

## AVRUPA FİNANSAL DENETİM SİSTEMİ VE BANKACILIK BİRLİĞİ

Ferhat ÇAMLICA\*

### Öz

Küresel finans krizinden sonra Avrupa Birliği (AB), Avrupa genelinde yeni bir finansal denetim süreci oluşturmak amacıyla Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) kuruluşundan bu yana gerçekleştirilen en kapsamlı reformlara imza atmıştır. AB'de ortak para politikasından sonra ilk defa yeni bir politika alanında, büyük ölçekli bankaların denetimi konusunda ulusal yetkilerin AB'ye transferi söz konusudur. Bankacılık Birliğinde bankaların denetimi 2014, bankaların tasfiyesi ise 2016 yılının başında aktif hale gelmiştir; buna karşın, ortak mevduat garantisi getirilmesine ilişkin yasal çalışmalar halen sürmektedir. Bankacılık birliğinin bütün unsurlarıyla, en geç 2024 yılında faaliyete geçmesi hedeflenmekte, böylece EPB'nin finansal dengesizlikler ve riskler karşısındaki dayanıklılığının güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bununla birlikte, EPB'nin uzun dönemde dayanıklılığının daha da artırılması bakımından Bankacılık Birliği tek başına nihai bir hedef olmamalıdır. Bankacılık Birliğinin tamamlayıcı unsurları olarak, Beş Başkanın Raporunda ortaya konan ekonomik, mali ve siyasi birlik hedeflerine ilişkin reformların da orta-uzun dönemde hayata geçirilmesi, Avrupa piyasalarında potansiyel ekonomik ve finansal krizlerin önlenmesi bakımından önemli olacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Finansal Denetim, Bankacılık Birliği, Makroihtiyati Politika, Avrupa Merkez Bankası, Ekonomik ve Parasal Birlik.

## EUROPEAN FINANCIAL CONTROL SYSTEM AND THE BANKING UNION

### Abstract

After the global financial crisis, the EU has embarked on the most comprehensive reform efforts to build a new financial supervision across

\* Dr., Avrupa Birliği ve İkili Ekonomik İlişkiler Müdürlüğü, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, e-posta: ferhat.camlica@tcmb.gov.tr

*Europe since the establishment of the Economic and Monetary Union (EMU). For the first time after the Maastricht Treaty, a national competence, i.e. large sized banking supervision was transferred to the EU level. The banking supervision became active in 2014 and banking resolution in the beginning of 2016, whereas the legislation procedure for establishing a common deposit insurance scheme is still continuing. A full-fledged banking union is expected to take place in 2024 at the latest, hereby strengthening the resilience of the EMU against financial instabilities and risks. Nevertheless, to increase the resilience further of the EMU in the long run, the Banking Union should not be a goal in itself. As complementary components of the Banking Union, as outlined in the Five President Report, the reforms on economic, fiscal and political union in the long run would be important in terms of preventing potential economic and financial crises in European markets.*

**Keywords:** *Financial supervision, Banking Union, Macroprudential policy, European Central Bank, Economic and Monetary Union.*

## **Giriş**

Dünyada son otuz yılda finansal piyasalardaki gelişimin ulaştığı hız ve büyüklüğün ulusal ekonomilerin kontrol edebileceğinin ötesinde bir boyuta gelmesi sonucunda finansal istikrarsızlıkların diğer ülkelerin finans piyasalarına sirayet etme olasılığı artmış ve ulusal denetim sistemlerinin finansal krizlerle tek başına mücadele etmesi imkânsız bir durum haline gelmiştir. Bu durum, AB’de ve özellikle de Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) bünyesinde üye ülkeler arasında ortaya çıkan yoğun finansal ilişkiler dolayısıyla daha büyük bir tehdit oluşturmaktadır. Örneğin sınır-ötesi faaliyetleri yoğun olan Fortis ve Dexia gibi büyük bankaların Avrupa’da küresel finans krizi sonrasında batma noktasına gelmesi, EPB ölçeğinde bankaları kurtarma ve gerekli önlemleri almanın ne kadar önemli olduğunu göstermiştir.

Krizden önce finansal piyasalarda AB düzeyinde bir denetim, tasfiye ve mevduat garanti sisteminin var olmaması nedeniyle AB ülkelerinin krizden sonra batan bankaları kurtarmaktan başka seçenekleri olmamıştır. Söz konusu operasyonlar hem düzensiz şekilde gerçekleştirilmiş, hem de üye ülkelerin tek başına altından kalkamayacakları büyüklükte maliyetlerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu bağlamda, banka kurtarma operasyonlarının AB ülkelerine parasal maliyetine bakıldığında, bu alanda alınan önlemlerin Avro Bölgesi için neden önemli olduğu daha iyi görülmektedir. 2008-12 döneminde AB’de bankalara yapılan devlet yardımların büyüklüğü 592 milyar avroya, yani AB’nin 2012 yılı

GSYH'sinin %4.6'ına denk gelmektedir (European Commission, 2010: 1). Söz konusu rakam hükümetlerin verdiği garantilerle birlikte hesaplandığında, bankacılık krizinin maliyeti 1.6 trilyon avroya (2012 yılı AB GSYH'sinin %13'ü) çıkmaktadır (European Commission, 2012: 2).

Bu çerçevede, küresel finans krizinden sonra AB liderlerinin önce finansal denetim sisteminin iyileştirilmesi, sonra da Bankacılık Birliğinin oluşturulması sürecinde iki temel motivasyona sahip olduğu söylenebilir. Birincisi, Avrupa'da kriz süreciyle birlikte, ulusal bankacılık sistemlerindeki kırılganlıklar ile kamu maliyesindeki zaafiyetler arasında kısa zaman içinde olumsuz bir sarmal ortaya çıkmıştır. Banka kurtarma operasyonları nedeniyle bazı üye ülkelerde bütçe açıkları ve kamu borcu hızla artmış veya tam tersi bazı üye ülkelerdeki borç sorunları nedeniyle düşen ulusal tahvil fiyatları banka bilançolarının kırılganlığını artırmıştır. Sonuçta ortaya çıkan bu olumsuz finansal geri bildirimler hem finansal hem de parasal istikrarı tehdit ederek, Avro Bölgesinde para politikası aktarımını büyük ölçüde engelleyen bir sürecin oluşmasına yol açmıştır (ECB, 2011: 124-5). Ayrıca, Avrupa'da küresel finans krizinden sonra finans piyasalarına duyulan güvenin tamir edilmesi, özellikle bankacılık sektörüne yönelik ayrışmaların kaynağındaki sebeplerin ortadan kaldırılması büyümenin yeniden sağlanması bakımından da önemli olmuştur. Finansal krizden sonra bankacılık sektörüne yönelik güvenin hızla azalması ve dolayısıyla para politikasının işleyişinde ve reel ekonomiye fon aktarılmasında yaşanan problemler Avrupa'da ekonomik toparlanmayı ve krizden çıkış sürecini büyük ölçüde tehdit etmiştir (European Commission, 2009).

İkincisi ise, krizle birlikte Tek Pazar'ın hayata geçirilmesinden bu yana en fazla ihmal edilen konulardan biri olan Finansal Birlik sürecinin yeniden canlandırılmaya çalışılması, bunun için de AB genelinde iyi düzenleme, etkin gözetim, güçlü risk yönetimi ve güvenilir karar mekanizmalarından oluşan, ulusal denetim sistemlerinin ötesinde sağlam bir güvenlik ağının oluşturulmasıdır (de Larosiére, 2009: 27). Bu alandaki çalışmaların, makroihtiyati gözetime ilişkin araç ve yapıların güçlendirilmesi ve mikroihiyati denetim ile optimal bir etkileşim içinde olması üzerine yoğunlaştığı görülmektedir (de Larosiére, 2009: 38). Bu da öncelikle Avro Bölgesi, daha sonra AB düzeyinde ulusal finansal piyasalar arasında bir birlik oluşturmak suretiyle mümkün görünmektedir. Böylece AB'de finansal hizmetler bakımından İç Pazarın hızlandırılması ve derinleştirilmesi konusunda uzun

zamandır geciktirilen reformların gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir (Herring, 2013: 9).

Özellikle krizden sonra akut sorunların önüne EPB'nin mevcut ekonomik ve finansal yönetim modeli ile bir türlü geçilememesi nedeniyle, AB'nin finansal denetim sisteminin güçlendirilmesi yönünde AB ülkeleri arasında ciddi bir siyasi irade ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda, Avrupa finansal denetim sisteminin birbirini izleyen iki dönemde inşa edildiği görülmektedir: Birincisi, makroihtiyati politika çerçevesinin tasarlandığı ve hayata geçirildiği 2008-2011 dönemidir. Bu dönemde alınan önlemler daha çok küresel finans krizine bir tepki niteliğindedir. Ancak, bu dönemde AB düzeyinde yeni finansal denetim kurumları oluşturulmasına karşın yapılan reformların yetki ve görevler bakımından yetersiz olması, ayrıca söz konusu mekanizmaların yeterli politika araçlarına sahip olmamaları nedeniyle yapısal sorunların çözümünde yetersiz kaldıkları görülmektedir. İkinci dönem ise, 2012-2016 yılları arasında Bankacılık Birliği projesinin doğduğu ve aşamalar halinde uygulamaya başlandığı zaman dilimini kapsamaktadır. Bu dönemde AB liderleri bankacılık sektörü alanında Tek Denetim Mekanizması (*Single Supervisory Mechanism-SSM*) ile büyük bankaların finansal denetimini münhasır bir AB yetkisine dönüştürmüştür. Sonuçları bakımından değerlendirildiğinde, Bankacılık Birliğinin AB ve Avro Bölgesindeki finansal denetim ve gözetim bakımından eksik olan eşgüdüm ve yeterli güvenlik ağının oluşturulmasına yönelik doğrudan bir çözüm oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Birinci dönemde alınan önlemlerin ayrıntılarına bakıldığında, AB'nin yeni finansal denetim sisteminin büyük ölçüde 2008 tarihli 'Larosiere Raporu'na dayandığı görülmektedir. AB'de Kasım 2008'de Avrupa Komisyonu tarafından oluşturulan ve Jacques de Larosiére tarafından başkanlık edilen yüksek-düzeyle grup AB'nin gelecekteki finansal denetim yapılanması konusunda bir rapor hazırlamak üzere görevlendirilmiştir (de Larosiére, 2009). Bu grup 'Larosiere Raporu'nu Şubat 2009'da kamuoyu ile paylaşmıştır (ECB, 2009: 128). AB bu rapor kapsamında, bugüne kadar finansal sistemin reformuna yönelik otuzdan fazla düzenleme hazırlamış ve çok ciddi kurumsal reformlara imza atmıştır.

Alınan önlemlerin ayrıntılarına bakıldığında, Avrupa Finansal Denetim Sisteminde makroihtiyati politikalar alanında önemli yenilikler getirildiği görülmektedir. Makroihtiyati politikalar kriz sonrasında yalnızca AB'de değil bütün dünyada önemi giderek artan bir politika alanı haline gelmiştir. Birçok ülkede bu alanda yeni kurumlar oluşturulurken, merkez bankalarına da makroihtiyati politikalar konusunda önemli görev ve sorumluluklar verilmiştir. Bu durum AB'de kendine özgü bir yapının inşa edilmesine neden olmuştur.

Benzer şekilde, Avrupa finansal denetim sisteminin ikincil ayağı olarak AB düzeyinde mikroihiyati politikaların eşgüdümüne yönelik yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Burada da eşgüdümün güçlendirilmesi yoluyla ulusal düzeyde sürdürülen denetim standartlarının oluşturulmasına yönelik teknik çalışmaların, Avrupa düzeyine taşınması hedeflenmiş, bunun için önemli kurumsal değişiklikler yapılmıştır (de Larosiére, 2009: 29).

Ne var ki, krizden sonra alınan bu önlemlerin Avrupa'da finansal piyasaların parçalanma sürecinin önüne geçememiş olması nedeniyle, finansal denetime ilişkin reform çalışmalarının derinleştirilerek AB'de bir Bankacılık Birliği oluşturulması fikri gündeme gelmiştir. Bankacılık Birliğinin inşa edilmesine yönelik, birinci aşamada bankacılık sektörü konusunda üye ülkelerin ulusal denetim yetkilerinin AB düzeyine transfer edilmesi amaçlanmıştır. Böylece, yeni yapı ile finansal piyasaların önemli bir bölümünü oluşturan bankacılık sektörünün denetiminde 'yetkilerin eşgüdümü' yerine AB düzeyinde 'münhasır bir yetkiye' dönüşmüş olmaktadır. Bununla birlikte, bankacılık sektöründe bankaların tasfiyesine ilişkin ulusal yetkiler de AB düzeyine devredilirken, AB düzeyinde ortak mevduat garantisi getirilmesi konusunda AB'nin yasama ve karar alma süreçleri çalışmaya devam etmektedir.

Bu çalışmada, ikinci bölümde Avrupa Finansal Denetim Sisteminin genel yapısı hakkında bilgiler verilmektedir. Üçüncü bölümde ise, Bankacılık birliğinin genel yapısı, temel sütunları ve çalışma esaslarına yönelik bilgiler sunulmaktadır. Sonuç bölümünde ise genel değerlendirmeler ile çalışma tamamlanmaktadır.

### **Avrupa Finansal Denetim Sistemi**

Larosiére Raporunda yer alan öneriler doğrultusunda, 9 Haziran 2009 tarihli AB Ekonomi Bakanları Konseyi (ECOFIN) ile 17-18 Haziran 2009 tarihli Avrupa Zirvesi toplantılarında AB'de finansal gözetim ve denetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik makro ve mikroihiyati denetim adı altında iki sütunlu bir yapının kurulmasına karar verilmiştir (Şekil 1) (de Larosiére, 2009: 38). Makroihtiyati gözetimden sorumlu ve bu doğrultuda finansal istikrara yönelik riskler hakkında uyarılarda bulunmak, uygulamaları izlemek üzere Avrupa Sistemik Risk Kurulu'nun (*European Systemic Risk Board-ESRB*)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 23 Eylül 2009 tarihinde Avrupa Komisyonu tarafından 1) Avrupa Sistemik Risk Kurulunun Kurulması ve Finansal Sistemin Makroihtiyati Gözetimi Tüzüğü ve 2)

kurulması bu yapının birinci sütununu oluşturmaktadır. İkinci sütun olarak da mikroihiyati gözetim alanında ulusal gözetim uygulamalarında uyumun sağlanması ve sınır-ötesi faaliyet gösteren kuruluşların gözetiminin güçlendirilmesi amacıyla Avrupa Finansal Denetim Otoritelerinin (*European System of Financial Supervisors-ESFS*) kurulmasına karar verilmiştir (ECB, 2009: 128).

ESRB, Avrupa Komisyonu, Konsey ve Avrupa Zirvesinin aldığı kararlar ve düzenlemeler çerçevesinde, yeni bir kurum olarak, Ocak 2011'de faaliyetlerine başlamıştır (Constâncio, 2011). AB'de sistemik risk yönetimindeki yeni yapılanmanın odak noktasını oluşturan kurul, AMB Başkanı dâhil olmak üzere yedi Avrupa Merkez Bankaları Sistemi üyesi, üç Avrupa Finansal Denetim Otoriteleri üyesi, bir Avrupa Komisyonu üyesi ile Ekonomik ve Mali Komite Başkanından oluşan toplam 12 kişilik Yönetim Komitesi tarafından yönetilmektedir (ECB, 2009: 130). Yönetim yapısından anlaşıldığı üzere, AMB'nin ESRB kararlarında salt çoğunluğu oluşturabilecek bir ağırlığı bulunmaktadır. Bu anlamda, genel yapıda ESRB kurum olarak ön planda gözükmeye karşın, AMB'nin Avro Bölgesinde genel anlamda makroihtiyati politika ve özel olarak da finansal sistemik stresin gözetiminden sorumlu olarak görüldüğü ifade edilebilir (de Larosiére, 2009: 42-3.)

---

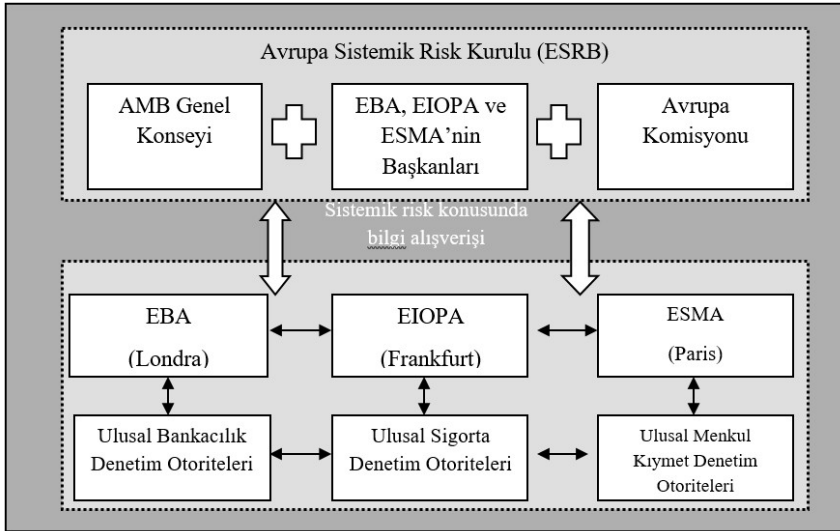
Avrupa Sistemik Risk Kurulu'nun çalışmasına dair AMB'ye çeşitli görevler atfeden Konsey Kararına ilişkin birer öneri kabul edilmiştir. AMB 26 Ekim 2009'da söz konusu önerilere dair görüşünü kamuoyu ile paylaşmıştır. Bu görüşte AMB, Avrupa Sistemik Risk Kurulunun kurulması konusunda gerekli desteği vermeye ve Kurul kapsamında AMB'ye atfedilen görevleri yerine getirmeye hazır olduğunu ifade etmiştir.



değerlendirmelerinin ulusal otoriteler tarafından aksiyona dönüştürülmesini sağlamaktır (de Larosiére, 2009: 45).

ESRB'nin bu iş aşamalarında yapacağı değerlendirmelerin etkinliği bunların arkasındaki analiz kalitesine bağlıdır. Bu kaliteye sahip analitik desteği vermek için AMB'nin operasyonel modelleri ve araçlarının ESRB'nin hizmetinde olması beklenmektedir. Aynı şekilde Kurul bünyesinde elde edilen finansal sistemik risk ve değerlendirmelerin AMB'nin politika kararlarında kullandığı enformasyon setine dâhil olması için üst düzeyde ikna edici olması gerekmektedir. Bu kapsamda ESRB'nin risk değerlendirmelerinin AMB açısından makroihtiyati politikayı doğrudan beslemesi ve finansal istikrar hedefini desteklemesi öngörülmektedir. Ayrıca, makroihtiyati politika aracılığıyla AMB para politikası stratejisinin parasal analiz sütununu beslemesi ve fiyat istikrarı hedefine yönelik orta-uzun dönemde dolaylı olarak destek vermesi beklenmektedir (Constâncio, 2011).

## Şekil 2: ESRB ve EFSF Arasındaki Çalışma Esasları



**Kaynak:** Larosiére Raporu ve Komisyon, 2016

Makroihtiyati denetimin yanı sıra, AB liderleri, mikroihiyati politikalarla ilgili olarak AB düzeyinde yeni bir yapılanmaya gidilmesini ve bu kapsamda ESFS'nin oluşturulmasına karar vermiştir (de Larosiére, 2009: 47-8). ESFS'nin kapsamında üç kuruluş bulunmaktadır: Avrupa Bankacılık Otoritesi (*European Banking Authority-EBA*) bankaların yeniden sermayelendirilmesi de dâhil olmak üzere banka denetiminde standartların belirlenmesinden sorumlu



kurumdur. Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi (*European Securities and Markets Authority-ESMA*) ile Avrupa Sigorta ve Emeklilik Otoritesi (*European Insurance and Occupational Pensions Authority-EIOPA*) ise sırasıyla sermaye piyasaları ve sigorta denetiminde standartların tanımlanmasından sorumludur. Krizin net olarak ortaya koyduğu gibi, AB düzeyinde ulusal denetim ve gözetim otoriteleri arasındaki eşgüdüm eksikliğini gidermek üzere, söz konusu üç kuruluşa Avrupa finansal denetim standartlarının uyumlaştırılması konusunda önemli sorumluluklar verilmiştir (de Larosi re, 2009: 48). Avrupa finansal denetim sisteminin sağlıklı çalışması bakımından ESRB ile EFSF arasında işbirliğinin de iyi işlemesi önemlidir (Bakınız Şekil 2).

Bu kurumsal yapılanma çerçevesinde, AB'de makroihtiyati politikaların iki düzeye yürütüldüğü söylenebilir. Biri AB düzeyinde, diğeri de  ye ülkeler düzeyindedir (Sapir, 2014: 162). AB düzeyinde makroihtiyati politikadan sorumlu kurum ESRB'dir. Ancak, makroihtiyati gözetimden sorumlu kurum olarak, ESRB açıkça görevlendirilmesine karşın, kurumun aldığı kararlar  ye ülkeleri bağlayıcı nitelikte değildir. Ayrıca, bu kurumun aldığı kararları doğrudan uygulayabileceği politika araçları da bulunmamaktadır. Alınan kararlar ulusal otoritelerin tasarrufunda olan makroihtiyati politika araçları vasıtasıyla uygulamaya geçirilebilmektedir (Sapir, 2014: 162). Bu da AB'de makroihtiyati politikanın ikinci ayağını oluşturmaktadır. Buna göre, ulusal otoritelerin makroihtiyati denetim ve gözetimin, özellikle uygulama ayağında önemli bir rol üstlendikleri söylenebilir.

Bu durumda, AB düzeyinde makroihtiyati politikaların başarısı büyük ölçüde  ye ülke otoriteleri arasındaki eşg d me bağlı olmaktadır. Burada da ulusal çıkarların devreye girmesi, karar alma mekanizmalarının yavaş olması gibi unsurlar Avrupa finansal denetim sistemini zayıflatan unsurlar olarak görülmüştür. Dolayısıyla, eşgüdüm sorununun AB'de etkin olmayan makroihtiyati politikalar oluşturabileceği d şuncesiyle, 2012 yılında gündeme gelen ve AMB'ye makroihtiyati politikalar konusunda münhasır yetkiler tanınmasını sağlayan Bankacılık Birliği ile AB düzeyindeki makroihtiyati politika çerçevesinin daha da güçlendirilmesi gündeme gelmiştir. Bankacılık Birliği ile ESRB ve ulusal otoriteler arasında makroihtiyati politikaların uygulanmasında ortaya çıkabilecek yönetim boşluklarının ve uygulama gecikmelerinin büyük ölçüde ortadan kaldırılması hedeflenmektedir (Mersch, 2013).

## Bankacılık Birliği

Bankacılık Birliğine ilişkin ilk somut adım 28-29 Haziran 2012 tarihlerinde yapılan Avrupa Konseyi toplantısında AB Liderleri tarafından '*Gerçek Bir Ekonomik ve Parasal Birlik*' yaratma çalışmasının önemli bir ayağı olarak atılmıştır. Buna göre; bankaların denetimi ve izlenmesi konusunda üye ülkelerin ulusal egemenlik yetkilerinin uluslararası bir AB kurumuna devredilmesi ve Avrupa genelindeki bütün bankaların ortak ve tek bir denetim kapsamına alınmasının yolu açılmıştır. Bankacılık Birliği ile temel amaç, Avrupa'da büyük ölçüde bölünmüş olan finans piyasalarının tekrar bütünleşme sürecine girmesini sağlamak ve para politikası kararlarının ekonomiye iletilmesinde önemli rol oynayan bankacılık sisteminin sağlıklı işlenmesini temin etmektir. Henüz tam olarak tamamlanmamasına rağmen, Bankacılık Birliği, Avrupa bütünleşme süreci ve üye ülkeler ile Avrupa kurumları arasındaki dengeyi radikal olarak değiştiren bir hamle özelliğine sahiptir (Veron, 2015: 8).

AB Liderler Zirvesinden aldığı yetkiyle Avrupa Komisyonu 2012 yılında Bankacılık Birliğine yönelik bir yol haritası oluşturmuştur. Bu kapsamda, bankalar için bir Tek Denetim Mekanizması (SSM) ve Tek Tasfiye Mekanizmasının (SRM) kurulmasına öncelik verilmiş, Bankacılık Birliğinde mevduat sahipleri için daha güçlü ve yeknesak bir güvence getirmek amacıyla Avrupa Mevduat Sigortası Planına ilişkin bir öneri hazırlanmıştır (Bankacılık Birliğinin unsurları için Bakınız Şekil 3). Burada üç unsurun da Bankacılık Birliği'nin tam anlamıyla etkin bir şekilde çalışması için eşit öneme sahip olduğunu ve bir sütunun olmaması halinde Bankacılık Birliğinin sağlıklı bir şekilde çalışmayacağını belirtmek yanlış olmaz.

Bu alanda siyasi kararlılığın netleşmesinden sonra, Bankacılık Birliğine ilişkin yasal mevzuatın oluşturulması süreci başlamıştır. Birliğin hukuki altyapısının büyük ölçüde 2013 ve 2014 yıllarında çıkarılan yasal metinlerle düzenlendiği görülmektedir. Ekim 2013'de çıkarılan 1024 sayılı SSM Tüzüğü<sup>2</sup> AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın (ABİHA) 127(6) maddesine dayanmaktadır. Söz konusu hüküm AMB'ye denetleyici yetkileri tanımak amacıyla Maastricht Antlaşması ile AB Antlaşmalarının bir parçası olmuş, ancak 2012 yılına kadar ilgili hükmün aktif olarak kullanılmasına ihtiyaç duyulmamıştır. Temmuz 2014'de çıkarılan 806 sayılı AB'nin SRM Tüzüğü<sup>3</sup> ise

<sup>2</sup> Bkz. Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

<sup>3</sup> Bkz. Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of

ABİHA 114. maddeye dayanmaktadır. Bu hüküm, İç Pazar müketesebatına ilişkin ortak bir hüküm niteliğindedir ve daha önce kriz sürecinde yeni AB ajanslarının oluşturulmasına temel oluşturmuştur.<sup>4</sup>

Bankacılık Birliği kurallarının, yalnızca Avro Bölgesi üyesi ülkeleri için geçerli olduğunu hatırlatmak gerekir. Avro Bölgesi üyesi olmayan ülkeler ise gönüllü olarak Bankacılık Birliğine katılabilirler. AB üyesi ülkeler, katılmaları halinde Bankacılık Birliğinin bütün unsurlarına katılmak ve ilgili yasal müktesebatı üstlenmek durumundadırlar.

### Şekil 3: Bankacılık Birliği'nin Unsurları

Tek Denetim Mekanizması (SSM)	Tek Tasfiye Mekanizması (SRM)	Avrupa Mevduat Garantisi Planı (EDIS)
Tek Kurallar Kitabı (AB Düzeyindeki Yasal Çerçeve) 1. Sermaye Gereklilikleri Tüzüğü (CRR-2013) 2. Sermaye Gereklilikleri Direktifi (CRD IV-2013) 3. Banka Kurtarma ve Tasfiye Direktifi (BRRD-2014) 4. Mevduat Garanti Planı (DGSD-2014/EDIS)		

**Kaynak:** ECB, Komisyon ve Konsey, 2016

#### *Tek Kurallar Kitabı*

Avrupa Komisyonu, 2008'den günümüze kadar Tek Pazar için daha sağlam ve güvenli bir finansal sektör yaratmak amacıyla bir dizi önlem alma yoluna gitmiştir. Bankalar için daha güçlü ihtiyati gereklilikler, mevduat sahipleri için gelişmiş mevduat güvencesi ve bankaların tasfiyesine dair kurallardan oluşan söz konusu önlemlerin tamamı, 28 üye ülkede faaliyet gösteren finansal

---

credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010.

<sup>4</sup>Bkz. Regulation (EU) No 806/2014. s.11.

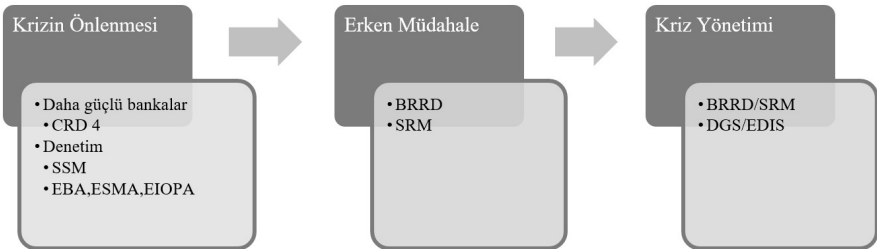
kurumlara yönelik bir Tek Kurallar Kitabı oluşturmaktadır. Kısaca, Tek Kurallar Kitabı AB’de finansal birliğin ve Avro Bölgesinde de bankacılık birliğinin hukuksal temelini oluşturmaktadır.

Tek Kurallar Kitabını oluşturan yasal düzenlemeler zaman içinde ciddi bir AB müktesebatına dönüşmüş ve halen de bu müktesebata yeni AB yasalarının eklenmesi söz konusudur. Tek Kurallar Kitabının kapsamında yer alan düzenlemeler arasında Haziran 2013’de çıkarılan Sermaye Gereklilikleri Tüzüğü (*Capital Requirements Regulation-CRR*) Dördüncü Sermaye Gereklilikleri Direktifi (*Capital Requirements Directive-CRD4*); Nisan 2014’de çıkarılan Mevduat Garanti Planı Direktifi (*Deposit Guarantee Scheme Directive-DGSD*) ile Mayıs 2014’de çıkarılan Bankaları Kurtarma ve Tasfiye Direktifi (*Bank Recovery and Resolution Directive-BRRD*) yer almaktadır.<sup>5</sup>

Bankacılık Birliği ile sağlam ve güvenilir bir bankacılık sektörünün oluşturulması amacına yönelik üç aşamalı bir uygulama planı öngörülmektedir (Bakınız Şekil 4) (European Commission: 2015b):

- 1) Bütün bankaların daha sağlam ve güvenli hale getirilmesi-Krizin Önlenmesi
- 2) Bankaların sorun yaşaması halinde erken müdahale edilmesi-Erken Müdahale
- 3) Kriz olması durumunda kriz yönetimi için gerekli araçların bulunması-Kriz Yönetimi

#### Şekil 4: Bankacılık Sektörünün Güçlendirilmesine İlişkin Aşamalar



**Kaynak:** ECB, Komisyon ve Konsey, 2016

<sup>5</sup>Bkz. Regulation (EU) No 806/2014. s.11.

*Tek Denetim Mekanizması (Single Supervisory Mechanism-SSM)*

SSM, 4 Kasım 2014 tarihinde hayata geçmiş ve Avro Bölgesindeki bankacılık sektörünün yaklaşık yüzde 85'ini oluşturan 123 bankanın<sup>6</sup> doğrudan denetiminden sorumlu bir mekanizma olarak tasarlanmıştır (EU Council, 2016a). SSM ile Avro Bölgesindeki diğer daha az önemli bankalar (yaklaşık 3,500) üzerinde AMB'nin nihai denetim otoritesi bulunmakla birlikte, bu bankalar ulusal denetim otoriteleri<sup>7</sup> tarafından denetlenmeye devam edilmektedir (Sapir, 2014: 164).<sup>8</sup> Özellikle doğrudan denetim yapılan bankaların AMB ve ulusal denetim otoritelerinden oluşturulan ortak denetim takımları aracılığıyla denetim görevini yerine getiriyor olması, SSM'yi makroihtiyati politikaların uygulanması bakımından *sui generis* bir yapıya dönüştürmektedir (Bakınız Şekil 5).

SSM ile bankaların denetimi ve makroihtiyati politika araçlarının doğrudan uygulanması konusunda AMB'ye önemli yetkiler verilmektedir. Bunlar arasında kredi kurumlarına lisans verilmesi; sermaye, kaldıraç ve likidite gerekliliklerine uyumun gözetimi; finansal holdinglerin denetiminin yürütülmesi gibi önemli konular bulunmaktadır. Böylece bankalar her türlü finansal riske maruz kaldıklarında, bu durumu düzeltmelerini bankalardan talep etmek suretiyle, AMB sürece erken aşamada müdahale edebilmektedir (Mersch, 2013). Bununla birlikte, SSM'yi SRM karşısında özel kılan en önemli unsur, Avro Bölgesindeki bankalara lisans verilmesi konusunda 'tek' otorite olmasıdır. Bir başka deyişle, Avro Bölgesi bankalarının lisanslama işlemleri başta olmak üzere, AMB Denetim Kurulu birçok faaliyetleri hakkında tek söz sahibidir ve bu anlamda ulusal otoritelerden bağımsız hareket edebilir (Veron, 2015: 10).

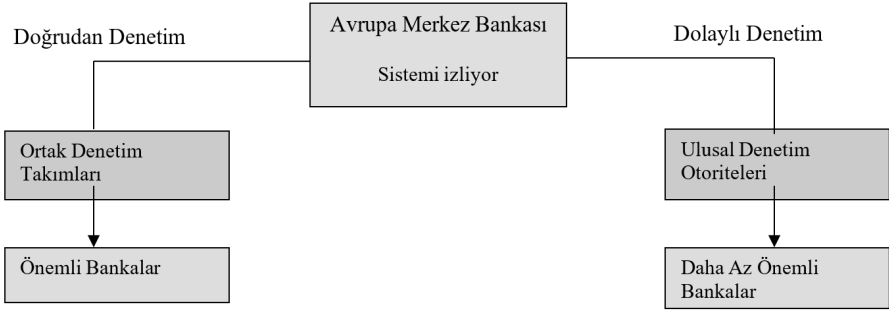
---

<sup>6</sup>SSM'ye tabi bankaların bilanço varlıklarının 30 milyar avrodan büyük veya bulunduğu üye ülke GSYH'sinin %20'inden büyük olması gerekmektedir. Bkz. Consilium internet sayfası, Who does what in the Single Supervisory Mechanism?

<sup>7</sup>Ulusal denetim otoriteleri daha küçük bankaların gözetiminden sorumlu olmaya devam etmektedir. Bu bankaların tüketicilerin korunması, kara para aklanması, ödeme hizmetleri, üçüncü ülkelerin banka şubelerinin denetimi gibi konularda günlük rutin denetimlere ulusal denetim otoriteleri sürdürmektedir.

<sup>8</sup>Ayrıca Bkz. EU Council, Single Rulebook, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-rulebook/>, 2016.

Şekil 5: SSM'de Görev Dağılımı



**Kaynak:** ECB, Komisyon ve Konsey, 2016

Konuyu biraz daha açmak gerekirse, SSM'nin mikro ve makroihtiyati politikalar bakımından bankacılık sektörü üzerinde geniş yetkileri bulunmaktadır; ancak bu yetkiler AMB ve ulusal otoriteler tarafından birlikte uygulanmaktadır. Yetkilerin paylaşımı konusunda, SSM'nin oluşum sürecinde iki model üzerinde durulmuştur. Bunlardan birincisi olan adem-i merkezietçi modelde, AMB makroihtiyati politikayı tasarlarlarken, politikaların ülkelerdeki uygulaması ilgili ülke otoriteleri tarafından yapılmaktadır. İkinci model olan merkezietçi modelde, AMB yalnızca makroihtiyati politikayı tasarlamakla kalmamakta, aynı zamanda makroihtiyati araçları ulusal otoritelerle eşgüdüm içinde uygulamaktadır. Bu modelde, ulusal otoritelerin en önemli görevi, ulusal ekonomik ve finansal çevrimleri hakkında bilgi edinmek ve nihai kararı verecek olan AMB'ye bu konuda tavsiyede bulunmakla sınırlıdır (Sapir, 2014: 165).

AB'de karar alıcılar tarafından seçilen yönetim modeli, merkezietçi ve âdem-i merkezietçi modellerin bir karışımı niteliğindedir. Makroihtiyati önlemler alınması konusunda temel sorumluluk ulusal otoritelere verilmekle birlikte, belirli durumlarda AMB doğrudan önlemler alıp, uygulayabilmektedir. Örneğin AB'nin 1024 sayılı SSM Tüzüğü'nün 24. maddesinde, "*AMB, gerekli gördüğünde, ulusal otoriteler tarafından öngörülen sermaye ihtiyaçlarından daha yüksek sermaye gereklilikleri koyabilir veya daha sert önlemler belirleyebilir*" ifadesi yer almaktadır.<sup>9</sup> Dolayısıyla, gerek görmesi halinde, AMB ulusal otoritelere rağmen makroihtiyati politika önlemleri alabilmektedir.

<sup>9</sup> Bkz. Council regulation (EU) No 1024/2013 of 15/10/2013. Conferring specific tasks on the ECB Concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions.

Burada, AMB yetkilerinin yalnızca CRR ve CRD4 ile kendisine tanınan yetkilerle sınırlı olduğunu vurgulamak gerekir. Dolayısıyla, AB yasalarında yer almayan yetkilerin tüzük veya başka bir şekilde AMB'ye yetki olarak tanınması söz konusu değildir. SSM Tüzüğü'nün 28. maddesinde "*AMB'ye tanınmamış olan denetim yetkileri, ulusal otoritelerin sorumluluğunda kalacaktır*" denmektedir.<sup>10</sup> Buna ek olarak, SSM yalnızca bankacılık ile ilgili araçları uygulayabilmektedir (Sapir, 2014: 165).

AMB'nin bünyesinde SSM'nin temel karar mekanizması olarak göreve yapacak bir Denetim Kurulu (*Supervisory Board*) oluşturulmuş ve bunun için AMB bünyesinde yeni bir idari organizasyona gidilmiştir (Veron, 2015: 10). Kurulun Başkan ve başkan yardımcısı Konsey tarafından seçilmektedir. Adaylar AMB tarafından önerilmekte ve Avrupa Parlamentosunun adayları onaylaması gerekmektedir. Kurul üyeleri şu şekildedir (EU Council, 2016c): Başkan<sup>11</sup>, Başkan yardımcısı, AMB'den dört temsilci, katılımcı üye ülkelerden birer adet ulusal denetim otoritesi temsilcisi.

Avro Bölgesi üyesi olmayan, ancak Bankacılık Birliği üyesi ülke temsilcileri, Avro Bölgesi üyesi ülkelerin temsilcileri ile eşit ve tam haklara sahiptir. Kurul kendine tanınan yetkiler ve görevler çerçevesinde karar alabilmekle birlikte, bunun tek istisnası, AMB Genel Konseyinin alınan karara itiraz etmesidir (EU Council, 2016c).

#### *Tek Tasfiye Mekanizması (Single Resolution Mechanism-SRM)*

SRM, 1 Ocak 2016 tarihinden bu yana yürürlükte olan bir mekanizmadır. Bu mekanizma aracılığıyla BRRD aktif hale gelirken, Bankacılık Birliğinin ikinci sütunu da uygulanmaya başlanmıştır. Böylece, Birlikte eğer bir bankanın finansal durumu düzeltilmeyecek ölçüde bozulmuş ise, BRRD, banka hissedarları ve kreditorlerin ortaya çıkacak zarara payları oranında ortak olmalarını sağlayacak bir prosedür öngörmektedir (European Commission, 2015b). SRM, BRRD ile getirilen kuralların Birlikte merkezi ve etkin bir şekilde yerine getirilmesini temin eden mekanizmadır. Bir tasfiye halinde, özellikle sınır-ötesi durumlarda alınması gereken zorlu kararların Bankacılık Birliğindeki üye ülkelerin tamamını bağlayacak şekilde çabuk bir şekilde alınabilmesini sağlamaktadır (European Commission, 2015b). SRM'nin iki temel unsuru bulunmaktadır:

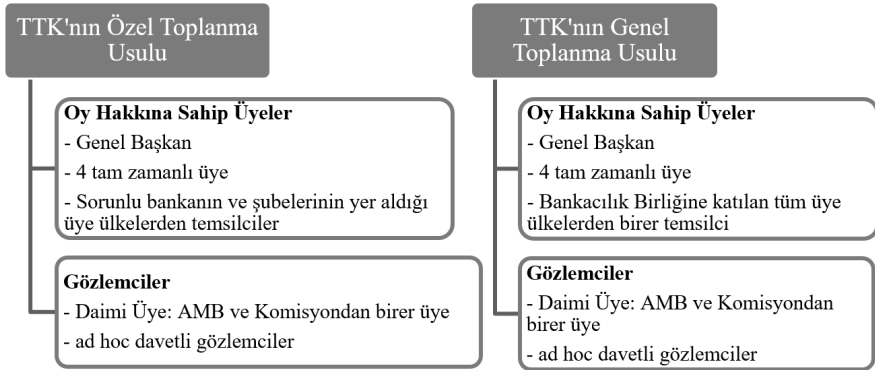
<sup>10</sup> Bkz. Council regulation (EU) No 1024/2013 of 15/10/2013.

<sup>11</sup> Başkan olarak Aralık 2013'de Danièle Nouy, Başkan Yardımcısı olarak da Şubat 2014'de Sabine Lautenschläger 5 yıllık bir görev süresi için atanmışlardır.

**i) Tek Tasfiye Kurulu (Single Resolution Board-SRM):** Kurul, Komisyon, Konsey, AMB ve ulusal tasfiye otoritelerinden gelen daimi üyelerden oluşmaktadır. Başkan, başkan yardımcısı ve tam zamanlı üyeler Bakanlar Konseyi tarafından Aralık 2014'de atanmıştır. Başkanın görev süresi 3 yıldır. Başkanın 5 yıllık bir süre için ikinci defa göreve atanma hakkı bulunmaktadır. Diğer daimi üyelerin görev süresi ise 5 yıldır (EU Council, 2016c). Kurulun iki farklı toplanma usulu bulunmaktadır (Bakınız Şekil 6).

Tasfiyeye ilişkin bütün kararlar SRB'nın özel toplantılarında gerçekleştirilmektedir. Genel toplantılarda prosedür kuralları, yıllık bütçe ve personel ile ilgili konularda kararlar alınmaktadır. Ayrıca, belirli bir miktarın üstünde olan tasfiyelere ilişkin kararlar ile SRF'nun borçlanması ve olağandışı ex post katkı alınması gibi konular Genel toplantıda görüşülmektedir (EU Council, 2016c).

**Şekil 6: Tek Tasfiye Kurulu Toplanma Usulleri**

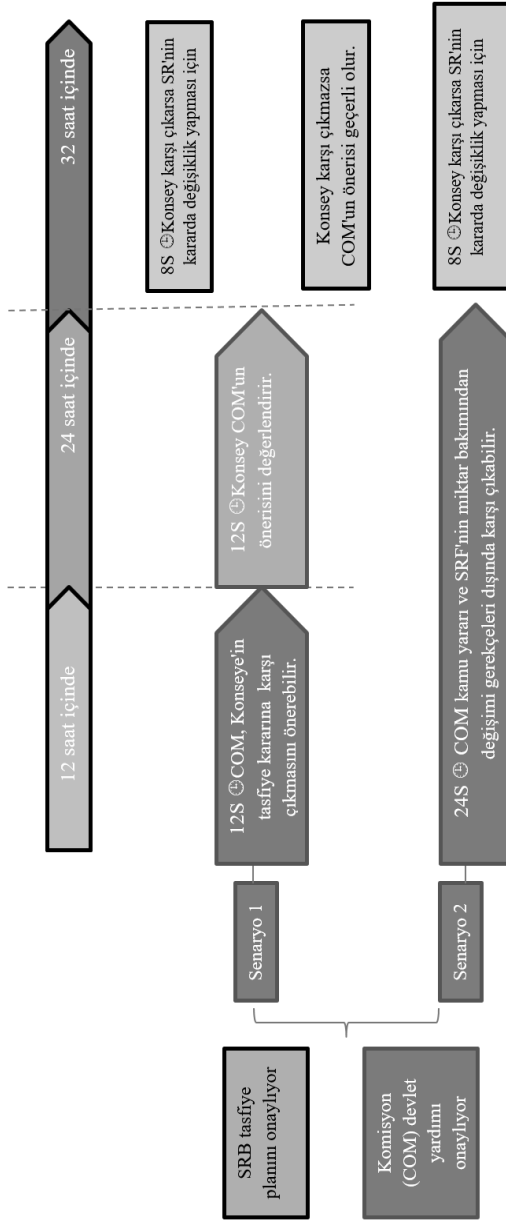


**Kaynak:** ECB, Komisyon ve Konsey, 2016

**ii) Tek Tasfiye Fonu (Single Resolution Fund-SRF):** AB'de düzensiz banka kurtarma operasyonları nedeniyle vergi verenlerin zarara uğramaması amacıyla bütün bankaların tasfiye sürecini kolaylaştırmak için ulusal bir fona ödeme yapma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bankacılık Birliğinde SRF yoluyla, söz konusu fonlar kademeli bir şekilde ortak bir havuza dönüştürülecektir. Böylece, bankanın yeniden yapılandırma sürecinde faaliyetlerine devam edebilmesi için orta vadede gerekli ilave finansmanın söz konusu ortak havuzdan karşılanması öngörülmektedir. 2016'nın başından itibaren bütün bankaların ulusal tasfiye fonları üzerinden SRF'ye katkı yapması söz konusudur. Fonun nihai büyüklüğünün Avro Bölgesindeki toplam mevduatların %1'i oranında olması öngörülmektedir. 2011 yılı Bankacılık sektörü verilerine dayanarak yapılan hesaplama göre, 2024 yılı itibarıyla SRF'nin 55 milyar avro büyüklüğe ulaşması hedeflenmektedir (European Commission, 2015b).



Şekil 7: Bankacılık Birliğinde Tasfiye Prosedürü



**Kaynak:** ECB, Komisyon ve Konsey, 2016

Fonun, parasal anlamda nihai büyüklüğüne ulaşması için 8 yıllık bir geçiş süreci öngörülmektedir. Ulusal fonların 'ortaklaştırılması' (*mutualisation*) olarak tanımlanan bu sürecin birinci yılında ulusal fonların %40'ı, ikinci yılında %60'ı ve daha sonra her yıl belirli oranlarda olmak üzere, ulusal fonlardan aktarım sürecektir. Ulusal fonların bu şekilde ortaklaştırılması Bankacılık Birliğine katılan üye ülkeler arasında imzalanan bir uluslararası anlaşma yoluyla karara bağlanmıştır. İsveç ve İngiltere hariç, bütün AB ülkeleri SRF'ye yapılacak katkılar ve ortaklaştırmaya ilişkin bu anlaşmayı imzalamışlardır. Söz konusu ülkeler ayrı bir deklarasyon ile SRM'nin 1 Ocak 2016 tarihinde operasyonel hale gelecek şekilde ulusal onay süreçlerinin tamamlanacağını taahhüt etmişlerdir. 30 Kasım 2015 tarihi itibarıyla imzalayan ülkelerin yeterli çoğunluğu anlaşmayı onaylamıştır. Ayrıca, fonun ortaklaştırılması sürecinin ilk dönemlerinde gerekli olabilecek finansman için Avrupa İstikrar Mekanizması veya ulusal kaynaklardan köprü finansman sağlanabilecektir (EU Council, 2016c).

Avro Bölgesinde veya Bankacılık Birliğine gönüllü katılmış olan bir AB üyesi ülkedeki bankanın tasfiyesi gerekli olduğunda, AMB durumu Tek Tasfiye Kurulu, Avrupa Komisyonu ve ulusal tasfiye otoritelerine bildirmesi ile süreç başlamaktadır. Bu noktadan sonra karar alma süreçleri, tasfiyenin olabildiğince hızlı gerçekleşmesi ve sorunsuz geçmesi amacıyla detaylı bir şekilde tasarlanmıştır. Avro Bölgesinde veya gönüllü katılmış olan üye ülkelerdeki bankalardan birinin tasfiyesi gerekli olduğunda, AMB durumu Kurula, Komisyona ve ulusal tasfiye otoritelerine bildirecektir. Tasfiye süreçlerinde Kurul, Komisyon veya Konsey'in karar aşamalarında bir itirazı olması halinde farklı prosedürler uygulanmaktadır. Ancak her halukarda tasfiyeye ilişkin kararın 32 saat içinde sonlanması gereklidir (Bakınız Şekil 7) (European Commission, 2015b).

#### *Avrupa Mevduat Garantisi Planı (European Deposit Insurance Plan-EDIS)*

Avrupa'da ulusal mevduat garanti fonlarının uyumlaştırılmasına ilişkin ilk fikirler Larosiere Raporu ile ortaya atılmıştır (de Larosi re, 2009: 36). Söz konusu öneriler, 2012 yilındaki Mevduat Garanti Direktifi (DGS) görüşmelerinde Komisyon tarafından gündeme getirilmiş, ancak o dönemde kabul edilmemiştir. 2014 yılında  ıkarılan DGS'de ise mevduat sahiplerine yapılacak geri ödeme sürelerinin kısıtlanması ile ulusal mevduat garantilerinin 2014 yılına kadar belirli bir hedef düzeye çıkarılması gibi konularda iyileştirmelere yer verilmiştir. Örneğin, h lihazırda  ye ülkelerde geçerli ulusal mevduat sigorta planına göre mevduatların 100,000 avroluk bölümü güvence kapsamındadır (European Commission, 2015a). Söz konusu Direktif ile ulusal

mevduat garanti fonları arasında gerekli olması halinde bir gönüllü borç verme imkânının getirilmesi sağlanmıştır. Ne var ki, bu önlemlere rağmen, Bankacılık Birliğinde ortak bir mevduat garanti fonunun bulunmaması nedeniyle mevduat sahiplerinin büyük ölçekli şoklara karşı kırılgan oldukları, dolayısıyla ulusal mevduat garanti fonlarının da sistemik öneme sahip bankaların tasfiyesi halinde sıkıntı yaşayabileceği bu dönemde net olarak görülmüştür.<sup>12</sup>

Bu kapsamda, Haziran 2015'de yayımlanan "Beş Başkan Raporu"nda EPB'nin güçlendirilmesi için açıklanan ilave önlemler arasında yer alan Avrupa Mevduat Garantisi Planı (*European Deposit Insurance Scheme-EDIS*) ile yukarıda bahsedilen Avro Bölgesinde sistemik özellik arz eden tasfiyelere karşı mevduat sahiplerine daha fazla koruma sağlanması amaçlanmaktadır. EDIS konusunda siyasi iradenin oluşması ve harekete geçilmesi, Bankacılık Birliğinin tamamlanması bakımından önem arz etmektedir.<sup>13</sup> EDIS'in Avrupa'da bankalar ve ulusal devlet tahvilleri arasındaki ilişkiyi iyice zayıflatarak finansal istikrarın daha fazla güçlenmesini sağlayacağı beklenmektedir.<sup>14</sup>

Bu kapsamda, Avrupa Komisyonu Kasım 2015'de Konsey'e EDIS'i kurmak amacıyla 806 sayılı AB Tüzüğünde değişiklik önerisini iletmiştir. EDIS'e ilişkin AB Tüzük önerisi halen Konsey tarafından değerlendirilmektedir. Değişiklik önerisi ile Avrupa Mevduat Garantisi Planının kurulması yoluyla Bankacılık Birliğinin üçüncü ve son sütununun başlaması ve 2024 yılına kadar tamamıyla aktif hale gelmesi için üç aşama öngörülmektedir (Bakınız Şekil 8) (European Commission, 2015a):

- Birinci dönemde Bankacılık Birliğine katılan DGS'ler için ilk üç yılda bir yeniden garanti sağlama (*re-insurance*) planı,

---

<sup>12</sup>Bkz. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Towards the completion of the Banking Union", 24 Kasım 2015.

<sup>13</sup> SRF'den farklı olarak EDIS'in oluşturulması sürecinde üye devletlerarasında uluslararası bir anlaşmaya gerek duyulmamıştır. Bunun temel nedeni, SRF'nin ilk oluşum sürecinde üye devletlerin bütçelerinden bir transfere ihtiyaç duyulmuş olması, ancak bunun için mevcut AB Antlaşmalarında buna temel oluşturabilecek bir hükmün bulunmamasıdır. EDIS'te ise fonunun oluşumuna bankalar katkı yapmaktadır. Bu da AB Antlaşmaları ile uyumsuz değildir.

<sup>14</sup> Bkz. "Towards the completion of the Banking Union".

- İkinci dönemde Bankacılık Birliğine katılan DGS'ler için dört yılda ortak bir garanti sağlama (*co-insurance*) planı,
- Uzun dönemde Bankacılık Birliğine katılan ulusal DGS'lere tam garanti sağlama (*full insurance*) planı.

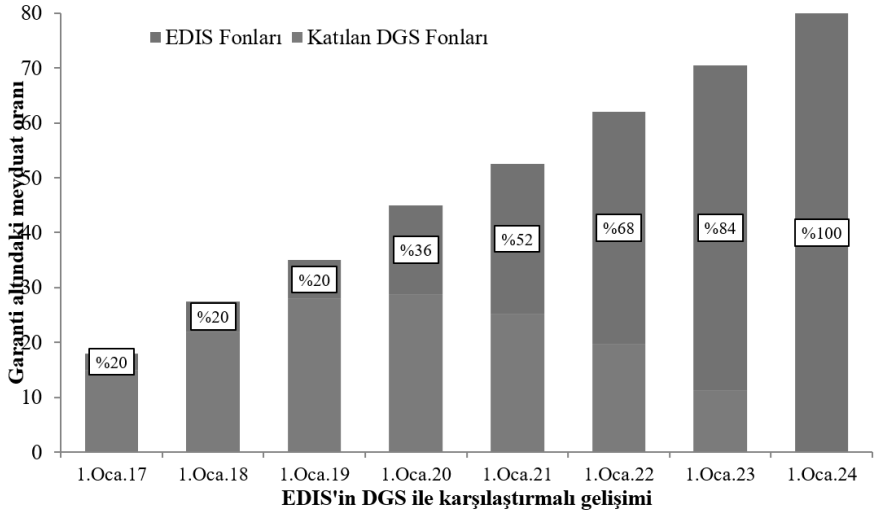
EDIS'in büyüklüğünün 2024 yılında Bankacılık Birliğindeki bankalarda sigorta altında olan mevduatların %0.8'ine ulaşması, bir başka deyişle 2011 yılı bankacılık sektörü verilerine göre fonun 43 trilyon avro düzeyinde olacağı öngörülmektedir. Bankaların bu sekiz yıl içinde, her yıl fonun toplam büyüklüğünün %12.5 oranında katkı yapması beklenmektedir. Bu da yıllık 6.8 trilyon avro civarında bir tutara denk gelmektedir. EDIS'e yapılacak katkıların belirlenmesinde bankaların risklilik durumuna da bakılacaktır. Kısaca EDIS parasal anlamda dinamik bir yapıya sahip olup, bankacılık sektörünün büyümesine paralel olarak büyüyen bir fon olacaktır (European Commission, 2015a).

Ulusal bir DGS'nin EDIS'den yararlanabilmesi, yukarıda ifade edilen EDIS'in fonlarının belirli finansman patikası çerçevesinde sağlaması ve diğer taraftan Birliğin yasal gereklilikleri ile uyumlu olması halinde mümkün olacaktır. Önerinin kabul edilmesi halinde EDIS'in de yönetiminden sorumlu olacak olan SRB, ulusal DGS'lerin gözetimine başlayacak ve belirli koşulların sağlanması durumunda fon verilmesi sağlanacaktır (European Commission, 2015c).

EDIS'den fon verilmesine ilişkin üç aşamalı prosedür aşağıda kısaca özetlenmektedir (European Commission, 2015a).

**Birinci Aşama (İkaz):** Bir ulusal DGS bir bankanın iflası durumunda ortaya çıkabilecek sonuçlar hakkında Kurulu ikaz eder. Kurul kendini bu duruma hazırlar ve bankanın iflası halinde ulusal DGS'ye EDIS'ten ihtiyaç duyduğu finansmanı sağlar. Ulusal DGS de mevduat sahiplerine ödemede bulunur veya bir tasfiye prosedürüne katkıda bulunur.

### Şekil 8: Avrupa Mevduat Sigortası Planının Oluşturulma Aşamaları



**Kaynak:** ECB, Komisyon ve Konsey, 2016

İkinci Aşama (Bildirim ve Hareket Geçme): Eğer ulusal bir DGS'nin mevduat sahiplerine ödeme yapmak veya tasfiyeye katkıda bulunması gerekirse, Kurul 24 saat içinde EDIS desteği için gerekli koşulların sağlanıp sağlanmadığına ve verilecek finansmanın büyüklüğüne karar verir. Kurul karar verdikten hemen sonra EDIS fonlarını sağlar.

Eğer birkaç banka aynı anda iflas ederse ve EDIS fonları yetersiz kalıyorsa, Kurul aynı zamanda bankalara oransal bir destek sağlama yoluna gidebilir.

Üçüncü Aşama (İzleme, Geri Ödeme ve Zararın Karşılanması): Kurul EDIS'ten ulusal DGS'ye finansman sağladıktan sonra fonların kullanımını yakından izler ve ulusal DGS'nin batık bankanın tasfiyesinden elde edeceği herhangi bir kazançtan oransal olarak EDIS'e geri ödemede bulunduğunu takip eder.

### Genel Değerlendirme

Küresel finans krizi ve sonrasında Avro borç kriziyle Avrupa bankacılık sektöründe yaşanan yapısal sorunlara bir çözüm niteliğinde düşünülen Avrupa finansal denetim sistemi ve Bankacılık Birliği projeleri, AB'nin ekonomik

bütünleşme sürecinde ciddi bir atılımın yapılmasını sağlamıştır. Yeni sistemin EPB'nin finansal krizlerle test edilmiş olan kırılabilirliklerini önemli ölçüde onarması ve güçlendirmesi beklenmektedir. Ancak, AB'nin her önemli derinleşme adımında olduğu gibi, bu süreçte ulusal devletlerin gerçekleştirilen reformlara ciddi bir muhalefet sergilemesi önemli bir risk kaynağı oluşturmaktadır. Örneğin, SSM'nin tasarım aşamasında AMB'nin finansal olarak doğrudan denetleyeceği banka sayısının ulusal devletler tarafından titizlikle sınırlandırılmaya çalışıldığı bilinmektedir. Bu bağlamda, gelinen noktada önemli kazanımlar edinilmiş olsa da, en azından Finansal Birliğin tamamlanmasına kadar, Avrupa bütünleşmesinde 'hükümetlerarası' ve 'uluslarüstü' yaklaşım taraftarları arasındaki çekişmenin bu sahnede devam edeceği, bunun da sürecin kendisi açısından önemli riskler yaratacağını söylemek yanlış olmaz.

Bankacılık Birliğinin tasarım aşamasında ortaya çıkması muhtemel 'hükümetlerarası' eğilimler veya ulusal görüş ayrılıklarının minimize edilmesi bakımından sistemik yönden önemli bankaların denetiminin doğrudan AMB'ye verilmesi Bankacılık Birliğinde ulusalcı risklere karşı sağlam bir temel atıldığını göstermektedir. Öyle ki, Avrupa'nın yeni finansal denetim sistemi ile Bankacılık Birliği bünyesinde çok sayıda kurum ve düzenleme bulunmasına rağmen, bu kurum ve kurulların karar mekanizmalarına bakıldığında en fazla öne çıkan aktörün AMB olması, Bankacılık Birliğinde uluslarüstü yaklaşımın şimdilik üstün geldiğini göstermektedir. AMB ortak para politikasından sonra, hem genel makroihtiyati politikanın tasarımı ve uygulanması, hem de bankacılık sektörüne yönelik makrofinansal denetim mekanizmasının sürücü koltuğunda bulunmaktadır. Özellikle Bankacılık Birliği sürecinde AMB'ye önemli yetkiler ve sorumluluklar verilmesi sebebiyle AMB'nin Bankacılık Birliğinin bir nevi bekçisi haline geldiği ifade edilebilir.

Bununla birlikte, SSM ile büyük bankaların denetim yetkisi münhasır bir AB yetkisi haline gelmiş olsa da, Bankacılık Birliğinin tamamlanması için halen SRM ve EDIS sütunlarının da tam olarak aktif hale gelmesinin neden önemli olduğunun altını bir kez daha çizmek gerekir. Denetim sürecinin sonunda belirli bankaların tasfiyesi ve tasfiye sonucunda zarar görebilecek kişilerin haklarının koruma altına alınması denetim sürecinin doğal uzantılarıdır. Dolayısıyla, son ikisi olmadan, denetim tek başına bir anlam taşımamaktadır. Çünkü tasfiye ve mevduat sigortası mekanizmalarının olmadığı bir Bankacılık Birliğinde finansal denetim yetkisi yalnızca kâğıt üzerinde kalmakta ve uygulanabilirliği sınırlı olmaktadır.

EPB'yi daha güçlü kılmak konusunda bir başka önemli husus da bankacılık dışındaki finansal sektörlerde bütünleşmenin ihmal edilmemesidir. AB bankacılık birliği ile EPB'de bankacılık sektörüne yönelik sağlam bir politika çerçevesi oluşturmuş, ancak finansal piyasaların diğer alt sektörlerinde bütünleşmenin Bankacılık Birliğine eşlik etmesi Finansal Birliğin diğer unsurlarının da yerine getirilmesi bakımından önem arz etmektedir. Örneğin Sermaye Piyasaları Birliği (*Capital Markets Union*) süreci bu anlamda halen yeterli ilerlemenin sağlanamadığı bir alandır. EPB'nin kırılğanlıklarının azaltılması açısından bu alandaki reformların sürdürülmesine ihtiyaç vardır.

Son olarak AB, Maastricht Antlaşması ile başlayan EPB sürecinde Bankacılık Birliğini hayata geçirecek 60 yıllık ekonomik bütünleşme sürecinde önemli bir ivme kazanmış durumdadır. Burada şunun ifade edilmesi önemlidir; geçmişte tek paraya sahip olmanın gerektirdiği bütün unsurlar esasında Maastricht Antlaşması öncesinde EPB'nin tasarımına tam olarak yansıtılamamıştır. Bu tasarım hatalarının, tamamı olmasa da, ciddi bir kısmı Bankacılık Birliği ile çözüme kavuşmuş olmaktadır. Bankacılık Birliği yalnızca EPB için değil, Tek Pazar için de ortak, güvenli ve iyi işleyen bir Avrupa bankacılık sisteminin yaratılması anlamına gelmektedir. Ancak, ekonomik ve siyasi bütünleşmenin bununla sınırlı kalmaması gerekir. AB'nin temel reform ajandasında yer alan ekonomik, finansal, mali ve siyasi birlik hedefleri büyük ölçüde birbirlerine bağımlı süreçlerdir. Biri olmadan diğerleri de kırılğan hale gelmektedir. Bu da AB'de ekonomik ve siyasi bütünleşme sürecinin hız kesmeden devam etmesinin kaçınılmaz olduğu anlamına gelmektedir.

**Kaynakça:**

- Allen, F., Carletti, E. ve Gray, J. (der.) (2013) *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?*, (Philadelphia: FIC Press).
- Beck, T. (2012) *Banking Union for Europe-Risks and Challenges*, VoxEU E-Book, <<http://voxeu.org/content/banking-union-europe-risks-and-challenges>>.
- Constancio, V. (2011) “The Governance of Financial Stability in the Euro Area”, Konferans Konuşması , “ECB and its Watchers XIII”, Frankfurt am Main, 10 Haziran 2011, <[https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110610\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp110610_1.en.html)>.
- ECB (2009) “Financial Stability Review”, <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/financialstabilityreview200912en.pdf?59003c77f87b44c0c34782e3573ccb03>>.
- De Larosiére, J. (2009) “The High Level Group on Financial Supervision in the EU”, Rapor, 25 Şubat 2009, Br ksel <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)>.
- ECB (2011) “The Monetary Policy of the ECB”, <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>>.
- European Commission (2009a) “Communication for the European Council: Driving European Recovery”, 4 Mart 2009, <<http://www.eurofinas.org/uploads/documents/policies/COM%20SPRING%20COUNCIL.pdf>>.
- European Commission (2009b) “Communique from the Commission on European financial Supervision”, 27 Mayıs 2009, <[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/committees/supervision/communication\\_may2009/C-2009\\_715\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/supervision/communication_may2009/C-2009_715_en.pdf)>.
- European Commission (2010) “An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector-FAQ”, Memo 10/506, 20 Ekim 2010, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6153\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6153_en.htm)>.
- European Commission (2012) “Towards A Banking Union”, Memo 12/656, 10 Eylül 2012, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-656\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-656_en.htm)>.
- European Commission (2013) “Proposal for a Single Resolution Mechanism for the Banking Union-FQA”, Memo 13/675, 10 Temmuz 2013, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-675\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-675_en.htm?locale=en)>.
- European Commission (2015a) “A European Deposit Insurance Scheme (EDIS)-FAQ”, Memo 15/6153, 24 Kasım 2015.



- European Commission (2015b) “Banking Union: Restoring financial stability in the Eurozone”, Memo 15/6164, 24 Kasım 2015, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-294\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-294_en.htm)>.
- European Commission (2015c) “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme”, 24 Kasım 2015, <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-586-EN-F1-1.PDF>>.
- EU Council (2016a) “Who does what in the Single Supervisory Mechanism?”, <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-supervisory-mechanism/>>.
- EU Council (2016b) “Single Rulebook”, <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-rulebook/>>.
- EU Council (2016c) “Composition of the Single Resolution Board”, <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/2016/>>.
- Herring, J. R. (2013) “The Danger of Building a Banking Union on a One-Legged Stool”, içinde F. Allen, E. Carletti ve J. Gray (der.), *Political, Fiscal and Banking Union in the Euro Zone?*, (Philadelphia: FIC Press), ss: 9-28.
- Mersch, Y. (2013) “Financial Stability Policies in a Post-Crisis World”, Czech National Bank, 4 Mart 2013, <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130304.en.html>>.
- Sapir, A. (2014) *Europe’s Macroprudential Policy Framework in Light of the Banking Union*, Macroprudentialism VoxEU E-Book, <[http://voxeu.org/sites/default/files/file/macroprudentialism\\_VoxEU\\_0.pdf](http://voxeu.org/sites/default/files/file/macroprudentialism_VoxEU_0.pdf)>
- Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, <[http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131104ATT73792/20131104ATT73792\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131104ATT73792/20131104ATT73792_EN.pdf)>.
- Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund

and amending Regulation (EU) No 1093/2010, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0806>>.

Veron, N. (2015) “Europe’s Radical Banking Union”, Bruegel Essay and Lecture Series, <[http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/essay\\_NV\\_CMU.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/essay_NV_CMU.pdf)>.