat çekici bir artış yaşanmış ve sisteme sahip ülke sayısı 2000'li yılların başında 88'e ulaşmıştır. 1990'lı yıllara kadar çoğunlukla yüksek gelir düzeyindeki ülkelerce benimsenen açık mevduat güvencesi 1995 yılından itibaren düşük gelirli ülkelerde de hızla yaygınlaşmıştır. (Demirgüç-Kunt, Karacaovalı ve Luc, 2005, s. 3) 64 mevduat sigortası kurumunun üye olduğu IADI (Uluslararası Mevduat Sigortacıları Birliği-International Association of Deposit Insurers) 2011 itibarıyla 111 ülkenin açık mevduat sigorta sistemine sahip olduğunu, 41 ülkenin ise bu sisteme geçiş için çalışmalarını veya gözlemlerini sürdürdüklerini belirtmiştir (IADI, <http://www.iasi.org/di.aspx>).

Avrupa'da mevduat sigortacılığına ilişkin ihtiyacın 1920'lerde doğmasına ve sistemin ilk olarak Çekoslovakya'da oluşturulmasına karşın, 1970'lerde Almanya, İtalya ve Belçika'da birbirinden farklı karakterlere sahip sistemler hayata geçirilmiştir. Avrupa Komisyonu'nca sisteme ilişkin genel öneriler 1986'da açıklanarak özellikle uygun bir sisteme sahip olmayan ülkeler teşvik edilmiş; 1994 yılında farklı uygulamaların harmonize edilmesini amaçlayan direktif yayınlanmıştır (Bernet ve Walter, 2009, s. 11). Avrupa Birliği'nce mevduat sigorta sistemine ilişkin olarak 1994 yılında yayınlanan direktifte, üye ülkelerde sistemin temel bazı noktaları hakkında uyumlaştırma sağlanmaya çalışılır-

ken; diğer noktalar üyelerin kendi düzenleme yetkisine bırakılmıştır. Direktifte tüm kredi kurumlarının sisteme üye olması, minimum bir güvence limitinin bulunması (interbank mevduatı kapsam dışındadır) ve gerekli bilgilendirmenin yapılması, bir ülkedeki bankanın diğer üye ülkelerdeki şubelerinin de güvence kapsamına alınabilmesi söz konusudur (EFDI, 2006, s. 19).

Avrupa Birliği ülkeleri arasında direktifte öngörülen minimum benzerlikler dışında sigorta kapsamındaki mevduatın türü ve sigorta limiti konusunda farklı uygulamalar bulunmaktadır. Halihazırda parçalı yapının bir sonucu olarak Avrupa Birliği'nde 40 mevduat sigortası uygulaması mevcuttur. Avrupa Birliği Komisyonu tarafından mevduat sigorta sisteminin kural ve garanti kapsamının uyumlaştırılması amacıyla çalışmalar devam etmektedir. Avrupa Birliği'nde etkin, güvenilir ve kalıcı çözümlerin tam uyumlu hale gelmiş tek bir mevduat güvence sistemi olduğunu, aksi halde eksiklik ve boşluklardan kaçınılamayacağını belirten görüşler mevcuttur (Gerhardt ve Lannoo, 2011, s. 12-13).

Tek bir Avrupa mevduat sigorta sisteminin tercih edilebilecek olmasına karşın karmaşık mevduat uygulamaları nedeniyle bunun uzun vadeli bir hedef olduğu belirtilebilir. Ancak bu konuda çalışmalar devam etmektedir. Mevduat sigortacılığı alanında Avrupa genelinde çalışmalarda bulunmak üzere 2002 yılında oluşturulan EFDI (European Forum of Deposit Insurers) Avrupa bölgesindeki 44 ülkeden 57 mevduat sigortası kurumu üyesi bulunan, mevduat garantisini alan işbirliğini sağlayarak finansal sistemin istikrarına katkı sunmayı amaçlayan bir organizasyondur (<http://www.efdi.net/aboutUs.asp>).

Basel Bankacılık Denetim Komitesi ve IADI 2009 yılında "Etkin Mevduat Sigorta Sistemleri için Temel İlkeler" (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems) setini belirlemiştir (Bank For International Settlements ve IADI, 2009). Küresel krizin başlamasıyla gündeme gelen ve ilgili otoritelerin etkin bir mevduat sistemi için uzlaştıkları, 10 grupta toplanan 18 adet ilke: - Amaçların belirlenmesi (ilke: 1-2), - Görev ve Yetkiler (ilke: 3-4), - Yönetişim (ilke: 5), - Diğer Katılımcılarla İlişkiler ve Sınırötesi Konular (ilke: 6-7), - Üyelik ve Kapsam (ilke: 8-10), - Fonlama (ilke: 11), - Kamu Bilinci (ilke: 12), - Seçilmiş Yasal Konular (ilke: 13-14), - Batık Çözümleme (ilke: 15-16), - Mudilere Ödemeler ve Tahsilatlar (ilke: 17-18) konularını kapsamaktadır. Söz konusu ilkeler tüm ülke bankacılık sistemlerinin ihtiyaçlarını karşılamayı hedeflemekte; amaçlara ulaşılması için ülkeye özel koşullar, yürürlükteki kanunlar ve yetkiler kapsamında değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir (BDDK, 2009, s. 17).

Söz konusu uluslararası düzenlemelerle birlikte, küresel finansal sistemin kalbi olarak görülen ve kendine özgü finansal karakteri bulunan ABD'de mevduat sigortasını da içeren bankacılık düzenlemeleri oldukça detaylıdır. Bu alanda temelde 4 bileşen bulunmaktadır: (i) Güvenli ve sağlam bir yapı, (ii) Mevduat sigortası, (iii) Sermaye yeterliliği, (iv) Sistemik risk. Sağlam ve güvenilir bir bankacılık sisteminin oluşturulması ve sermaye yeterliliğinin tesisi, kredi mekanizmasının geliştiği 1860'lara kadar uzanmaktadır. Mevduat güvencesi 1930'larda büyük buhran döneminde oluşturulurken, mevcut küresel kriz ortamında 2010 yılında geçerlilik kazanan "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act" ile finansal sistemin düzenlenmesi ve izlenmesinde konsolide bir yapı oluşturulmak istenmiş; sistemik riske karşı FED'in riskleri izleme otoritesi, FDIC'in ise çözüm-

leme otoritesi olarak sahip oldukları yetkiler genişletilmiştir. FDIC'in görev alanı, sistem açısından önemli ama sorunlu finansal kurumların çözümlenmesi, bu kurumlara likidite sağlanması ve bir anlamda yediyeminlik yapılması yönünde genişletilmiştir (Jickling ve Murphy, 2010, s. 6; FDIC, 2011, s. 5-6).

Her ülkede mevduat sigortası işlevini yerine getiren tek kurumun bulunduğuna yönelik genel izlenimin aksine bazı ülkelerde farklı statüdeki finansal kurumları hedef alan birden fazla yetkili kurum bulunmaktadır. Uluslararası finansal otoritelerin çalışmaları ve standartların belirlenmesinde koordinasyon sağlamak amacıyla kurulan, 24 ülkeden mevduat sigortası kurumları ile uluslararası kuruluşların üye olduğu FSB'nin (Financial Stability Board) çoğu üyesi tek mevduat sigorta kurumuna sahipken, 6 üye ise birden fazla kuruma sahiptir. Örneğin Brezilya'da ticari bankalar ve kredi kurumları, Kanada'da federal ve eyalet kredi kurumları, Almanya'da ticari bankalar, kooperatif ve tasarruf bankaları, Japonya'da banka, kredi kooperatifleri, tarım ve balıkçılık kooperatifleri için farklı mevduat güvence kurumları bulunmaktadır (FSB, 2012, s. 15).

FSB üyesi ülkelerdeki mevduat sigortası kurumlarının görev alanları arasında farklılıklar bulunmakta olup, dört ayrı grupta sınıflandırma yapılabilir (FSB, 2012, s. 16-17):

(i) Bazı mevduat sigortası kurumlarının (Avustralya, Almanya, Hong Kong, Hindistan, Hollanda, Singapur, İsviçre) görev alanı sadece sigortalı mevduatı ödeme ile sınırlıdır (Paybox mandate).

(ii) Mevduat sigortası kurumlarının bir bölümü (Arjantin, Brezilya, İngiltere) sigortalı mevduatı ödemenin yanısıra bazı ilave çözümlenme fonksiyonlarını gerçekleştirmektedir (Paybox plus).

(iii) Bazı mevduat sigortası kurumları (Kanada, Fransa, Endonezya, İtalya, Japonya, Meksika, Rusya, İspanya ve Türkiye) aktif şekilde çözümlenme stratejilerini hayata geçirmektedir (Loss minimiser).

(iv) Bazı mevduat sigortası kurumları (Kore ve ABD) kapsamlı risk minimizasyon fonksiyonları ve gözetim sorumluluklarına sahiptir (Risk minimiser).

Mevduat sigortacılığının yapısının sorgulandığı ve tartışılmaya açıldığı güncel gelişme ise 2008 yılından itibaren etkisini yaygın şekilde hissettirmeye başlayan küresel krizdir. Geçmişte kamu müdahalelerinin ekonomide istikrarı sağlamada başarılı olamadığına ait bazı görüşlere karşın hükümetler farklı araçlarla 2008 küresel krizinin olumsuz etkilerine müdahale etmişlerdir. Mevduat güvence sistemine ilişkin tedbirler alınmış; bankalara duyulan güvenin sarsılması ve kredi piyasalarının işlemez hale gelmesi üzerine hükümetler öncelikle bankaların fonlanması ve piyasada bulunabilmeleri için güvenceler sunmuş; diğer yandan sermayelendirme ve bazı aktiflerin satın alınması yoluna başvurulmuş; ayrıca merkez bankaları finansal kurumlara likidite sağlama konusunda son ödeme/borç verme merci olma görevini yerini getirmiştir (Schich, 2009, s. 4).

IADI ve IMF tarafından 46 mevduat sigortası kurumundan alınan verilerle hazırlanan çalışmada (2009, s. 2-3); küresel kriz sürecine karşı önlem amacıyla Eylül 2009 itibarıyla 18 ülkenin yasal tanımlama veya yetkili otoritelerin taahhütleriyle sınırsız mevduat güvencesine geçtiği; 21 ülkenin

kalıcı, 7 ülkenin ise süre bildirerek geçici olarak sigortanın kapsamını % 75-400 arasında genişlettikleri belirtilmiştir.

FSB üyesi kurumlar arasında yer alan, ulusal ölçekte mevduat sigortacılığı işlevini yerine getiren 24 kurumdan 15'i küresel kriz sürecinde, mevduat sahiplerinin haklarının korunması amacıyla sıradışı önlemler almıştır. Kurumlara ve piyasalara sermaye ve likidite desteği, aktiflerin alımı veya garanti sunumu gibi finansal sistemin sağlıklı işleyişine yönelik tedbirlerin yanısıra mevduat güvencesi yönünde de adımlar atılmıştır. 10 üye güvence limitini artırırken, bu ülkelerden Fransa, Almanya, Hong Kong ve Singapur geçici süreyle sınırsız güvence getirmiş; Avustralya açık güvence sistemine geçmiş; Brezilya, Kore ve İsviçre güvence kapsamını vadeli mevduat, yabancı para mevduat ve emeklilik fonlarına da yaygınlaştırmış; Avrupa Birliği ise yukarıda açıklanan standartları belirlemiştir. Krize karşı tepki niteliğinde alınan önlemlerin bir kısmı normalleşme kapsamında yeniden önceki seviyelerine getirilmiş veya limitler düşürülmüştür. Ancak alınan bu önlemler ülkeler arasında bir koordinasyona dayanmadığı gibi, ülkeler arasında akışkan olan fonlara yönelik rekabetçi amaçları da içerebilmektedir (FSB, 2012, s. 11-13).

Son on yıl içinde FSB üyesi ülkelerde mevduat sigortacılığını etkileyen 16 bankacılık krizi yaşanmış, Almanya, Hindistan, Japonya, Rusya, İngiltere ve ABD mevduat sigortacılığını yüksek hacimlerde harekete geçiren ülkeler olmuştur. Hindistan, Rusya ve İngiltere örneğinde sigorta kapsamında ödemeler öne çıkarken, diğer ülkelerde ödemeleri içermeyen yeniden yapılandırma stratejileri uygulanmıştır (FSB, 2012, s. 23).

ABD'de sorunlu bankaların tasfiyesi, banka gözetiminin sağlanması ve mevduat sigorta işlevinin yerine getirilmesinden sorumlu olan FDIC küresel krizle birlikte bir bankada kişi başına 100.000 Dolar'lık mevduat sigortasını artırarak 250.000 Dolar'lık güvence sunmaya başlamış, 2011 sonu itibarıyla sayısı 7.000'i aşan kuruma ait, yarım milyarın üzerindeki hesapta bulunan 7 trilyon Dolar'dan fazla mevduatı sigortalamıştır. 2009 yılında 140, 2010 yılında 157, 2011'de 92 banka sorunlu hale gelmiş (failed banks), sigortalı mevduatın ödenmesinde herhangi bir problem yaşanmamıştır (FDIC, 2011, s. 5-6).

Küresel krizle birlikte Avrupa Birliği 20.000 Euro'luk garanti tutarını öncelikle 50.000 Euro, 2010 yılı sonunda ise 100.000 Euro'ya yükseltmiştir. Böylece kapsam dahilindeki mevduatın % 95'i sigortalanmıştır. Bazı ülkeler güvence miktarını sınırsız hale getirmiş, bazıları ise ticari mevduatı da güvence kapsamına almıştır. Ayrıca banka iflaslarından sonra 3 aya varan mevduat sahiplerine ödeme süresi ABD'de olduğu gibi 7 güne indirilmeye çalışılmaktadır. Avrupa Birliği orta ölçekli bir bankacılık krizine karşı sigorta kapsamındaki mevduatın % 2'si oranında bir kaynak teminini 10 yıl içinde ulaşılması gereken bir hedef olarak belirlemiştir (Schich, 2009, s. 6-9; Avrupa Komisyonu, 2010; Avrupa Komisyonu, 2012). Ancak izlenecek politikalar konusunda ülkelerin arzulan seviyede koordineli şekilde hareket edemedikleri görülmüştür. Örneğin küresel kriz ortamında Hollanda küçük mevduatlar için kısmi sigortayı tam sigortaya çevirirken; İrlanda tüm tasarrufları sigorta kapsamına almıştır (Groeneveld, 2009, s. 419). Polonya'da AB direktifleri doğrultusunda bazı önemli değişiklikler yapılarak mevduatın ödeme süresi 20 güne indirilmiş, 1.000 Euro'ya kadar

mevduat yüzde yüz, 1.000-22.500 Euro arasındaki mevduat yüzde 90 garanti kapsamında iken, bu kapsam 100.000 Euro'ya çıkarılmış ve tüm girişimciler güvence kapsamına alınmıştır (Zawadzka, 2011, s. 75-76.).

Avrupa bankacılık sektöründeki dengelerin düzelmesiyle birlikte mevduat sigorta sisteminin Avrupa bankaları arasında rekabetin bozulmasını ve ahlaki rizikoyu önleyecek bir yapıya kavuşturulmasının gerektiği, 100.000 Euro'luk garantinin riskleri artırabileceği ve hükümetlerin kredibilitelerini sarsabileceği vurgulanmaktadır (Groeneveld, 2009, s. 425).

G20 ülkeleri küresel krizle mücadelede IMF'ye 1 trilyon Dolar'lık bir kaynak vermeyi taahhüt etmiştir. Bu kaynağın bankacılık sektörü için küresel çapta uluslararası bir mevduat güvence sisteminin kurulması için kullanılabilmesi sürülmektedir. 1933'te FDIC'nin kurulmasının ABD finansal sisteminin ayağa kaldırılmasında oynadığı rol, günümüzde küresel finansal sistem için oluşturulmak istenen uluslararası mevduat güvence sistemine örnek olarak gösterilmektedir. Bu türden bir kurumun, gelişmiş ülkelere başlayarak gelişmekte olan ülkelere doğru bankaları derecelendirerek ödeyeceği risk primini saptayabileceği, bankaların gönüllü olarak sisteme katılabilecekleri, ancak tüm bankaların ulusal ölçekte saptanacak bazı yükümlülükleri de yerine getirmelerinin gerekebileceği belirtilmektedir. Diğer yandan bu sistemle tüm bankaların varlık ve yükümlülüklerine ilişkin bilgileri paylaşmaya yönlendirilecekleri ifade edilmektedir (Gillman, 2009).

FSB'nin ulusal ölçekte mevduat sigortacılığı işlevini yerine getiren 24 üyesinden Güney Afrika, Çin ve Suudi Arabistan dışındaki 21 üye açık güvence sistemine sahip olup, bu ülkelerin sigorta güvence tutarları, güvencenin kapsamı ve sigortalı mevduatın payı Tablo 1.'de özetlenmiştir.

FSB'nin açık güvence sistemine sahip üyelerine ilişkin verilerine göre (2012, s. 18,48), çoğu ülkede yabancı bankaların yurt içi iştiraklerinde ve şubelerinde bulunan mevduata güvence verildiği; ayrıca ABD, Avustralya, Güney Kore ve Avrupa Birliği ülkelerinin ulusal bankaların yurtdışı şubelerini de güvence kapsamına dahil ettikleri görülmektedir.

Bir finansal kurumda kişi başına sigorta ettirilen mevduat tutarı açısından Hindistan 2.240 Dolar ile en düşük düzeyde iken, Avustralya 1.000.000 Dolar ile en yüksek düzeydedir. Söz konusu sıralamada Türkiye 32.341 Dolar'lık sigorta tutarı ile Arjantin (7.545 Dolar), Hindistan (2.240 Dolar), Rusya'dan (23.064 Dolar) daha yüksek sigorta tutarına sahiptir. Tüm üyelerin sigorta limitinin basit ortalaması alındığında sigorta miktarı 145.000 Dolar'dır. Ülkelerarası karşılaştırmada sıklıkla kullanıldığı şekliyle, sigortalı mevduatın kişi başına gelire oranı dikkate alındığında ise Arjantin % 83 ile en düşük düzeyde iken, Endonezya % 8.000 ile en yüksek düzeydedir.

Tablo 1. Açık Mevduat Güvence Sistemini Uygulayan Ülkelerde Mevduat Sigortası Göstergeleri (FSB Üyeleri)

Ülke	Güvence Tutarı (Dolar)	Güvence Kapsamı		Sigortalı Mevduatın Toplam Mevduata Oranı	Sigortalı Mev. Hesaplarının Toplam Hesaplara Oranı
		Yabancı Bankaların Yerel Şubeleri	Ulusal Bankaların Diğer Ülke Şubeleri		
Türkiye	32.341	Evet	Hayır	25	88,7
ABD	250.000	Hayır	Evet	79	99,7
İngiltere	133.068	Evet	Evet	N/A	98
Arjantin	7.545	Evet	Hayır	29	94,9
Avustralya	1.016.300	Hayır	Evet	61	99
Brezilya	42.000	Hayır	Hayır	22	N/A
Kanada	100.000	Hayır	Hayır	35	97
Fransa	136.920	Evet	Evet	67	N/A
Almanya	136.920	Evet	Evet	N/A	N/A
Hong Kong	64.000	Evet	Hayır	20	N/A
Hindistan	2.240	Evet	Hayır	33	92,9
Endonezya	235.294	Evet	Hayır	61	99,9
İtalya	136.920	Evet	Evet	31	N/A
Japonya	122.775	Hayır	Hayır	71	98,9
Güney Kore	43.902	Evet	Evet	27	N/A
Meksika	146.606	N/A	N/A	58	99,9
Hollanda	136.920	Evet	Evet	48	N/A
Rusya	23.064	N/A	Hayır	32	99,7
Singapur	38.835	Evet	Hayır	19	N/A
İspanya	136.920	Evet	Evet	47	N/A
İsviçre	96.830	Evet	Hayır	24	N/A

Kaynak: FSB, 2012, s. 48.

Sigorta kapsamındaki mevduat tutarının toplam mevduat içindeki payına bakıldığında, ABD % 79'luk payla ilk sırada yer alırken, Türkiye % 25'lik oranla ortalamanın altındadır. Sigortalı mevduat hesaplarının toplam mevduat hesaplarına oranı dikkate alındığında, ABD % 99,7 ile en üst sırada yer alırken; bu oran diğer ülkelerde genelde % 90'ın üzerinde, Türkiye'de ise % 88,7'dir.

Tablo 2. Hesap Türü Açısından Mevduat Sigorta Sisteminin Kapsamı (FSB Üyeleri)

Ülke	Vadesiz	Vadeli Mevduat	Yabancı Para M.	İnterbank	Finansal Olmayan Şirk.M.	Kamu Sektörü M.	Banka Dışı Fin.Kur.	Yerleşik Olmayanlar
Türkiye	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır	Evet
ABD	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
İngiltere	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet (*)	Hayır	Hayır	Evet
Arjantin	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet
Avustralya	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Brezilya	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet
Kanada	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
Fransa	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Hayır	Evet
Almanya	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet (*)	Hayır	Hayır	Evet
Hong Kong	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet
Hindistan	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Hayır	Evet
Endonezya	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet	Evet
İtalya	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Hayır	Evet
Japonya	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet
Kore	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Hayır (**)	Hayır	Evet
Meksika	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Hayır	Evet
Hollanda	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Hayır	Evet
Rusya	Evet	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır	Evet
Singapur	Evet	Evet	Hayır	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet
İspanya	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Hayır	Hayır	Evet
İsviçre	Evet	Evet	Evet	Hayır	Evet	Evet	Evet	Evet

Kaynak: FSB, 2012, s.50.

(\*) Sadece küçük ölçekli şirketlerin mevduatı güvence kapsamındadır.

\*\* Kore’de bazı kamu kurumlarının mevduatı güvence kapsamında değildir.

FSB üyesi tüm ülkelerin vadesiz, vadeli ve yerleşik olmayanların mevduatlarını güvence kapsamına aldığı; çoğu ülkenin yabancı para mevduatı ve finansal olmayan şirketlerin mevduatını sigortaladığı; takriben üyelerin yarısının banka dışı finansal kurumların mevduatını güvenceye aldığı; İnterbank piyasası mevduatının ise ABD, Avustralya, Kanada ve Endonezya haricinde sigortalanmadığı görülmektedir. Genelde bankaların diğer bankalarda bulundurdukları mevduat ve alacaklar sigorta sistemine dahil edilmemekte, çünkü bankaların kendi risklerini ve diğer kurumları izleyebilecek donanımına sahip olduğu düşünülmektedir (Demirgüç-Kunt, Karacaovalı ve Luc, 2005, s. 6).

Mevduat sigortası kurumlarının sahip oldukları fon ve kaynakların yapısına bakıldığında; Türkiye'nin de arasında bulunduğu çok sayıda ülkede ex-ante olarak, olağan dönemlerde sigorta prim gelirleri bulunmakta; İngiltere, İsviçre, İtalya ve Avustralya'da ise ex-post şekilde herhangi bir ödeme yükümlülüğü ile karşılaşılması halinde kamu ve ilgili bankalardan kaynak temin edilmektedir. Ayrıca Türkiye, ABD, Kanada, Fransa'nın da arasında bulunduğu 9 ülke risk esaslı prim hesaplaması yaparken, prim oranı ise binde ile onbinde rakamlar arasında değişmekte; prime konu mevduatın belirlenmesinde ise sigortalı mevduat ya da tüm mevduat dikkate alınabilmektedir (FSB, 2012, s. 21, 52-53).

Mevduat sahiplerine ödeme yapılmasında Kanada ve ABD'de mümkün olduğu kadar erken hareket edilirken, Avrupa Birliği ülkelerinde 20 gün içinde ödeme yapılması, Türkiye'de ise ödemelerin 1 yılı bulması söz konusudur. FSB, Türkiye'yi sigortalı mevduatın ödenmesi konusunda en uzun süreyi uygulayan ülke olarak göstermiştir (FSB, 2012, s. 24). Türkiye'de faaliyet izni kaldırılan bankalarda sigorta kapsamındaki mevduatın ödenmesinde mevzuatta üç aylık bir süre tanımlanmış, ancak zorunlu hallerde sürenin 1 yıla kadar uzayabileceği öngörülmüştür.

#### **4. Türkiye'de Mevduat Sigorta Sistemi**

##### **4.1. Mevduat Sigorta Sisteminin Tarihçesi**

Türkiye'de mevduat sahiplerine güvence sunulmasına dönük düzenlemeler 1933 yılında çıkarılan ve üç yıl yürürlükte kalan Mevduatı Koruma Kanunu ile başlamaktadır. Bankaların mevduatı muvazam karşılığı olarak TCMB nezdinde bulundukları mevduat, ilgili bankalarda açılmış bulunan tasarruf mevduatı hesaplarının bir teminatı olarak kabul edilmiş ve üçüncü kişiler tarafından haczedilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. 1936 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu ile tasarruf mevduatı sahiplerinin bankalarda buldukları mevduatın % 40'lık kısmının imtiyazlı olarak kabul edilmesi ve iflas durumunda tasfiyenin sonucu beklenmeksizin mevduat sahiplerine ödeme yapılması güvencesi getirilmiştir; 1958 yılında imtiyazlı kısım % 50'ye çıkarılmıştır. 1960 yılında yürürlüğe giren Bankalar Kanunu ile bankalarda tedrici tasfiye esası kabul edilerek Bankalar Tasfiye Fonu adı ile bir fon kurulmuştur. 1983 yılında çıkarılan Bankalar Hakkında 70 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) kurulmuş; Fonu idare ve temsil etme görevi bir yönetmelikle TCMB'ye verilmiştir. Söz konusu kararnamenin TMSF ile ilgili düzenlemeleri 1985 yılında 3182 sayılı Bankalar Kanunu ile yasalaşmıştır. 1994 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname ile tasarruf mevduatını sigorta etmenin yanısıra, bankaların mali bünyelerini güçlendirme ve yeniden yapılandırma görevi Fona verilmiştir. 1999 yılında yasalaşan 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile TMSF'nin, BDDK tarafından idare ve temsil olunmasına hükmedilmiş; 2003 yılında çıkarılan 5020 sayılı kanun ile, BDDK'nın bünyesinin dışına alınan, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kimliğe kavuşan TMSF'nin karar organının Fon Kurulu olduğu ve Fonun genel yönetim ve temsili ile Fon Kurulu'nca alınan kararların yürütülmesinin Fon Kurulu Başkanı'na ait olduğu hüküm altına alınmış, bu durum 2005 yılında çıkarılan ve meri olan 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nda da yer almıştır (TMSF, <http://www.tmsf.org.tr/tarihce.tr>)



1994 krizinden sonra 3 bankanın TMSF'ye devri ile sınırsız mevduat sigortası uygulamasına geçilmiş; ahlaki rizikoyu besleyen, rekabeti bozan ve bankaların yüksek riskli alanlara girmesine yol açan sınırsız güvencenin sınırlı hale getirilmesi amacıyla bazı adımlar atılmaya çalışılsa da (2000-2001 krizi öncesinde kısa bir süre için 50.000.-TL'lik sigorta limiti uygulanmıştır.), 2000 kriziyle birlikte güvence tekrar sınırsız hale getirilmiş, 2004 yılından itibaren ise halihazırda geçerli olan 50.000.-TL'lik sigorta limiti uygulamaya konulmuştur.

Bankacılık sisteminde 1994 yılından itibaren bankacılık işlemleri yapma ve mevduat kabul etme izinleri kaldırılarak haklarında iflas kararı verilen 5 bankaya Fon kaynaklarından 8,6 milyar TL aktarılmış; bu bankalardan Fonun alacağı ise 2011 sonu itibarıyla 8,4 milyar TL'ye ulaşmıştır. Diğer yandan temettü hariç ortaklık hakları TMSF'ye devredilen 20 banka ile ilgili olarak tasfiye, çözümleme ve geri kazanım çalışmaları devam etmektedir. Bu bankalarla ilgili olarak çözümleme faaliyetleri kapsamında TMSF'nin sağladığı tahsilat 2011 sonu itibarıyla 20 milyar Dolar'dır. (TMSF, 2012a, ss.45-49). 2008 yılında TMSF'nin Hazineye olan faiz dahil toplam 93,3 milyar TL'lik borcu yapılan yasal düzenlemelerle terkin edilmiştir.

Türkiye'de çoğunlukla faaliyet izni kaldırılmaksızın bankaların Fona devredilmesi nedeniyle uygulamada bankaların mevduat ve mevduat dışı tüm pasifleri güvence kapsamına alınmıştır. 1999 yılı sonrasında, mevduat sahiplerine ödemelerde gecikmeler yaşanmasına neden olan ve sıradışı gelişmelerin bulunduğu İmar Bankası örneği haricinde TMSF'ye devredilen bankaların faaliyetleri durdurulmamış, dolayısıyla bankanın sadece mevduat değil tüm yükümlülükleri kamu güvencesi altında derhal karşılanmıştır.

Mayıs 2012 dönemi itibarıyla; mevduatın % 32'si kamu bankalarında, % 16'sı yönetimi yabancı sermayeye ait bankalarda, % 52'si ise yönetimi ulusal sermayeye ait özel bankalarda bulunmaktadır. Kamu bankalarının mevduat ve diğer kalemler açısından sektörde ciddi bir şekilde ağırlığının bulunduğu bir ortamda mevduat sigortasının işlevi ayrı bir anlam kazanmaktadır. Çünkü, kamu bankalarının her durumda mevduat sahiplerine karşı yükümlülüklerini yerine getireceği, aksi halde bir devlet bankasına duyulan güvensizliğin doğrudan hükümete ve sisteme güvensizlik yaratacağı aşikardır. Böyle bir ortamda mevduat sigortasının esasında özel bankalar açısından geçerli olduğu ve kısmi güvencenin rekabet ortamına katkıda bulunacağı belirtilebilir.

Diğer yandan özellikle son dönemde gündeme gelen bir sorun ise uluslararası finansal kurumların iştiraki konumunda bulunan Türkiye'de ki bazı yabancı sermayeli bankaların, Türkiye'nin bankacılık zemininde bulunmayan ana ortaklığın küresel ortamdaki faaliyetlerinden kaynaklanan zararlardan etkilenmeleridir. Uluslararası finansal kurumların Türkiye'de ki iştiraki olan bankaların düzenlenmesi ve finansal yapılarının sağlıklı şekilde muhafazası ve izlenmesi ayrı bir önem taşımaktadır. Herhangi bir olumsuzluk ya da kriz ortamında mevduat ve diğer yükümlülüklerin sigorta sistemi ve kamu kaynaklarından ödenmesi halinde, ödenen tutarların tahsilinde yurt içi yerleşik hakim hissedarlara karşı kanunun tanımladığı geniş yaptırımlar rahatlıkla uygulanabilirken, yurt dışı yerleşiklere karşı nasıl bir tatbikat yapılacağına dair henüz bir örnekle karşılaşılmamıştır.

#### 4.2. Mevduat Sigorta Sisteminin Kapsamı ve İlgili Mevzuat

Türkiye’de BDDK ve TMSF’nin mevduat sigortasının işlerliği ve usullerinin belirlenmesinde örtüşen; sigorta kapsamında ödeme yapılması ve sorunlu bankaların yönetiminde ise bir noktadan itibaren ayrışan görev dağılımı bulunmaktadır. Sigortaya tabi mevduat ve katılım fonunu toplayan kredi kuruluşlarının (mevduat ve katılım bankalarının) faaliyet izinleri, faaliyetleri, tabi oldukları sınırlamalar, denetimleri, TMSF’ye devirleri, faaliyetlerine son verilmesi ve diğer düzenlemeler BDDK’nın görev ve yetki alanında bulunmaktadır. BDDK’nın kararıyla faaliyet izni kaldırılarak veya kaldırılmaksızın kendisine devredilen bankaların yönetim ve denetimden sorumlu olan TMSF mevzuat kapsamında sigortalı mevduatı ödemeye de yetkilidir. Diğer yandan yetkilerin örtüştüğü alan olan sigortaya tabi mevduatın kapsam ve tutarının belirlenmesi, sigorta primlerinin oranı ve tahsil şeklinin saptanması gibi hususlarda ise, BDDK ve diğer yetkili kurumların görüşünü almak suretiyle TMSF belirleyicidir.

Özellikle kriz dönemlerinde gündeme getirilen veya yürürlüğe konulan düzenlemelerin şekillendirilmesinde önem taşıyan finansal güvenlik ağı; kararları ve düzenlemeleri ile finansal piyasaları ve dolayısıyla tüm ekonomik birimleri etkileyen kurumlar arasında koordinasyon ve bilgi paylaşımını kapsamaktadır. Mevduat sigortası kurumlarının, risk gerçekleştiğinde sigorta kapsamında ödeme yapmak gibi dar çerçeveyi aşan bir misyonunun bulunduğu bilinmektedir. Bankacılık Kanunu’nun 72. maddesinde; finansal sistemin bütününe sirayet edebilecek sistemik riskin BDDK’nın koordinasyonunda TMSF, Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası’nca müştereken tespiti halinde olağanüstü tedbirleri belirlemeye Bakanlar Kurulu’nun yetkili olduğu, ilgili bütün kurum ve kuruluşların belirlenen olağanüstü tedbirleri derhal uygulamakla mükellef oldukları belirtilmektedir. Kanunun 99. maddesinde ise; finansal piyasalarla ilişkili olarak BDDK nezdinde, BDDK, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu, TMSF, Rekabet Kurulu, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, İstanbul Altın Borsası, Menkul Kıymetler Borsaları, Vadeli İşlemler ve Opsiyon Borsaları ve kuruluş birlikleri temsilcilerinden oluşan Finansal Sektör Komisyonu’nun kurulduğu belirtilmektedir. Diğer yandan kanununun 100. maddesinde ise; bankacılık sisteminin genel durumu, kredi kuruluşlarının denetimleri sonucu alınacak önlemler, risk esaslı sigorta primlerinin hesaplanmasında kullanılmak üzere kredi kuruluşları hakkında gerekli bilgilerin paylaşımı amacıyla BDDK ve TMSF’nin başkan ve yardımcılarında oluşan Eşgüdüm Komitesi’ne yer verilmektedir.

Basel Bankacılık Denetim Komitesi ve IADI tarafından referans olarak belirlenen “Etkin Mevduat Sigortacılığı İçin Temel Prensipler” Türkiye’de mevduat sigortacılığının ilke ve uygulamalarına katkı sağlamaktadır. Diğer yandan EFDI tarafından Avrupa Birliği bünyesinde sigortalı mevduatın tanımı, mevduat ödeme süreleri, mevduat sigorta rezervi ve risk esaslı sigorta prim tarifesi konularında yapılan çalışmalara TMSF iştirak etmektedir.

Mevduatın sigortalanmasından sorumlu olan TMSF’nin yetki ve sorumluluklarına ilişkin birincil mevzuat meri 5411 sayılı Bankacılık Kanunu; mevduat sigortacılığına ilişkin detaylı ikincil mevzuat ise yayımlanan yönetmeliklerde yer almaktadır.

Bankacılık Kanunu'nun mevduatın ve katılım fonunun sigortalanmasına ilişkin 63. maddesinde; kredi kuruluşları (mevduat ve katılım bankaları) nezdinde bulunan tasarruf mevduatı ve gerçek kişilere ait katılım fonlarının TMSF tarafından sigorta edildiği, faaliyet izni kaldırılan kredi kuruluşları nezdinde bulunan ve doğruluğu hiçbir şüpheye yer vermeyecek şekilde kanıtlanan mevduat ve katılım fonunun sigorta kapsamındaki kısmının Fon kaynaklarından ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Zorunluluk esasına istinaden kredi kuruluşlarının güvence altına alınan mevduatı sigorta ettirmek ve prim ödemek yükümlülüğü mevcuttur.

Kanun'da kredi kuruluşları olan mevduat ve katılım bankası tanımına istinaden, Türkiye'de faaliyet gösteren ulusal veya yabancı kredi kuruluşları ile yurt dışında kurulu aynı nitelikteki kuruluşların Türkiye'de ki şubelerinde bulunan gerçek kişilere ait mevduat ve katılım fonu sigorta kapsamındadır. Gerçek ve tüzel kişiler adına açılan ticari işlemlere konu hesaplar sigorta edilmemektedir. Yurt dışında yaşayan yerli ya da yabancı gerçek kişilere ait yurt içi şubelerde bulunan mevduat ve katılım fonu da güvence altındadır. Türkiye'de faaliyet gösteren kredi kuruluşlarının yurt dışı şubelerinde açılan hesaplar ile Türkiye'de veya yurt dışında kıyı bankacılığı (off-shore) faaliyeti gösteren kredi kuruluşlarında bulunan mevduat ve katılım fonu sigorta kapsamında bulunmamakta; ayrıca mevduat toplamları en büyük beş bankanın Merkez Bankası'na bildirilmiş ortalama faiz oranları üzerinde verilen aşırı faizler sigorta kapsamı dışındadır.

Kanun'da sigortaya tabi olacak tasarruf mevduatı ve gerçek kişilere ait katılım fonlarının kapsam ve tutarını Merkez Bankası, BDDK ve Hazine Müsteşarlığı'nın olumlu görüşünü almak suretiyle TMSF'nin belirleyeceği; risk esaslı sigorta primi oranının, yıllık bazda sigortaya tabi tasarruf mevduat ve katılım fonunun binde yirmisini aşamayacağı, risk esaslı sigorta priminin tarifesi, tahsil zamanı, şekli ve diğer hususların BDDK'nın görüşünü almak suretiyle TMSF tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Sigortalı tasarruf mevduatı ve katılım fonu hesaplarından bazı kişilere ait olanlar sigorta kapsamı dışına çıkarılmış olup, bunlar: i) İlgili kredi kuruluşunun hakim ortakları ile bunların ana, baba, eş ve velayet altındaki çocuklarına ait mevduat ve katılım fonu ile diğer hesaplar, (ii) İlgili kredi kuruluşunun yönetim veya müdürler kurulu başkan ve üyeleri, genel müdür ve yardımcıları ile bunların ana, baba, eş ve velayet altındaki çocuklarına ait mevduat ve katılım fonu ile diğer hesaplar, (iii) 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 282. maddesinde tanımlanan, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerleri kapsamına giren mevduat ve katılım fonu ile diğer hesaplar, (iv) BDDK tarafından belirlenen diğer mevduat, katılım fonu ve hesaplardır.

TMSF tarafından yayımlanan "Sigortaya Tabi Mevduat ve Katılım Fonları ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nca Tahsil Olunacak Primlere Dair Yönetmelik" kapsamında, sigortaya tabi mevduat ve katılım fonun sigortalanması ve tahsil edilecek sigorta primlerine ilişkin usul ve esaslar detaylı şekilde düzenlenmiştir.

Bir kredi kuruluşunun yurt içi şubelerinde gerçek kişiler adına açılmış olan ve münhasıran çek keşide edilmesi dışında ticari işlemlere konu olmayan TL, döviz ve kıymetli maden cinsinden tasarruf mevduatı hesaplarının anaparaları ile bu hesaplara ilişkin faiz reeskontları toplamının ve katılma

hesapları birim hesap değerleri ve özel cari hesapların 50.000.-TL'ye kadar olan kısmı sigorta kapsamındadır.

Faaliyeti izni kaldırılan bankalarda sigorta kapsamındaki mevduatın ödenmesinde FSB, üyeleri arasında maksimum süre uygulayan ülke olarak Türkiye'yi göstermiştir. TMSF tarafından 23.02.2007 tarihinde yayınlanan, "Faaliyet İzni Kaldırılan Bankalardaki Sigortalı Mevduat ve Sigortalı Katılım Fonunun Ödenmesi İle Bu Bankaların İflas ve Tasfiyesine İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin" 10. maddesinin üçüncü fıkrasında: faaliyet izni kaldırılarak yönetim ve denetimi TMSF'ye devredilen bankalardaki mevduatın sigorta kapsamındaki kısmının ödeme süresinin, bankanın faaliyet izninin kaldırıldığı tarihten itibaren 3 ay olduğu, gerektiğinde bu sürenin üç ay uzatılabileceği, zorunlu nedenlerle üç aylık uzatma süresinin yetersiz kalması halinde bu sürenin Fon Kurulu'nca her biri üç ayı geçmemek üzere iki kez daha uzatılabileceği belirtilmektedir. Dolayısıyla mevzuatta üç ay olarak öngörülen sigorta kapsamındaki ödemelerin zorunlu hallerde 1 yıla kadar uzayabilecek sürelerde ödenebileceği belirtildiği için, FSB'nin çalışmasında mevzuat bağlamında mevduatın ödenme süresi açısından Türkiye en uzun süreye sahip ülke olarak gösterilmiştir. Ancak bankaların Fona devrinde genellikle tasfiye-iflas prosedürü uygulanmadığından yönetimi Fona devrolan bankalar faaliyetlerine devam etmiş, tüm yükümlülükler TMSF'nin ve dolayısıyla kamunun taahhüdü altına alınmış ve mevduat sahiplerine ödemede herhangi bir gecikme yaşanmamış, tasarruflar talep edildiğinde derhal ödenmiştir. Bunun tek istisnası bankacılık boyutunu aşan bir vaka olarak ele alınması gereken İmar Bankası'dır.

Tasarruf mevduatı ve katılım fonu sigorta prim tutarları, kredi kuruluşlarının Mart, Haziran, Eylül ve Aralık ayları sonu itibarıyla düzenledikleri mali tablolar esas alınarak hesaplanmaktadır. Primler, ilgili dönemi izleyen ikinci ayın son iş gününe kadar TL, Dolar ve Euro cinsinden hesaplarla ilgili olarak kendi para cinsinden; altın ve diğer döviz cinslerinden hesaplarla ilgili olarak Dolar cinsinden TMSF'ye ödenmektedir.

Risk esaslı sigorta priminin hesaplanmasında izlenen yöntem şu şekildedir:

1) Hesaplamaya kaynak teşkil eden 14 risk faktörü ve ağırlıkları beş bölüm altında belirlenmiştir. Bunlar: (i) % 25'lik ağırlığa sahip sermaye yeterliliği faktörü (sermaye yeterlilik oranı ve varlık sermaye çarpanı), (ii) % 20'lik ağırlığa sahip aktif kalitesi (grup kredileri, nakdi kredi yoğunlaşması, takipteki krediler ve ortalama büyüme), (iii) % 10'luk ağırlığa sahip karlılık (karlılık ve etkinlik), (iv) % 10'luk ağırlığa sahip likidite (Mevduatın-katılım fonunun ortalama vadesi ve sigortalı mevduat-katılım fonu oranı), (v) % 35'lik ağırlığı bulunan diğer faktörler (% 30'luk ağırlığa sahip BDDK'nın derecelendirme notu ve % 5'lik ağırlığı bulunan halka açıklık oranı).

2) Kredi kuruluşlarına, söz konusu risk faktörlerine dayanılarak yapılan hesaplamaya göre 0 - 100 değer aralığında bir puan verilmektedir.

3) 85 üzeri puan alan A kategorisindeki kuruluşlar onbinde 11; 70-85 arası puan alan B kategorisindeki kuruluşlar onbinde 13; 50-75 arası puan alan C kategorisindeki kuruluşlar onbinde 15; 50 puandan düşük alan kuruluşlar onbinde 19 prim oranı üzerinden sigorta primi ödemektedirler.

Ayrıca, prim oranlarına, aktif, gayrinakdi kredi ve yükümlülükler ile taahhütler (cayılabilir taahhütler hariç) toplamından oluşan büyüklük faktörü 120 milyar TL ve üzeri olan kredi kuruluşları için onbinde 2, büyüklük faktörü 50 milyar TL ile 120 milyar TL arasında olan kuruluşlar için onbinde 1 prim oranı ilave edilmektedir.

Mevduat sigortasının kapsamının belirlenmesinin yanısıra ihtiyaç duyulması halinde sigorta kapsamında ödemelerin yapılması amacıyla sistemin ihtiyaç duyduğu kaynağın temini de önemlidir. Kanun'da TMSF'nin gelirleri;

i) Mevduat ve katılım fonu sigortası primlerinden,

ii) Zamanaşımına uğrayan mevduat, katılım fonu, emanet ve alacaklardan,

iii) Kuruluş izni verilen bankaların kurucularının, faaliyete geçiş tarihinden itibaren bir yıl içerisinde, asgari sermayenin yüzde onu tutarında Fona yatıracakları sisteme giriş payından,

iv) Banka hisselerinin devirlerinde, devir konusu hisselerin nominal değerinin yüzde biri oranında devralan tarafından yatırılan devir payından,

v) Kanun hükümlerine aykırılık dolayısıyla hükmolunacak adli para cezalarının yüzde ellisi ile verilecek idari para cezalarının yüzde doksandanından,

vi) Fon mevcudunun gelirleri ile sair gelirlerden,

vii) Bankaların faaliyetlerine son vermeleri ve tasfiyeleri halinde hak sahiplerince on yıl boyunca aranmayan değerlerden oluşmaktadır.

TMSF verilerine göre (2012b, s. 5); 31.03.2012 itibarıyla 5,7 milyar Dolar olan mevduat sigortacılığı rezerv tutarının 2012 yılı sonunda yaklaşık olarak 6,2 milyar Dolar'a ulaşacağı öngörülmektedir. Mevduat sigortacılığı rezervinin sigortalı mevduata oranı % 6'dır. 2012 yılının birinci üç aylık döneminde 147 milyon Dolar tutarında mevduat sigortacılığı faaliyet geliri ve 80 milyon Dolar tutarında finansal gelir elde edilmiş; bütçe ve diğer mevduat sigortacılığı faaliyet giderleri ise aynı dönemde 8 milyon Dolar olarak gerçekleşmiştir. Elde edilen mevduat sigortacılığı gelirlerinin ağırlıklı kısmını sigorta primleri, zamanaşımı gelirleri, idari para cezaları gibi fonlar ve bu fonların değerlendirilmesi ile elde edilen faiz oluşturmaktadır. 31.03.2012 tarihi itibarıyla bankacılık sektöründe faaliyet gösteren 31 mevduat bankası ve 4 katılım bankası nezdindeki mevduat ve katılım fonlarının toplamı 696 milyar TL olup, bu tutarın 166 milyar TL'ye tekabül eden % 24'ü sigorta kapsamındadır.

2011 yılı sonu itibarıyla mevduat ve katılım bankalarında sıfır bakiyeli hesaplar hariç 53,8 milyon adet gerçek ve tüzel kişinin mevduat ve katılım fonu hesabı bulunmaktadır. Bu hesap sahiplerinin % 87'sinin hesabı sigorta kapsamındadır. Aynı tarih itibarıyla mevduat bankalarında mudilerin % 97,4'nün 0-50.000 TL aralığında mevduatı ve yaklaşık 1,3 milyon mudinin 50.001-1.000.000 TL aralığında ve toplam mevduatın % 35'ine tekabül eden mevduatı bulunmaktadır. Yaklaşık 43 bin adet mudiye ait 1.000.000 TL'den büyük mevduatın payı ise % 49 seviyesindedir (TMSF, 2012a, s. 35-36).

### 4.3. Mevduat Sigorta Sistemine İlişkin Öneriler

Mevduat sigortacılığına ilişkin sistemin dizaynında: yetkili otoritenin kamu ya da özel kurum olması; açık veya örtük güvence limiti; risklerin realize olması halinde güvence kapsamında yapılacak ödemelerin zamanı ve tutarı; sistemin kaynakları; yükümlülüklerini yerine getiremeyen bankaların taşıdığı risk ve alacakların takibi önemlidir.

Mevduat sigortacılığının Türkiye uygulamasının uluslararası örneklerle göre genel anlamda yeterli olduğu düşünülmeyle birlikte, zaman zaman gündeme getirilen değişiklik talepleri genel hatlarıyla: i) TMSF'nin kamusal bir kimliğe sahip olması, ii) TMSF'nin yetkileri ve görevlerinin çeşitliliği, iii) Mevduat türleri itibarıyla sigortanın kapsamı, iv) Sigorta primlerinin hesaplanması konularında yoğunlaşmaktadır.

**i) TMSF'nin kamu kurumu kimliğine sahip olması:** Dünya uygulamalarında mevduat sigortacılığı ağırlıklı olarak kamu yönetiminde bulunmaktadır. Bu durum üstlenilen risk ile ölçülemeyen sistemik riskin varlığı ve büyüklüğünün bir sonucu olduğu gibi, riskin realize olması halinde devlet müdahalesine ve kamu kaynaklarına başvurulmasının kaçılmaz oluşunun bir yansımasıdır. Küçük ya da büyük çaplı bir kriz döneminde ya da finansal kurumların faaliyetlerini sürdüremez noktaya gelmesi halinde taleplerin ve bakışların doğrudan yöneltildiği kamu ve siyasi otoritenin müdahale zorunluluğu duyması; diğer yandan finansal sistemin bir unsurunda yaşanan sorunun kısa sürede sisteme sirayet ederek tüm ekonomik birimlerin faaliyetlerine yansıması mevduat sigortacılığı alanının kamu yönetimi ve kamu kaynaklarına açılmasına yol açmaktadır. Sistemin sadece prim veya bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen gelirlerle kendini finanse etmesi söz konusu olamamakta; diğer sigorta türlerinin kuralları geçersiz kalmaktadır. Ayrıca bilinen bir durumdur ki mevduat sigortacılığına ilişkin mevzuat, riskin gerçekleşmesi halinde derhal değiştirilmekte ve genişletilmektedir. Dolayısıyla olağan durumlarda, herhangi bir risk veya ödeme yükümlülüğünün bulunmadığı şartlarda geçerli olan sistem bir krizle karşılaşılması halinde sigortanın limiti ve kapsamı gelen baskılar ve öngörüler nedeniyle değiştirilmekte, bu durum kamu otoritesinin rolünü öne çıkarmaktadır.

Her ülkenin tarihsel deneyimleri kurdukları organizasyon ve sistemleri doğrudan etkilemektedir. Türkiye'de faaliyet izni kaldırılan veya TMSF'ye devredilen bankaların çok yüksek maliyetleri kamu kaynaklarından karşılandığı için finansal alanda düzenleme ve denetlemelerde kamu otoritesinin ağırlığı mevcuttur. Türkiye uygulamasında mevduat sigortasının kapsamına ilişkin hususlarda TMSF'nin öncülüğünde BDDK, Merkez Bankası ve Hazine Müsteşarlığı'nın görüşleri önem taşımaktadır. Tamamıyla kamu otoritelerinden oluşan bu işbirliğinin yanısıra, mevduat sigortacılığında uygulayıcı TMSF'nin ve bankaların düzenleyici ve denetleyici otoritesi BDDK'nın karar organları olan kurulların üyeleri de siyasi otorite tarafından atanmaktadır.

Ancak kamusal yapının varlığı veya şekli tartışma konusu olmaktadır. Mevduat sigortacılığının özel bir şirket bünyesinde ifa edilmesi veya sigortalamaya ilişkin zorunluluğun bulunmaması, olumsuz bir durumda bankalarında şirketler gibi tasfiye ve iflas prosedürüne tabi tutularak tasarruf sahiplerinin mevduatlarını imtiyazlı alacaklı sıfatıyla tahsil etmelerine ilişkin önerilerin, tarihsel

uygulamalar ve ekonominin gerçekleriyle bağdaşmadığı için kabul edilebilir olmadığı düşünülmektedir. Liberal ve hatta ultra-liberal ülkeler dahi finansal sistemdeki krizleri, yaratabilecekleri riskin büyüklüğü ve toplumun geniş kesimlerini ilgilendirmesi nedeniyle, kendi hallerine bırakmamakta ya da piyasanın kendi olağan kuralları ile krizi çözebileceklerine inanmadıkları için kamusal müdahalede bulunmaktadır. Olağanüstü durumlarda kamu müdahalesi tasarruf sahibi gerçek ve tüzel kişiler, negatif ortamdan etkilenen tüm kesimler ve olağan dönemlerde serbest piyasa sistemine vurgu yapan piyasa aktörlerince talep edilmektedir. Bu müdahale mevduat güvencesinin artırılması veya sınırsız hale getirilmesinden likidite ve sermaye desteği sunulmasına, faiz oranlarını içeren para politikasından, bütçe açığına göz yumulan maliye politikası araçlarına başvurulmasına kadar geniş bir yelpazededir.

Kamunun mevduat sigortacılığındaki konumunun ağırlığı bir zorunluluk sonucunda doğmakla birlikte, sigortacılığın üzerine yerleştiği zeminde bulunan aktörlerin de (meslek kuruluşları veya bizzat bankaların kendileri) sigortacılığa ilişkin politikaların ve düzenlemelerin belirlenmesinde resmen görev almaları gerektiğine ilişkin görüşler mevcuttur. Siyasi otoritenin atamalarıyla şekillenen TMSF ve BDDK'nın karar organlarında bankacılık sektörünün meslek kuruluşu olan Türkiye Bankalar Birliği'nin belirleyeceği bir üyenin bulunmasının faydalı olacağı düşünülmekte; bu tür bir atamanın gerçekleştirilecek düzenlemelerin seyri konusunda somut bir etki oluşturması beklenmemekle birlikte, bu şekilde düzenleyici otoritelerin ilgili sektörde faaliyet gösteren kurumların temsilcilerini bünyesinde barındırması yönündeki eğilime de fırsat tanınmış olunacaktır.

**ii) TMSF'nin yetkileri ve görevlerinin çeşitliliği:** TMSF'nin faaliyet izni kaldırılan veya bu yapılmaksızın doğrudan kendisine devredilen bankalarda, tasarruf sahiplerinin haklarının korunması amacıyla mevduatın sigortalanması ve şartların oluşması halinde mevduat ödemelerinin yapılması dışında çok geniş ve farklı görevleri bulunmaktadır. Kanunda tanımlanan görevlerden bazıları: devredilen bankaların yönetilmesi, mali bünyelerinin güçlendirilmesi, yeniden yapılandırılması, devri, birleştirilmesi, satışı, tasfiyesi, alacaklarının takibi ve tahsili işlemlerinin yürütülmesi ve sonuçlandırılması, varlık ve kaynakların idare edilmesidir. TMSF'nin teşkilat yapısında ve faaliyetlerinde, mevduat sigortacılığında çok daha fazla şekilde, devredilen bankaların ve iştiraklerinin veya alacaklar nedeniyle el konulan varlıkların yönetimi ve alacakların tahsili görevleri öne çıkmıştır.

Mevduat sigorta sisteminin yukarıda belirtilen ve sigortacılık alanının dışında kalan varlık yönetimi ve tahsilat faaliyetlerinden ayrılması gerektiği yönündeki görüşlerin ise teori ve uygulama açısından farklı yanıtları olabilecektir. Kamu kaynakları ile ödenen bankaların yükümlülükleri sonucunda edinilmek zorunda kalınan varlıkların yönetimi ve bu varlıkların bir yanını oluşturan alacakların tahsilinin kamu otoritesince yapılması, zararı ödeyenin varlıklara da sahip olması kaçınılmaz bir durumdur. Dolayısıyla TMSF bünyesinde veya dışında bir kamu otoritesi kendisine devredilen varlık ve alacakların yönetimiyle ilgilenecektir. Burada dile getirilen öneri ise mevduat sigortacılığı yapan kurum dışında başka bir organizasyonun (Maliye Bakanlığı gibi) varlık yönetimi, satış ve tahsilat işlemleriyle ilgilenmesidir. Ancak neticede mevduat sigortası işlevinin yerine getirilmesi sonucu varlık edinimi sürekli karşılaşılan bir durum olmadığı için, ki Türkiye'de son olarak 2003 yılında bir banka TMSF kontrolüne geçmiştir, sürekli ve kalıcı bir yapının kurularak varlık yönetimiyle görev-

lendirilmesi söz konusu olamayacaktır. Dolayısıyla şartlar vuku bulduğunda bu işlemleri gerçekleştirecek kamusal birimlerin mevcut kurumlardan birisinin bünyesinde olması gerekmektedir. Bu da, herhangi bir kurumun asli işlevinin yanısıra sorunlu bankalar nedeniyle kendisine devredilen varlık ve alacaklarla ilgilenmesi anlamına gelmektedir.

Diğer yandan düzenlenmiş ve kuralları belirlenmiş mevduat sigortacılığının basit ve teknik bir konu olması nedeniyle küçük bir birim tarafından gerçekleştirilebileceği açıktır. TMSF, bünyesindeki çok sayıda birimle, üstlendiği farklı nitelikteki işlevleri yerine getirmekte; dolayısıyla mevduat sigortalama işlevini gerçekleştiren birim, varlıkların yönetimi ve alacakların tahsili faaliyetleriyle ilgilenmemekte; birimler arasında görevler açısından ayrılık bulunmaktadır. Teşkilatı ve görev dağılımı oldukça geniş olan TMSF'nin sadece mevduat sigortacılığıyla ilgilenmesi halinde diğer işlevlerini yerine getiren birimlerinde farklı bir kuruma aktarılması söz konusu olacaktır. Bu durumda ise, azalan veya ortadan kalkan bir görev ve yapı olmayacak; yer değişikliği meydana gelecektir.

TMSF'nin mevcut deneyimi, yerleşik ulusal ve uluslararası standartlar nedeniyle mevduat sigortacılığının basit ve teknik bir konu olması, edinilmek zorunda kalınan varlık ve alacakların takibi konusunda bir kamu kurumunun görevlendirilmesi zorunluluğu, dünya uygulamalarında mevduat sigortası kurumlarının bir kısmının çözümlenme faaliyetlerini de yürütmesi dikkate alındığında sorunlu bankalar nedeniyle edinilen varlık ve alacakların yönetimi konusunda TMSF'nin görevli olmasının bir sakınca taşımadığı veya en azından alternatiflere göre daha verimli olacağı düşünülmektedir. (Bankacılık Kanunu'nda TMSF'nin bazı alacaklarına uygulanan zamanaşımına ilişkin istisnalar ve alacakların takibinde sahip olunan ayrıcalıklar bakımından dile getirilen eleştiriler ise dikkate alınmaya değer hukuki mevzulardır.)

**iii) Mevduat türleri itibarıyla sigortanın kapsamı:** Tarihsel uygulamalar mevduat güvencesinin nasıl uygulanacağına ilişkin bir izlenim oluşturmaktadır. Kriz ortamlarında ekonominin, finansal piyasaların ve tasarruf sahiplerinin ve sorumluluk taşıyan karar mercilerinin davranışları ve beklentileri farklılaşmakta, son küresel krizde de görüldüğü üzere, ekonomik gerçekler ve geniş kesimlerin baskıları sonucu mevduat sigortasının kapsamı genişletilmektedir. Türkiye'nin gerçekleri ve uygulamaları dikkate alındığında, sigorta kapsamında bulunmayan ve dolayısıyla prim tahsilatı yapılmayan bazı yükümlülüklerinde sigortalınması gerektiği yönünde fikirler ileri sürülebilir.

Gerçek kişilere ait mevduat ve katılım fonu sigorta kapsamında bulunmakla birlikte, özellikle ticari mevduatın da sigorta kapsamına dahil edilmesi yönünde görüşler mevcuttur. Gerçek kişilere ait tasarrufların güvence kapsamına alınmasının temel sebepleri: bankaların risklerini bilemeyen ve bu kurumları izlemeleri mümkün olmayan (asimetrik bilgi) bireylerin, mevduatları kendi yaşantıları için önem taşıyan küçük tasarruf sahibinin korunması ve finansal sisteme duyulan güvenin korunarak istikrarsızlık durumunda bankalara hücumun önlenmesidir. Gerçek kişilere ait mevduatın sigortalınması için işaret edilen bu gerekçelerin tamamı ticari kuruluş mevduatının çok büyük bir kısmı içinde geçerlidir. Küçük ve orta ölçekli işletmelerinde bankaları ve bankaların risklerini izleyememesi, asimetrik bilgi sorununu yaşaması söz konusudur. Diğer yandan işletmelerin büyük bir kısmının



faaliyetlerine devam edebilmeleri, finansal ve ticari borçlarını ödeyebilmeleri amacıyla bankalardaki mevduata bağımlılıkları bulunmaktadır.

Ticari ve gerçek kişilere ait mevduat, katılım fonu ve kıymetli maden hesaplarının dağılımı tür ve tutar bazında Mayıs-2012 itibarıyla Tablo 3.'de yer almaktadır.

Tablo 3. Mevduat, Katılım Fonu ve Kıymetli Maden Hesaplarının Tür ve Tutar Bazında Dağılımı

Mevduat Türü	Tutar (Milyon TL)			
	50.000 TL'ye Kadar	50.000-250.000	250.000-1.000.000.-	1.000.000 TL Üzeri
Gerçek Kişiler	104.557	130.362	88.952	107.512
Ticari ve Diğer Kuruluşlar	10.134	14.493	19.098	196.059
Resmî Kuruluşlar	440	895	1.686	37.640
Toplam	115.131	145.750	109.736	341.211
Mudi Sayısı	54.453.046	1.304.735	222.597	50.035

Kaynak: BDDK, Türk Bankacılık Sektörü İnteraktif Aylık Bülten, Mevduat Türleri İtibarıyla Dağılım, Mayıs-2012 verilerinden derlenmiştir. (<http://ebulten.bddk.org.tr/AylıkBulten/Basit.aspx>)

\* TL ve döviz hesapları toplamı TL olarak gösterilmiştir.

Tabloda yer alan tutarlar doğrudan doğruya 50.000.-TL'lik sigorta limiti kapsamındaki mevduatı vermemektedir. Çünkü bu limiti aşan gerçek kişi mevduatlarının da her bir bankadaki 50.000.-TL'ye olan kısmı sigorta kapsamındadır. Mayıs-2012 dönemi itibarıyla TL ve yabancı para olmak üzere toplam 711.828 milyon TL'lik mevduat, katılım fonu ve kıymetli maden depo hesabı bulunmakta olup, bu tutarın dağılımına bakıldığında;

- Toplam mevduatın takriben % 60'ını oluşturan 431.382 milyon TL'lik mevduatın gerçek kişilere ait olduğu; bu tutarın 104.557.-TL'sinin doğrudan doğruya sigorta limiti olan 50.000.-TL'nin altında yer alan hesaplarda bulunduğu, ayrıca daha yüksek tutarlardaki gerçek kişi hesaplarda da her bir bankada kişi başına 50.000.-TL'nin güvence altında bulunduğu, ancak TMSF'nin önceki dönemdeki raporlarında yer alan oranlar dikkate alındığında tutar bazında 711.828 milyon TL'lik toplam mevduatın % 24'ünün sigorta kapsamında bulunduğu,
- Ticari ve diğer kuruluşların toplam 239.784.-TL'lik tasarrufunun bulunduğu, bu tutarın % 81,7'sinin 1.000.000.-TL üzeri hesaplardan, % 4,2'sinin ise 50.000.-TL'ye kadar olan hesaplardan meydana geldiği,
- Tasarruf mevduatı ve diğer mevduatlardan oluşan tutar dilimlerine bakıldığında 50.000.-TL'ye kadar olan tutarlardan oluşan 54.453.046 adet hesapta toplam 115.131 milyon TL (Toplam tasarrufun % 16'sı); 1.000.000.-TL üzeri tutarlardan oluşan 50.035 adet hesapta ise 341.211 milyon TL'lik (Toplam tasarrufun % 48'i) tasarrufun bulunduğu görülmektedir.

Türkiye'de TMSF'ye devrolan bankaların çok büyük çoğunluğunda ticari mevduat ödenirken ve orta-büyük ölçekli bir krizde kesinlikle, küçük ölçekli bir krizde ise büyük bir olasılıkla ticari mevduatlar ödeneceği geniş kesimlerce öngörüldüğünden ticari mevduatın da sınırlı şekilde güvence kapsamına alınması ve prim tahsilatı yapılması gerektiği düşünülmektedir. Sigorta kapsamının bu

şekilde genişletilmesiyle üstlenilecek ilave yükümlülük halihazırdaki gerçek kişilere ait tasarruflara yönelik yükümlülüklerden daha düşüktür. Ticari kuruluşlara ait katılım fonunun sigortalanması ise katılım bankacılığının üzerine inşa edildiği ilkeler dikkate alınarak değerlendirilmelidir.

**iv) Sigorta primlerinin hesaplanması:** Türkiye’de bankacılık sektörünün 2001 krizinden sonra sağlıklı ve güçlü bir yapıya kavuşması, aktif kalitesi, sermaye yeterliliği ve karlılıkta olumlu bir tablonun ortaya çıkmasına karşın, mevduatın 1-3 aylık dönemde yoğunlaşması gibi kemikleşmiş bir sorunda iyileşme kaydedilememiştir. Aktif ve pasifte vade uyumsuzluğu şeklinde kendini gösteren ve uzun vadelerle kredi kullanılarak aktif ve alacakların şekillendirilmesine karşın, yükümlülüklerin takriben % 60’ını oluşturan mevduatın oldukça kısa vadelerde yenilenmek zorunda bırakılması özellikle dalgalı dönemler için bir risk oluşturmakta, bu durum kredilerin ve mevduatın fiyatlandırılmasına yansımaktadır. Son dönemde Merkez Bankası zorunlu karşılık hesaplamasında mevduatın vadesine göre farklılaştırmaya başvurmuştur.

Mevduat sigortası prim hesaplamalarında, mevduatın vade dilimlerine göre farklı oranlar kullanılmasına dönük uygulamaya 2011 yılında geçilmekle birlikte (ortalama vadede 50 gün altı, 50-70 gün arası ve 70 gün üstü ayırım mevcuttur.), prim hesaplamasında 100 üzerinden yapılan risk değerlendirmesinde ortalama vade 5 puanlık ağırlığa sahiptir. Mevduatın vade farklılıklarını çok daha belirgin şekilde yansıtacak ve ağırlığını artıracak bir düzenlemenin yararlı olacağı düşünülmektedir. Ancak ağırlıklı olarak yerleşik alışkanlıklar, güvensizlik ve aylık mevduat ile daha uzun vadeli mevduatın getirisi arasında tasarruf sahiplerini cezbedecek bir farklılık bulunmaması nedenleriyle katılan kısa süreli vade yapısının değiştirilmesine yönelik adımların yetersiz kalabileceği de belirtilebilir.

## 5. Sonuç

Finansal sistemin istikrarı ve güvenliğinin temel unsurlarından biri olan mevduat sigortacılığının çekirdek işlevi; finansal kurumlarda bulunan belirli nitelikteki tasarrufların sigortalanması ve sistemik-kurumsal risklerin tezahürü halinde ilgili finansal kurum tarafından karşılanamayan birikimlerin ödenmesidir. Ancak dünya uygulamalarında mevduat sigortası kurumlarının bu temel işlevin ötesinde, tasarruf sahiplerine birikimlerinin güvence altında olduğunu bildirmek ve hissettirmek, finansal kurumlarca fon toplanması ve kredi kullanılması sürecine elverişli bir zemin oluşturmak; bu suretle finansal sisteminin diğer bileşenlerini beslemek suretiyle ekonomik istikrara katkı sunmak gibi temel bir misyonu bulunmaktadır. Sistemin genel uygulamasında tüm tasarrufun ya da mevduatın güvence altına alınmadığı, sadece belirli nitelikte olan, özellikle birikimleri kendileri için önem taşıyan küçük tasarruf sahibinin korunduğu görülmektedir. Mevduat sigorta sistemleri, sınırsız güvenceden belirli bir limitle sınırlanmış güvenceye veya örtük güvenceden açık güvenceye kadar farklı seçeneklere sahiptir. Artan sayıda ve takriben 110’u aşan ülkede açık güvence sistemi bulunmaktadır.

Çalışmada mevduat sigorta sistemine ihtiyaç doğuran şartlar, sistemin misyonu ve amaçları açıklanmış, türleri ve kapsamı detaylı şekilde değerlendirilerek dünya uygulamalarına geniş şekilde yer verilmiş ve mevduat sigortacılığının içinde bulunulan küresel kriz ortamına tepkisi incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde mevduat sigortacılığının Türkiye’de ki gelişimi ve mevzuattaki yeri açıklanarak, sisteme yönelik bazı görüş ve öneriler dile getirilmiştir.

Asimetrik bilgi kaynaklı ahlaki riziko ve ters seçim sorunlarına yol açması nedeniyle bazı sakıncaları dile getirilen mevduat sigortacılığı geçmişte ve içinde bulunulan ekonomik konjonktürde net şekilde görüldüğü üzere finansal sistemin bütününe yönelik ciddi bir katkı ve güvence sunmaktadır. Ülkeler arasında sigortanın kapsamı, türü ve limiti konusunda farklı uygulamalar mevcut olmakla birlikte, sistemik kriz ortamlarında veya ekonomik dengelerin sarsılma ihtimalinin belirlediği durumlarda makro istikrarı korumak amacıyla sigortanın kapsam ve limiti genişletilmekte, zaman zaman mevduatın ötesinde finansal kurumların tüm yükümlülüklerine güvence sunulmaktadır. Olağan dönemlerde inşa edilen yapı, olağanüstü dönemlerde yeniden dizayn edilmektedir. Mevduat sigortası olağan koşullarda fon sahipleri ve finansal kurumlara izlenecek standartları içeren uygun bir zemin sunmakta ve güven ortamı tesis etmekte; kriz dönemlerinde ise yapılacak müdahalelerin erken ve düzenli şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır.

Dünya uygulamaları incelendiğinde mevduat sigortacılığında sorumlu kurumların bir kısmının sadece mevduatın sigorta edilmesi ve sigorta kapsamında ödeme yapılması görevleri bulunurken; bir kısmının ise ilave bazı çözümleme ve düzenleme yetkileri de mevcuttur. Türkiye’de mevduat sigortacılığının uygulanmasından sorumlu olan ve standartların belirlenmesinde diğer bazı kamu otoritelerinin görüşünü almak suretiyle düzenlemeler yapan TMSF’nin mevduatın sigortalanması dışında kendisine devredilen bankalardan kaynaklı olarak edinilen varlık ve alacakların yönetimi, yeniden yapılandırılması, satışı, tasfiyesi dahil olmak üzere geniş ve farklı görevleri bulunmaktadır. TMSF’nin sadece çekirdek görev olan mevduat sigortacılığını gerçekleştirmesi, devraldığı varlıkların yönetimlerini ise diğer ilgili kamu kurumlarına devretmesi yönündeki görüşlere karşın, neticede bu görevleri bir kamu kurumunun yerine getireceği, yerleşik standartlar nedeniyle basit ve teknik bir konu olan mevduat sigortacılığını ifa eden TMSF bünyesindeki ilgili birimin, diğer görevleri ifa eden birimlerden farklı olduğu açıktır. Çözümleme faaliyetlerinde deneyim kazanmış TMSF’nin mevduat sigortacılığı dışındaki görevlerinin farklı kamu kurumlarına aktarılmasının pratik bir sonucu ve faydasının olmayacağı düşünülmektedir.

Mevduat sigortasının kapsamının belirlenmesi ayrı bir gündem maddesidir. Türkiye’de mali bünyesi bozulan bankaların büyük kısmının TMSF’ye devri nedeniyle mevduatla birlikte tüm yükümlülükleri de güvence altına alınmış; dolayısıyla sınırlı tasarruf mevduatı güvencesi sınırsız pasif güvencesine dönüşmüştür. Eğer olağan dönemlerde sigorta kapsamına alınmamış, dolayısıyla sigorta priminin belirlenmesi ve hesaplanmasında dikkate alınmamış olan tasarruflar yaşanabilecek bir krizle ödenecek ise, ki Türkiye ve diğer çoğu ülkede bu yaşanmıştır, bu tür mevduatların da açık bir şekilde sigorta sistemine dahil edilerek prim tahsilatına konu edilmesi gerekmektedir. Olağan şartlarda güvence kapsamının genişletilmesinin ahlaki riziko ve finansal kurumların üstlenecekleri riskleri artırabileceği şeklinde bir karşı yaklaşım sergilenebilecek olsa dahi, ticari mevduatın da gerçek kişi mevduat gibi güvence kapsamına alınması gündeme taşınmalıdır. Ayrıca, gerçek kişilere ait mevduatın güvence kapsamına alınmasının temel sebepleri olarak gösterilen; bankaların risklerini bilemeyen, bu kurumları izlemeleri mümkün olmayan, birikimleri yaşantıları için önem taşıyan

küçük tasarruf sahibinin korunması ve finansal sisteme duyulan güvenin tesisi gibi faktörler ticari kuruluş mevduatının büyük bir kısmı içinde geçerlidir.

Türk bankacılık sektörünün temel sorunlarından olan ve 2001 krizinden sonra yaşanan olumlu gelişmelere rağmen herhangi bir ilerleme kaydedilemeyen aktif-pasif vade uyumsuzluğunu besleyen mevduatın kısa vadeli yapısının daha uzun vadelere taşınmasına destek verilmesinde sigorta primleri daha etkin kullanılmalıdır. Ancak yerleşik alışkanlıklar ve vadeye göre getiri farkının tasarruf sahiplerini tatmin etmemesi nedeniyle bu tür uygulamaların sonuçlarına yönelik büyük beklentiler bulunmamalıdır.

Dünya genelindeki bazı uygulamalara paralel olarak Türkiye’de mevduat sigortacılığı kamu kimliği taşımaktadır. Bu durum üstlenilen riskin büyüklüğünün ve riskin realize olması halinde devlet müdahalesine ve kamu kaynaklarına başvurulmasının kaçılmaz oluşunun bir sonucudur. Mevduat sigortacılığına ilişkin politikaları, usul ve esasları belirleyen TMSF ve BDDK’nın karar organları olan ve tamamı siyasi otorite tarafından atanan kurullarda, sigortalanan mevduatı toplayan ve prim ödeyen, dolayısıyla mevduat sigortası politikalarının muhatabı olan bankacılık sektörünün mesleki kuruluşu Türkiye Bankalar Birliği’nin seçeceği bir üyenin bulunmasına yönelik bir düzenleme, düzenleyici kurumlara ilişkin günümüz anlayışına uygun olacaktır.

Uluslararası standartlar ışığında şekillendirilen ve deneyim edinen Türkiye’de ki mevduat sigortacılığının mevcut yapısının dünyada geçerli olan egemen modellere paralel olduğu, bazı kısmi müdahalelerle sistemin zenginlik kazanmasının sağlanabileceği düşünülmektedir.

#### Kaynaklar

**Acharya, V.V., Santos, J.A.C. & Yorulmazer, T. (2010).** “Systemic Risk and Deposit Insurance Premiums”, *Economic Policy Review*, August 2010, s. 89-99.

**Avrupa Komisyonu (2012).** *EU Single Market Website on Deposit Guarantee Schemes.*

**Avrupa Komisyonu (2010).** “Summary of the Impact Assessment”, *Review of Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes.*

**Bank For International Settlements & IADI. (2009).** “Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems”, <http://www.bis.org/publ/bcbs156.htm>

**BDDK (2009).** *Risk Bülteni*, Temmuz 2009, Bankacılık düzenleme ve Denetleme Kurumu.

**BDDK.** *Türk Bankacılık Sektörü İnteraktif Aylık Bülten*, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, <http://ebulten.bddk.org.tr/AylikBulten/Basit.aspx>

**BDDK, 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu**, [http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik\\_Kanunu/Bankacilik\\_Kanunu.aspx](http://www.bddk.org.tr/websitesi/turkce/Mevzuat/Bankacilik_Kanunu/Bankacilik_Kanunu.aspx)

- Bernet, B. & Walter, S. (2009).** "Design, Structure and Implementation of a Modern Deposit Insurance Scheme", *The European Money and Finance Forum*, SUERF Studies: 2009/5, Vienna.
- Chu, K.H. (2011).** *Deposit Insurance and Banking Stability*, Cato Journal, Winter 2011, s. 99-117.
- Cooper, R. & Kempf, H. (2011).** "Deposit Insurance Without Commitment: Wall St. Versus Main St.", *NBER Working Paper*, No. 16752.
- Demirgüç-Kunt, A., Karacaovalı, B. & Laeven, L. (2005).** "Deposit Insurance Around the World: A Comprehensive Database", *World Bank Policy Research Working Paper*, No.3628.
- Demirgüç-Kunt, A. & Kane, E.J. (2002).** "Deposit Insurance Around the Globe: Where Does it work?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16(2).
- EFDI (2006).** "Deposit Guarantee Systems: EFDI's First Report", *European Forum of Deposit Insurers*.
- EFDI.** *European Forum of Deposit Insurers*, <http://www.efdi.net/aboutUs.asp>
- FDIC (2011).** *2010 Annual Report*, Federal Deposit Insurance Fund.
- FSB (2012).** "Thematic Review on Deposit Insurance Systems", *Financial Stability Board*.
- Garcia, G. (2000).** "Deposit Insurance and Crisis Management", *IMF Working Paper*, WP/00/57.
- Garcia, G. (1996).** "Deposit Insurance: Obtaining the Benefits and Avoiding the Pitfalls", *IMF Working Paper*, WP/96/83.
- Gerhardt, M. & Lannoo, K. (2011).** "Options For Reforming Deposit Protection Schemes in the EU", *European Credit Research Institute Policy*, Brief No. 4.
- Gillman, M. (2009).** "International Deposit Insurance", *Economic Affairs*, Vol. 29, Issue 3, s. 103-104.
- Groeneveld, H. (2009).** "Towards a Balanced Deposit Guarantee System in Europe", *Forum Financier*, 2009/6-7, s. 419-426.
- Gropp, R. & Vesala, J. (2004).** "Deposit Insurance, Moral Hazard and Market Monitoring", *European Central Bank Working Paper Series*, No.302.
- IADI**, <http://www.iadi.org/di.aspx>, International Association of Deposit Insurers,
- IADI & IMF, 2009,** "Unwinding Temporary Deposit Insurance Arrangements", *Report to the Financial Stability Board*.
- Jickling, M. & Murphy, E.V. (2010).** "Who Regulates Whom?", *An Overview of U.S. Financial Supervision*, *Congressional Research Service Report for Congress*.

- McCoy, P.A. (2006).** "The Moral Hazard Implications of Deposit Insurance: Theory and Evidence", *Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law*, Washington DC., October 23-27.
- Morrison, A.D. & White, L. (2011).** "Deposit Insurance and Subsidized Recapitalizations", *Journal of Banking & Finance*, No. 35, s. 3400-3416.
- Ngalawa, H., Tchana, F.T. & Viegi, N. (2011).** "Banking Instability and Deposit Insurance: The Role of Moral Hazard", *Munich Personal Repec Archive*, MPRA Paper No. 31329.
- Oliveira, R.F., Schiozer, R.F. & Barros, L.C. (2011).** "Where do I Put My Cash? Implicit Too Big to Fail Driving Explicit Deposit Behavior", *European Financial Management Association, 2011 Yılı Toplantısı*, 22-25 Haziran, Braga, Portekiz.
- Schich, S. (2009).** "Challenges Associated with the Expansion of Deposit Insurance Coverage During Fall 2008", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, Vol.3, 2009-20.
- Schich, S. & Lindh, S. (2012).** "Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand", *OECD Journal: Financial Market Trends*, Volume 2012-Issue 1.
- Stefansson, A. & Saethorsson, T. (2010).** "Cross-border Issues in EU Deposit Guarantee Schemes", Msc Finance & International Business, Aarhus School of Business.
- TMSF (2012a).** *2011 Yıllık Faaliyet Raporu*, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.
- TMSF (2012b).** *Ocak-Mart Faaliyet Raporu*, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.
- TMSF, "Tarihçe"**, <http://www.tmsf.org.tr/tarihce.tr>, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.
- TMSF, Sigortaya Tabi Mevduat ve Katılım Fonları ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonunca Tahsil Olunacak Primlere Dair Yönetmelik (29.09.2011)**, <http://www.tmsf.org.tr/Aspx/kk/ashx/file.ashx?type=1&uploadId=305>
- Zawadzka, P. (2011).** "Current Rules of the Deposit Guarantee System in Poland", *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol 1: 67., s. 67-76.