

BİR KAMU ÖRGÜTLENMESİ MODELİ OLARAK FON TİPİ YÖNETİM: TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU*

FUND TYPE MANAGEMENT AS A MODEL OF PUBLIC
ORGANIZATION: SAVINGS DEPOSIT INSURANCE
FUND

RECEP FEDAI **

ÖZET

2000’li yıllarda bankacılık alanında yaşanan krizler sonrası TMSF, batan bankaların yönetimine el koymuş ve bu bankalardan bazılarını piyasadaki diğer bankalarla birleştirmiştir. Mevduat sahiplerinin zararlarını kamu adına üstlenen kurum olarak TMSF, bankalara ilişkin yönetim faaliyetlerinden sonra bunların piyasaya devredilmesinde önemli bir aktör olmuştur. TMSF’nin bünyesinde çok sayıda banka ve şirketin bulunması onu önemli bir örgüt haline getirmiş ve bu durum çalışma açısından TMSF’nin inceleme nesnesi olarak seçilmesinde etkili olmuştur.

Bu çalışmada TMSF’nin bir kamu örgütü olarak kamu tüzel kişiliği kazanması ve fon tipi yönetim modeline sahip olması, örgütün işlevsel değişimi üzerinden değerlendirilmektedir. Çalışmada TMSF’nin örgütsel yapısında yaşanan dönüşüm sonrası TMSF’nin işlevindeki değişikliklerin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Çalışma, kamu yönetimi disiplininde siyaset-yönetim ayrımı tartışması bağlamında ele alınmış; ardından TMSF, kamu örgütlenmesi açısından belirli kriterler etrafında örgütsel incelemeye tabi tutulmuştur. Fon tipi yönetim modeli, idari ve mali özerklik, kamu tüzel kişiliği, üst kurul ve kayımlık konuları kamu örgütlenmesi bağlamında incelenmiş; TMSF’nin sahip olduğu varlıklara ilişkin veriler tablolar halinde sunulmuştur. Çalışma sonucunda TMSF’nin batan bankaların tekrar piyasaya kazandırılmasında önemli bir işlevi olduğu, kayımlık yetkisi sonrası sahip olduğu iştirakler sebebiyle holding benzeri bir yapıya dönüştüğü gibi bulgulara ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Fon Tipi Yönetim, Üst Kurul, Özerklik, Tüzel Kişilik, Kayımlık.

* Araştırma Makalesi.

Makale gönderim tarihi: 12.09.2019 Makale kabul tarihi: 07.10.2019

** Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.

E-posta: recepfedai.86@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5547-0048>

ABSTRACT

After the banking crises in the 2000s, the TMSF took over the management of the sinking banks and merged some of these banks with other banks in the market. The TMSF, as the institution undertaking the losses of depositors on behalf of the public, became an important actor in transferring these to the market after the management activities related to the banks. The existence of a large number of banks and companies within the TMSF has made it an important organization and this has influenced the selection of the TMSF as an object of study for the study.

In this study, the TMSF's becoming a public legal entity as a public organization and having a fund-type management model are evaluated through the functional change of the organization. In this study, it is aimed to reveal the changes in the function of the TMSF after the transformation in the organizational structure of the TMSF. The study has been discussed in the context of the discussion of politics-management distinction in public administration discipline; then, the TMSF was subjected to organizational examination around certain criteria in terms of public organization. Fund type management model, administrative and financial autonomy, public legal entity, supreme board and trusteeship issues were examined in the context of public organization; data regarding the assets owned by the TMSF are presented in tables. As a result of the study, it was found out that the SDIF has an important function in reintroducing the sinking banks and that it has turned into a holding-like structure due to its subsidiaries after the custody authority.

Key Words: *Fund Type Management, Supreme Board, Autonomy, Legal Entity, Trustee.*

GİRİŞ

Dünyadaki gelişmelere paralel olarak 1980 sonrasında Türkiye’de bürokrasi ve siyasetin etkileşimine bağlı otorite paylaşımı yerine özerkliklerin ön plana çıktığı yeni örgütler kurulmuştur. Kamu örgütlenmesi açısından ayrı bir değerlendirme gerektiren söz konusu örgütler neo-liberal politikaların işlerliği açısından önemli bir yapılanma örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin bakanlık örgütlenmesinin hiyerarşik yapılanması içinde yer almayan yapılar, idari ve mali özerkliğe sahip statüleriyle eylem ve işlemleri ve kararları itibarıyla siyaset mekanizmasının müdahalesine karşı bir örgüt modeli olarak ön plana çıkmıştır.

Hem kamu hizmetlerinin özelliği gereği hem de yönetsel ve politik amaçlar gözü önünde bulundurulması kamu tüzel kişiliğini haiz örgütler kurulmaktadır. Kamu hizmetleri açısından hassas alanlar olarak ifade edilen alanların deregülasyonu ve regülasyonu sonucunda; hizmetlerin üretimi ve sunumu açısından serbest piyasa ekonomisinin gereklerine göre yeni bir örgüt modeline ihtiyaç duyulmuştur. Düzenleyici devlet olarak ifade edilen anlayışın hâkim olmasıyla birlikte kamu hizmetleri özel sektöre açılmış; hizmetlerin üretimi ve denetimi noktasında bir ayrışma yaşanmıştır. Düzenleme işlevini yerine getirecek bağımsız otoriteye duyulan ihtiyaç ise klasik idari kuruluşlardan farklı yeni bir örgütlenme modelini gerekli kılmıştır (Kestane, 2002: 27-28). Bu bağlamda Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF), Türkiye’de devletin düzenleyici ve denetleyici rolünü üstlenen kurumlardan birisi olmuştur.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları sonrasında dışa açılma, serbest pazar ekonomisine geçiş ve liberalleşmeden en çok etkilenen ve değişim içine giren sektörlerden birisi de bankacılık sektörü olmuştur (Acar Boyacıoğlu, 2002: 524). Devletin işletmecilik rolünden sıyrılmasına yönelik olarak gerçekleştirdiği özelleştirme girişimleri bankacılık krizlerinden sonra sektöre uğramıştır. Batan bankalar ve bunları kontrol eden gerçek ve tüzel kişilerin iştiraklerini, bunların kamuya olan borçları nedeniyle devralan TMSF, Türkiye’nin sayılı holdinglerinden birisi haline gelmiştir (Yahyaoğlu ve Korkmaz, 2012: 9-10).

TMSF, kurulduğu yıllarda mevduat sigortası amacıyla oluşturulmuş; Fon’un¹ yetkisi de bankacılık faaliyetleri ile ilgili düzenlemeleri kapsamıştır. Fakat TMSF’nin ekonomik konjonktürdeki (bankacılık krizi) rolü değişince örgütlenmesi

1 Fon kavramı hukuki olmaktan ziyade finansal bir nitelik taşımaktadır. Fon kavramına dışarıdan temin edilen her türlü kaynak girmektedir. Başka bir ifade ile para haricinde nakde çevrilebilen hisse senedi, bono, tahvil gibi kaynaklar fon içinde değerlendirilebilir. Ancak mevduatın kapsamına yalnızca para girmektedir. Fon, küçük tasarruf sahiplerinin piyasalar ve bankalara yönelik sahip oldukları sınırlı bilgilerinden hareketle onların bankalardan kaynaklı risklere karşı korunmasına yönelik bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

de değişmiş, fonun yükü artmış ve fon, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir kurum olarak şekillenmiştir. Fonun yükünün artması ise onun aşırı yetkilendirilmesine yol açmıştır. Kamu yararını gerçekleştirme doğrultusunda hareket eden fonun yetki artışına bağlı olarak işlevi de tartışılır hale gelmiştir. Bu doğrultuda çalışmada ilk olarak TMSF'nin ortaya çıkış süreci üzerinde durulmuş ve fonun örgütlenmesi değişen konjonktür bağlamında ele alınmıştır.

TMSF'nin ortaya çıkış süreci ile üst kurul benzeri bir yapı olduğunu varsayarsak ilk önce üst kurulların ne olduğunu anlaşılması gereklidir. Çalışmanın ikinci başlığında TMSF'nin üst kurullardan ayrılan yanları, sahip olduğu özellikler itibariyle analiz edilecektir. Ancak ilk olarak söz konusu örgütlenme modeline neden ihtiyaç duyulduğuna ilişkin bir değerlendirmenin siyaset ve yönetim ayrımı tartışması bağlamında yapılması çalışmanın kurgusu açısından faydalı görülmektedir.

1. SİYASET VE YÖNETİM AYRIMI BAğLAMINDA TMSF

Modern devletin oluşumu ile meşru kimlik kazanan iktidarlar yasalar çerçevesinde halka karşı sorumlu olmaya başlamış ve bu anlamda keyfiyetin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bireylerin devlet karşısında haksızlığa uğradıklarını düşünceleri ise hukuk devletin gelişimine zemin hazırlamıştır. Devletin hükümdarın kişiliğinden sıyrılarak hukuksal kişiliğini kazanmasıyla birlikte kurumsallaşma süreci başlamış ve bürokrasi ile teşkilatlanma sağlanmıştır. Devletin teşkilatlanması sürerken hâkim olunan toprakların genişlemesi ve artan nüfus, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasını gerektirmiş ve devletin gelişimi de bu yönde sürmüştür (Doehring, 2002: 48-49).

Modern bir devletin temel görevi, hizmet ettiği toplumu iktisadi ve sosyal açıdan gelişmiş bir hale getirmektir. İktisadi bakımdan bu görev, kıt kaynakların etkin şekilde kullanılarak toplumsal refahın ençoklaştırılması olarak somutlaşır. Klasik iktisatçıların savunduğu görünmez el teorisine göre; devletin görevlerinin önemli bir kısmı piyasaya bırakılmalıdır. Fakat piyasa mekanizmanın yetersiz kaldığı veya durumu daha da kötüleştirdiği ve piyasa aksaklığı olarak adlandırılan durumlarda devletin piyasaya müdahale etmesi gerekmiştir (Yahyaoglu ve Korkmaz, 2012: 10).

Günümüzde kamu politikaları, atanmış kişilerin içinde yer aldığı bürokratik mekanizma aracılığı ile seçilmiş kişilerin oluşturduğu örgütler tarafından yürütülmektedir. Weberyen bürokratik modele göre bürokrasi, hiyerarşik düzen içinde katı kurallara bağlı olarak siyasetçilerin emirlerini yerine getirmekle görevli bir organ olması gerekirken, zamanla siyasileri etkileyen ve onlarla güç mücadelesi içine giren bir kimlik kazanmıştır. Bu doğrultuda bürokrasi ve siyaset mekaniz-

masının var olan kaynaklar üzerinden bir mücadele içinde olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bir başka ifade ile siyasi kurumların bürokrasi üzerinde önemli hâkimiyeti olmasına rağmen, bürokrasinin sahip olduğu güç, onu siyasetin etkisinden uzaklaştırabilir. Somut bir örnek vermek gerekirse devlet tüzel kişiliği dışında ve özerk bir yapıda bulunan örgütlenme modeli bu bağlamda bürokrasinin sahip olduğu önemli bir güç kaynağıdır. Kamu tüzel kişiliğini haiz özerk yapıları örgütler, bakanlık politikalarından nispeten daha az etkilenmekte kendilerini koruyarak geliştirebilmektedirler (Aydın, 2010: 175-176). Bu doğrultuda fon tipi örgütlenme modeli ise kamu tüzel kişiliğinin getirdiği bir yapı ile siyaset-yönetim ayrımı tartışmalarının merkezinde yer almaktadır. Fon, sahip olduğu önem itibarıyla (kaynakların yönetimi açısından) ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin kurulmasını gerektirmiştir.

Siyaset ve yönetim ayrışması bağlamında fon tipi yönetim konusunda karşılaşılan ilk örnek, Federal Mevduat Sigortası Kurumu (FDIC) olmuştur. 1933 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde, "Glass-Steagall Yasası" ile mevduat sistemi kurulmuş ve mevduat güvence altına alınmıştır (Altınok ve İlseven, 2010: 16). FDIC bünyesinde günümüzden on beş yıl öncesine kadar iki ayrı sigorta fonu yönetilmiştir. Bunlar: *Bank Insurance Fund* (BIF) ve tasarruf ve kredi kurumlarının mevduatlarını kapsayan *Saving Association Insurance Fund* (SAIF)'dur. Söz konusu tarihten sonra bunlar *Deposit Insurance Fund* (DIF) adı altında tek bir fonda birleştirilmiştir. FDIC'in, idari yapısı diğer kamu kuruluşlarından ayrı ve özerk iken beş üyeden oluşan kuruluşun başkanı ABD başkanı tarafından atanmaktadır (Şentürk, 2007: 52- 53).

Mevduat ilişkisi açısından değerlendirildiğinde genellikle, tasarruf sahiplerinin bankalara güvenini sağlama ve mevcut güveni muhafaza etmek amacıyla mevduatın korunmasına ilişkin düzenlemeler yapıldığı ifade edilebilir. Bu doğrultuda Türkiye'de bankacılık alanındaki ilk kanunun adı, Mevduatı Koruma Kanunu olarak belirlenmiştir. 2243 sayılı Mevduatı Koruma Hakkında Kanun (RG: 05.06.1933, Sayı: 2419) ile tasarruf mevduatı imtiyazlı alacak nitelendirilmiş; ancak daha sonra 7129 sayılı Bankalar Kanununa Ek Kanun (RG: 13.12.1960, Sayı: 10679) ile mevduat yeniden düzenlenmiş ve imtiyazlı alacak korumasına ilave olarak Merkez Bankası bünyesinde bir fon oluşturulmuştur. Ekonomik krizler karşısında fonun beklentiyi karşılayamaması ile nihayetinde 1983 yılında çıkarılan Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile (RG: 22.07.1983, Sayı: 18112) TMSF kurulmuş ve mevduat sigortası faaliyetlerine başlanmıştır. Sistemin, bugünün aksine özel hukuk kuralları içinde yürütülmesi nedeni ile TMSF, Hazine Müsteşarlığı yerine Merkez Bankası'na bağlanmıştır. 1985 yılında çıkarılan Bankalar Kanunu (RG: 02.05.1985, Sayı: 18742) ile yaşanan değişikliklere kadar bu şekilde muhafaza edilmiştir (Altınok ve İlseven, 2010: 19-20).

2. FON TİPİ YÖNETİM VE TMSF

TMSF'nin siyaset yönetim ayrımı doğrultusunda siyasetin etkisinden uzak bir yapılanma içerisine girdiğini söylemek mümkündür. TMSF'nin yapısı gereği taşıdığı bazı özelliklere bakarak üst kurul mu olduğu yoksa bağımsız idari otorite mi olduğu tartışmaları incelendiğinde; gerek yönetim ve denetim yetkileri gerekse kanunda açıkça belirtilen kamu tüzel kişiliğini haiz olması sebebiyle bunların Fransız kamu hukuku çerçevesinde şekillenen Bağımsız İdari Otorite (BİO)'lere benzemediği söylenebilir.

Bağımsız kavramı kullanılırken devlet örgütlenmesinden bağımsızmış gibi bir algı oluşmaktadır. Burada idarenin bütünlüğü ilkesinin vurgulanması gerekir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde "idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür" ifadesi yer almaktadır. Devlet tüzel kişiliği içinde bu bütünlük hiyerarşi ile sağlanırken iki ayrı tüzel kişilik söz konusu olduğunda idari vesayet ilkesi ile bütünlük sağlanmaktadır. Üst kurul kavramı kimi zaman bağımsız idari otorite kavramı ile karşılıklı olarak kullanılmaktadır. Bağımsız idari otoriteler, II. Dünya Savaşı sonrasında (ABD ve Avrupa'da) ve özellikle 1980'lerden itibaren özelleştirme uygulamaları ve devlet tekellerinin kaldırılmasıyla birlikte yaygın olmaya başlamıştır. Bağımsız idari otoriteler, toplumsal yaşam için özel bir önem ve duyarlılık taşıyarak, temel hak ve özgürlükler ile ekonomik ve sosyal alanlarda düzenleme, denetleme ve yönlendirme faaliyetinde bulunurlar. Kararları üzerinde hiçbir makam ve merciin etkisi yoktur ve karar organları özel güvencelere sahip, mali özerkliğe haiz, özerk bütçeli kamu tüzel kişileridir. Bağımsız idari otoritelerin kuruluş amacı, kamusal yaşamın duyarlı alanlarında düzenleme ve denetleme işlevini yerine getirmektir (Şanlısoy ve Özcan, 2006: 100-102). Bağımsız idari otoritelerin genel olarak işlevi, toplumsal yaşamın duyarlı alanlardaki kamusal ve özel etkinlikleri düzenlemek, izlemek, denetlemek ve buna aykırı davranış ve durumları önlemek ve bunları yaptırıma bağlamak suretiyle temel hak ve özgürlükleri ve ekonomik düzeni korumak ve güvence altında bulundurmaktır (Duran, 1997: 5).

Üst kurullar,² idari ve mali özerklik ve kamu tüzel kişiliği açısından da diğer kurullardan ayrılmaktadırlar. Yönetmelik kurulların ise bakanlık veya bir kamu ku-

2 Bu değerlendirmeler ve ayrıştırmalar çerçevesinde, Türkiye'de üst kurullar kapsamında; Sermaye Piyasası Kurulu (SPK), Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Rekabet Kurumu (RK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Kamu İhale Kurumu (KİK) yer almaktadır. Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu (TPDK) ise lağvedilmiştir. Üst kurulların özerklikleri konusu ise 2011 yılında çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname (KHK)'ler ile daha da tartışılmalı hale gelmiştir. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz: (Fedai, 2015).

rumu bünyesinde oluşturulmasının yanında, tüzel kişilikleri ve idari-mali özerklikleri ise bulunmamaktadır (Aydın, 2010: 33-34).

TMSF'nin bir üst kurul mu olduğu tartışmalara konu olsa da (5018 sayılı kanun taslağının ilk halinde üst kurul olarak geçmesine rağmen taslak yasalastığında TMSF üst kurullar arasından çıkarılmıştır) bu örgütün üst kurul olmadığı sadece üst kurul benzeri bir yapı olarak 'fon' niteliği öne çıkmaktadır. TMSF'nin basit bir fon yapısı olmadığı gerek idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak bütçe ve denetiminden de anlaşılmaktadır. TMSF'ye verilen yetkilerin fazlalığı ise bankacılık krizleri ile birlikte TMSF'ye tanınan geniş yetkilerle açıklanabilir.

Çalışma kapsamında iktisadi literatürde kullanılan fon kavramından ziyade kamu kesiminin kullandığı fon kavramından bahsetmek daha doğru olacaktır. Fonlar, belirli özel amaçların gerçekleştirilmesi için kamunun oluşturduğu özel amaçlardır. Türkiye'de yaygınlaşan ve çalışma bağlamında ele alınan fon tam olarak; *“belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır”* (Oyan ve Aydın, 1991: 113) şeklinde tanımlanmaktadır. Türkiye'de fon kullanımının tarihçesi çok eskilere dayanmaktadır. Bütçe ile karşılıklı para aktarımları fonksiyonunu da gören fonlar, birçok kamu örgütü bünyesinde yapılandırılmıştır. TMSF'nin Hazine Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan bir fon olduğu bilinmektedir.³ Kurum, alacakların tahsili için sahip olduğu varlıkları nakde çevirip mevduat sigortacılığına yönelik faaliyetlerini sürdürmektedir. Mevduatın sigortalanması, mevduat sahiplerinin bankacılık sistemine güven kazanmalarını sağlayarak tasarrufların başka bir yöne kaymasını engellenmekte; diğer taraftan yatırımcıların fonlarını herhangi bir bankadan toplu halde ve ani olarak çekmeleri durumunda ortaya çıkabilecek krizleri önlenmektedir.

İngiltere'de ise durum yukarıda olduğu gibi mevduat sigortacılığını özetlemektedir. Örneğin; mortgage krizi her ne kadar ABD'de meydana gelmiş olsa da kriz, diğer ülkelerdeki bankaları da etkilemiş; İngiltere'nin beşinci büyük emlak kuruluşu olan bir banka ise müşterileri tarafından paraların çekilmesi krizi ile karşı karşıya kalmış ve bu talebi karşılayamamıştır. Kriz öncesinde yatırımlar Amerika'daki fonlara aktarıldığı için kriz diğer ülkelere de sıçramış ve bu durum mevduat sahiplerinin bir anda bankalara hücum etmesine neden olmuştur. Paralarını

3 Bakanlıklar bünyesinde birçok fon bulunmaktadır. Bu anlamda ilk fon İç İşleri Bakanlığı'na bağlı olarak (RG: 15.08.1941, Sayı: 4887) “Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun” adıyla çıkarılmıştır. Fonlar hakkında daha geniş bilgi için Bkz: (Oyan ve Aydın, 1991).

alamayacağını düşünen yatırımcıların bankaya hücum etmeleri sonucunda talep karşılanamamış ve banka geçici olarak devletleştirilmiştir. Söz konusu girişim sonrasında, yaklaşık iki yüz milyar dolar zarar ortaya çıkmış; alınan önlemlerin ardından otuz beş bin sterline kadar olan mevduat tutarı koruma altına alınmıştır (Ağzitemiz ve Ertanoğlu, 2008: 15).

Mevduat sahiplerinin bankalara hücumunun *-bank run⁴*- engellenmesi için mevduat sigortası sistemine güvenmeleri gerekmektedir. Bu güven ise (yabancı sermayenin ülkeye girişi için gerekli olan piyasalara güven) ancak mevduat sahiplerinin mevduatlarının bulunduğu bankanın iflas etmesi durumunda dahi mevduatlarının kendilerine ödeneceğinden emin olmaları ile sağlanabilir. Çünkü mali sistemin sıkıntılı dönemlerinde tüm sisteme sirayet edecek olan panik ve bankalara hücum tehlikesinin ancak bu şekilde önüne geçilebilir (Karalar, 2010: 14).

2.1. BDDK Bünyesinde TMSF'nin Yönetimi

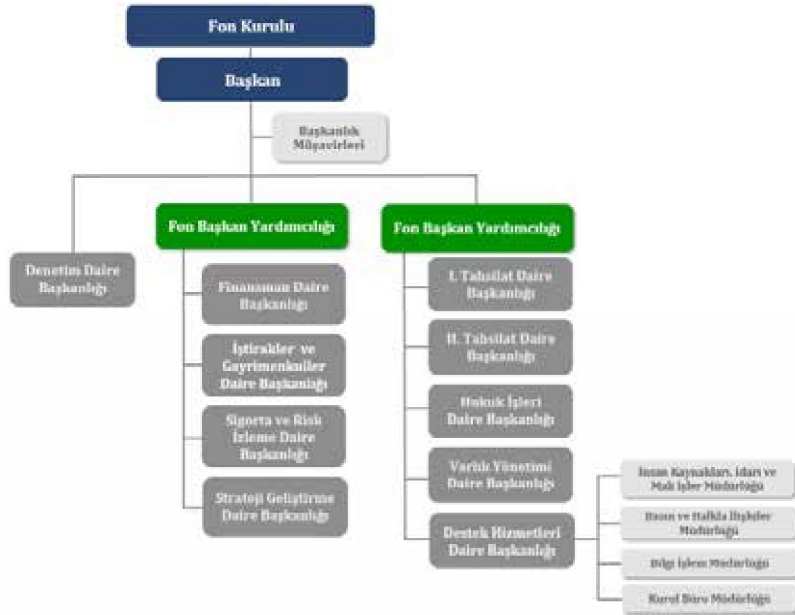
1990'lı yılların sonunda sermaye hareketlerinin hızlanması ve serbest piyasa ekonomisinin gelişmekte olan ülkeler üzerindeki etkisinin artması ile yeni örgütlere ihtiyaç duyulmuştur. Bu gelişmeler düzenleyici ve denetleyici kuruluşların yani diğer adıyla üst kurulların sayısının artmasını beraberinde getirmiştir. Daha önceden piyasaların düzenlenmesine yönelik iş ve işlemleri merkez bankaları ya da ilgili bakanlıklar yerine getirirken özerk yapılı örgütlerin siyasetten etkilenmemesi ve alınacak kararlarda serbest piyasa ekonomisi ilkelerinin hâkim olması gerekmiştir. Türkiye'de ise finans sektörü üzerinde siyasetin etkisini kırmak ve piyasa ekonomisi ilkelerini hâkim kılmak amacı ile 1999 yılında Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) kurulmuş ve ardından TMSF'nin yönetimi ve temsili BDDK'ya devredilmiştir (<https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/tarihce.tr>, E.T.: 28.07.2019).

TMSF'yi yönetme ve temsil görevi 1999 yılına kadar Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nce yerine getirilirken TMSF'nin ilk yönetmeliği ise Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmıştır. Ancak yukarıdaki gelişmelerden sonra Fon, BDDK tarafından yönetilmiş ve temsil edilmiştir. BDDK ise örgütün sigorta fonu yönetmeliğine göre yönetimde bulunmuş; ancak BDDK'nın yönetimden çıkmasının ardından yönetmelik daha sonra birçok kez değişmiştir. 2003

4 Bank run: Mevduat sahiplerinin birikimlerini bankalardan aynı anda çekmek istemeleridir. Bankaların banka pasiflerinin likiditesinin yüksek olmasına karşın banka kredileri gibi aktiflerinin likiditesinin düşüklüğü bankaların söz konusu riske karşı hassasiyetini artırmaktadır. Bu sistemde mevduat sahiplerinin tümü mevduatlarını aynı zamanda bankadan çekmek isterse, bankacılık krizleri ortaya çıkabilmektedir (Allen'den aktaran Müslümov, 2005: 128).

yılında çıkarılan Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun (RG: 26.12.2003, Sayı: 25328) ile TMSF, özerk bir statü kazanmış ve örgütün karar organı Fon Kurulu olmuştur. Bankacılık Kanunu ile TMSF'nin yetkileri genişletilmiş, önceki düzenlemelere göre BDDK tarafından belirlenen sigortaya tabi mevduatın kapsam ve tutarını belirleme yetkisi TMSF'ye devredilmiştir (TMSF, 2011: 11).

Şekil 1: TMSF'nin Örgütlenmesi



Kaynak: (TMSF, 2018).

TMSF'nin karar organı olan Fon Kurulu bir başkan, bir de ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşmaktadır. Fon Kurulu başkanı, TMSF'nin de başkanı olup TMSF'nin genel yönetim ve temsilinden ve ayrıca Fon Kurulu'nun aldığı kararların uygulanmasından sorumludur. Kurul tarafından başkana yardımcı olmak üzere iki başkan yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. Yukarıdaki şekilde de görüleceği üzere yardımcıları, ilgili daire başkanlıklarından Fon Kurulu başkanına karşı sorumludur (TMSF, 2011: 12-13).

TMSF, kurulma amaçlarına uygun olarak faaliyetlerde bulunmuş, bankacılık krizi sonrasında batan bankaların idaresinden sorumlu olarak bunların tekrar piyasaya devredilmesinde önemli bir işlev görmüştür. 2016 yılına gelindiğinde ise Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun

Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun (RG: 24.11.2016, Sayı: 29898) çıkarılarak TMSF'nin yetkileri artırılmıştır. Ayrıca 5411 sayılı Kanun ile TMSF'ye mevduat sigortacılığının yanı sıra kayyımlik, banka çözümleme ve geri kazanım gibi görevler verilmiştir. Bu görevler aşığıdaki gibi sıralanabilir (<https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/tarihce.tr>, E.T.: 28.07.2019):

- Katılım ve mevduat fonlarını sigorta etmek,
- Fon bankalarını mali ve yönetsel açıdan güçlendirmek,
- Fon bankalarının devir, birleşim, satış ve tasfiyesini yapmak,
- Alacaklarının tahsili ve takibini yapmak,
- Kendi kaynaklarını verimli yönetmek.
- Olağanüstü Hal kapsamında verilen görevleri yerine getirmektir.

TMSF'nin yukarıda yer verildiği üzere temel görevlerinin yanı sıra fon olmasından kaynaklı olarak faaliyetleri de bulunmaktadır. Bunlardan ilki mevduat sigortacılığıdır. Bu kapsamda TMSF risklerin belirlenmesi, ölçülmesi ve buna yönelik politikaların belirlenerek gelirlerin tahsil edilmesini amaçlarken; banka çözümleme faaliyetleri çerçevesinde fona devredilen bankaların mali unsurlarına yönelik bir çözümlemede bulunur. Geri kazanım faaliyetleri çerçevesinde TMSF devredilen ya da faaliyet izni kaldırılmış olan bankaların hâlihazırdaki kaynakları için işlem yapar. TMSF'nin kayyım olarak görevlendirilmesi ise 15 Temmuz 2016 tarihli darbe teşebbüsünden sonra gerçekleşmiştir (<https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/tarihce.tr>, E.T.: 28.07.2019).

2.2. Kamu Örgütlenmesi Açısından TMSF

Kamu örgütü olarak sahip oldukları iştirakler sebebiyle TMSF'nin, KİT (Kamu İktisadi Teşebbüsü) benzeri bir yapı olup olmadığı tartışması yapılabilir. TMSF'nin yapısı itibarıyla KİT mi holding mi olduğu ayrımına gidilecek olursa TMSF sadece bir fondur. Fakat yapı itibarıyla bünyesindeki şirketler ve iştirakler sebebiyle holdingi andırmaktadır. Tasfiye sürecinin özelleştirme kısmında KİT'leri devralan ve yöneten TMSF, bir KİT yönetimi değildir. Benzer şekilde bankalar, bunlara bağlı ortaklıklar ve şirketlerin faaliyet izninin kaldırılması ve yeniden piyasaya devredilmesine kadar geçen süreç fon tarafından yönetilmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (RG: 24.12.2003, Sayı: 25326) ile mali denetim dış ve iç denetim olarak ayrılmış, dış denetimin tek elden Sayıştay tarafından yerine getirileceği belirtilmiştir. Kanun yürürlüğe girmeden

önce 2005 yılı sonunda yapılan değişiklik ile bazı kurumlar kanun kapsamında çıkarılmıştır. Asıl görevi düzenleme olmamakla birlikte düzenleyici kurum gibi örgütlenen TMSF, Kanun'un kapsamından çıkarılmıştır (Er, 2010: 187-188). TMSF 5018 sayılı Kanun taslağında üst kurullar arasında yer alırken taslak yasa-laştıktan sonra üst kurullar arasından çıkartılmıştır. Buna gerekçe olarak ise TMSF'nin bütçesinin denetlenmesi gösterilmiştir. Üst kurullar Sayıştay denetiminden geçmesine rağmen TMSF'nin sadece giderleri Sayıştay denetimine tabi olmuş; ancak gelirleri ve varlık yönetimi buna dâhil edilmemiştir. Bu da TMSF'nin sahip olduğu varlıkların büyüklüğü ile ilgilidir (Altınok ve İlseven, 2010: 34-36).

TMSF görevlerini, Bankacılık Kanunu ve ilgili diğer mevzuat ile verilen yetkiler çerçevesinde yerine getirmektedir. İlgili mevzuat çerçevesinde TMSF'nin fonksiyonlarını mevduat sigortacılığı ve çözümlene başlıkları altında değerlendirmek mümkündür (TMSF, 2011: 12). Tablo 1'de TMSF'nin işlevlerine bağlı olarak gerçekleştirdiği faaliyetlerden bankalara yönelik yapılan işlemler görülmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere TMSF ilgili bankalar hakkında devralma işleminden sonra birleştirme ve satma gibi işlemlerde bulunmuştur.

Tablo 1: Birleştirilen, Devredilen ve Satılan Bankalar

Birleştirilen ve Satılan	Sadece Birleştirilen	Birleştirilen ve Satılan	Satın Alan Şirketler
Birleşik Sümerbank	Birleşik Etibank	Pamukbank	Halkbank
Egebank	Toprakbank	Bankekspres	Tekfenbank
Yurtbank	Bayındırbank	Demirbank	HCSB Bank
Yaşarbank	Birleşik Etibank	Sitebank	Novabank
Bank Kapital	İktisatBankası	Tarişbank	Denizbank
Ulusal Bank	Kentbank	Türk Ticaret Bankası	
SümerBank	EGSBank		

Kaynak: (TMSF, 2018)

Yukarıdaki Tablo incelendiğinde ilk sütunda yer alan bankaların (birleştirme ve satılma sonrasında) ilk olarak Birleşik Sümerbank adını aldığı, daha sonra ise Oyak Bank'a satıldığı görülmektedir. Oyak Bank ise Hollanda menşeli ING

Bank'a satılmıştır. İkinci sütunda yer alan bankalar ise İnterbank, Esbank ve Eti-bank ile birleştirilerek Birleşik Fon Bankası adını almıştır.

Tablo 2: Faaliyet İzni Kaldırılan ve Haklarında İflas Kararı Verilen Bankalar

Faaliyet İzni Kaldırılarak Haklarında İflas Kararı Verilen Bankalar						
Banka Adı	Faaliyet İzni Kaldırıldığı Tarih	İflas Kararı Tarihi	Alacak Kayıt Adedi	Kabul Edilen Alacak Kayıt Tutarı ¹ (milyon TL)	Ödenen Anapara (milyon TL)	İflas Tarihinden Sonra Ödenen Yasal Faiz ² (milyon TL)
Marmara Bank	20.04.1994	05.06.1995	1.533	17,3	17,3	43,5
TYT Bank	11.04.1994	02.02.1996	951	22,5	21,1	0,9
Impexbank	23.04.1994	22.10.1996	2.806	41,7	41,7	43,8
İmar Bankası	03.07.2003	08.06.2005	13.151	21.236,8 ³	1.672,4	-
Asya Katılım Bankası	22.07.2016	16.11.2017	3.040	1.392,8	677,4	-

Kaynak: (TMSF, 2018).

Tablo 2'de ise BDDK'nın ilgili işlemleri sonrasında TMSF'nin kendine verilen yetkiler ve sorumluluklar çerçevesinde faaliyet izni kaldırılan ve hakkında iflas kararı verilen bankalar yer almaktadır. Tabloda bulunan bazı faaliyetler ise aşağıda ele alınacağı üzere TMSF'ye kayımlık görevinin verilmesinden sonra gerçekleşmiştir.

3. TMSF'NİN 2016 SONRASI FAALİYETLERİ VE KAYYIMLIK YETKİSİ

15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminden sonra Bakanlar Kurulu kararıyla Türkiye genelinde OHAL (Olağanüstü Hal) ilan edilmiştir. Bu süreçte çeşitli kanun ve KHK'ler çıkarılmış ve TMSF'ye yeni görevler verilmiştir.

Terör örgütleriyle bağlantısı ve aidiyeti tespit edilen ve kayyım atanan veya atanacak olan şirketlerdeki bu kayımlık görevi TMSF'ye devredilmiştir. Daha sonra yapılan düzenlemelerle terör örgütleriyle bağlantısı olan gerçek veya tüzel kişilerin, eğer şirketlerdeki payları %50'den az ise TMSF, bu payların yönetim ve temsiline sahip olurken gerçek kişilerin şahsi malları için de kayyım olacaktır (TMSF, 2018).

2019 yılı itibarıyla otuz dokuz şehirde dokuz yüz yirmi dört şirketin kayyım-larının yetkileri TMSF'ye devredilmiştir. Diğer taraftan yüz yirmi yedi şirketin %50'nin altındaki hisseleri ve yüz yirmi gerçek kişinin kaynaklarına da TMSF kayyım olarak atanmıştır. Bu şirketlerin kapasiteleri ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 3: Kayımlık Yetkisi Sonrasında TMSF'nin Varlıkları

Aktif Büyüklük	57,8 milyar TL
Özkaynak	21,3 milyar TL
Ciro	31,7 milyar TL
Çalışan Sayısı	44.317 kişi

Kaynak: (TMSF, 2018).

TMSF'nin 2019 Ekim ayı itibariyle kayımlığını yaptığı sekiz yüz yetmiş beş adet şirket bulunmaktadır (<https://www.tmsf.org.tr/tr/Sirket/Kayyim?page=1>, E.T.: 26.08.2019). TMSF'nin kayımlığını yürüttüğü şirketlerin ticari kurallara uygun ve ülke ekonomisine katkı sağlayacak biçimde yönetilmesi önem arz etmektedir. Ancak bu şirketlerin sürdürülebilir bir ekonomik durumu yoksa ve şirketler ülke ekonomisini olumsuz olarak etkiliyorsa şirketin mal varlıkları satılarak şirketlerin feshine karar verilebilmektedir. TMSF, söz konusu şirketlerde seksen ikisi fon personeli olmak üzere toplamda üç yüz yirmi kişiyi yönetim kadrolarında görevlendirmiştir. Terör örgütleriyle bağlantıları neticesinde KHK ile kapatılan gazete, radyo ve televizyonlara ait mal varlıklarının satış ve tasfiyesi gerçekleştirilmiş ve bu satışlardan elde edilen kaynaklar Hazine ve Maliye Bakanlığına aktarılmıştır.

DEĞERLENDİRME

1936 yılında Bankalar Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra 1945-1959 yılları arasında özel sektörü destekleme politikasının bir sonucu olarak banka sayısı artmıştır. Tasarruf yapılmasını sağlamak için özel banka teşebbüsleri devletçe desteklenmiştir. Söz konusu girişim aynı zamanda devlet örgütlenmesi içinde fon sisteminin çalıştırılmasını gerektirmiştir. Bu amaç doğrultusunda ilk olarak 1941 yılında Başbakanlık'a bağlı Fakir ve Muhtaçlara Yardım Fonu kurulmuş ve sonrasında kurulan fon sayısı artmıştır. Devlet bütçesinde açık meydana geldiği durumlarda sigorta niteliğini taşıyan fonlar önemli bir kaynak haline gelmiştir. Özel sektör yatırımlarının istenilen düzeyde gerçekleşmemesi ise devletin yatırımcı bir aktör olarak piyasalara müdahalesini gerektirmiştir. Devletin bankacılık alanında yaşanan krizler karşısında oluşan tahribatı gidermek için fon sistemini önemli bir araç olarak kullandığı ifade edilebilir. Örneğin 1960-1964 yılları arasında on beş banka faaliyetlerine son vermiş ve ardından bu bankalar tasfiye edilmiştir. 1960 yılında Merkez Bankası denetiminde bankalar için tasfiye fonu oluşturulmuş, söz konusu fon daha sonra TMSF'ye devredilmiştir.

TMSF'nin kuruluşuna ilişkin kanun taslağında kurumun, mevduat sigortacılığı yaparak özel hukuk hükümlerine tabi bir şirket gibi çalışması planlanmıştır. Ancak bu gerçekleşmemiş TMSF üst kurul benzeri yapıda bir örgüt olarak kurulmuştur. TMSF 1996 yılında BDDK bünyesinde faaliyetlerine başlamış olsa da 2003 yılında BDDK'dan ayrılarak kamu tüzel kişiliğini kazanmıştır. 2016 yılı itibariyle TMSF, kayımlık yetkileri sonrasında sahip olduğu iştirakler sebebiyle holding benzeri bir yapıya bürünmüştür.

TMSF'nin sırasıyla Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası ve BDDK gibi örgütlerden ayrılarak yetkilerinin genişlemesi onu önemli bir kamu örgütü haline getirmiştir. Başlangıçta basit bir fon olarak mevduat koruma görevini üstlenmişken; fon, ekonomik krizlerle birlikte üst kurul benzeri yetkilere sahip olmuş, bankalardan şirketlere varıncaya kadar sahip olunan malvarlıklarının büyüklüğü itibariyle tartışmaya neden olmuştur.

TMSF kurulma amaçlarına uygun olarak faaliyetlerde bulunmuş; bankacılık krizi sonrasında batan bankaların idaresinden sorumlu olarak bunların tekrar piyasaya devredilmesinde önemli bir işlev görmüştür. Türkiye'de bankacılık krizleri sonrası batan bankaların ve onların iştiraklerinin piyasalara geri kazandırılmasında bir nevi kaldıraç rolü gören örgüt, 2018 yılında Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır.

KAYNAKÇA

- AĞZİTEMİZ, Y., Serdar, ERTANOĞLU A. (2008). “Mevduat Sigortacılığında Kamuoyu Farkındalığı ve Northern Rock Olayı”, Tüzel Kişilik Perdesinin Aralanması TMSF I. Uluslararası Ticaret Hukuku Sempozyumu, **Çatı Dergisi**, 2(2), s.1-49.
- ALTINOK, T., İLSEVEN, N. (2010). “Mevduat Güvencesi ve Türkiye”, **Güncel Dergisi**, Maliye Finans Yazıları, 24 (86), s.11-41.
- Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun, RG: 15.08.1941, Sayı: 4887.
- AYDIN, Y. (2010). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Model Olarak Üst Kurullar, **Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.
- BAHÇECİ, B. (2012). “TMSF’nin Özel Hukuktan Kaynaklı Alacaklarını Tahsilde Yetkisini Aşması Sorunu”, **TBB Dergisi**, 101, s.223-246.
- Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG: 22.07.1983, Sayı: 18112.
- Bankalar Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun RG: 26.12.2013, Sayı: 25328.
- Bankalar Kanunu, RG: 02.05.1985, Sayı: 18742.
- BATTAL A. (2004). “Sosyal Devletin Liberal Ekonomideki Eli: TMSF Nasıl Kuruldu, Nasıl Algılanıyor, Nasıl Tasarlanmalı”, **Bankacılık ve Sorunları Sempozyumu**, Ankara.
- BDDK (2001). Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Kapsamındaki Bankalar: Performans ve Gelişme Raporu.
- BDDK (2002). BDDK Kuruluş Yapısı ve Faaliyetleri Tanıtım Kitapçığı.
- BOYACIOĞLU ACAR, M. (2002). “1980 Sonrası Türk Bankacılık Sektöründeki Gelişmeler, Krizlerin Sektör Üzerindeki Etkileri ve İyileştirici Öneriler” **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, s.523-538.
- DOEHRING, K. (2002). **Genel Devlet Kuramı (Genel Kamu Hukuku)**, (Çev.) Ahmet Mumcu, İnkılâp Yayınları, 2. Baskı, İstanbul.
- DURAN, L. (1997). “Türkiye’de Bağımsız İdari Otoriteler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 30(1), s.3-10.
- ER, S. (2010). “5018 Sayılı Kanun Karşısında Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Konumu”, **Dış Denetim Dergisi**, S:1, (Temmuz- Ağustos- Eylül), s.184-191.

- EROL, A. (2003). “Devletin Ekonomik ve Mali Birimleri ve Görevleri”, **Mükellefin Dergisi**, 114, s.159-171.
- FEDAİ, R. (2015). “Kamu Yönetiminde Artan Merkez Etkisi”, **AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)**, (Yay. Haz.) Barış Övgün, Nika Yayınevi, Ankara, s.163-203.
- <https://www.tmsf.org.tr/tr/Sirket/Kayyim?page=1>, E.T.: 26.08.2019.
- <https://www.tmsf.org.tr/tr/Tmsf/Info/tarihce.tr>, E.T.: 28.07.2019.
- KARAKURT, A. (2009). “Sermaye Piyasası Kanunu Bağlamında İdari Yaptırımlar”, **TBB Dergisi**, 85, s.137-172.
- KARALAR, B. (2010), Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Ve Fon Alacaklarının Tahsilât Durumu, **Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- KESTANE, D. (2002). “Kamu Kesiminde İdari Kuruluşların Genel Görünümü ve İdari Yapıda Yeni Organizasyonlar Olarak Bağımsız İdari Otoriteler (Üst Kurullar)”, **Maliye Dergisi**, 139 (Ocak-Nisan), s.27-50.
- MÜSLÜMOV, A. (2005). “Full deposit insurance and the moral hazard problem: the case of the Turkish banking system”, **Bogazici Journal-Review of Social, Economic and Administrative Studies**, 19(1-2), s.127-144.
- Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun RG: 24.11.2016, Sayı: 29898.
- OYAN, O., AYDIN, A. Rıza (1991). **Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler**, Adım Yayıncılık, Ankara.
- ŞANLISOY, S., ÖZCAN, A. (2006). “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kuruluşların Bağımsızlığı” **ESİAD Siyasa Dergisi**, 2(3-4), s.99-132.
- ŞENTÜRK, Z. (2007). “Mevduat Sigorta Sistemi ve Banka Riskliliğine Etkisi”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- TAN, T. (2002). “Bağımsız İdari Otoriteler veya Üst Kurullar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 35(2), s.11-37.
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Teşkilat Yönetmeliği, RG: 25.03.2006, Sayı: 26119.
- TEPE, B., ARDIYOK, Ş. (2004). “Devlete Yeni Rol: Regülasyon”, **Amme İdaresi Dergisi**, 37(1), s.105-130.

TMSF (2011). **2010 Faaliyet Raporu.**

TMSF (2012). **2011 Faaliyet Raporu.**

TMSF (2017). **2016 Faaliyet Raporu.**

TMSF (2018). **2017 Faaliyet Raporu.**

YAHYAOĞLU, G., KORKMAZ, M. (2012). “TC Merkez Bankası, Sermaye Piyasası Kurulu Ve Bankacılık Düzenleme Ve Denetleme Kurumu’nun, Kamu Kesiminde Finansal Piyasalara Müdahalesinin, Bankacılık Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, **Akademik Bakış Dergisi**, 28, s.1-18.

2243 sayılı Mevduatı Koruma Kanunu, RG: 05.06.1933, Sayı: 2419.

4389 sayılı Bankacılık Kanunu, RG: 18.06.1999, Sayı: 23734.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 24.12.2003, Sayı: 25326.

5411 sayılı Bankacılık Kanunu, RG: 01.11.2005, Sayı: 25983 mükerrer.

7129 Sayılı Bankalar Kanununa Ek Kanun, RG: 13.12.1960, Sayı: 10679.