

## TÜRK BANKACILIK SİSTEMİNDE MEVDUAT SİGORTASI

Ali CEYLAN\*

### 1. GİRİŞ

Türkiye'de para ve sermaye piyasasında 1970-1980 yılları arasında önemli gelişmeler gözlenmiştir. Başta banker iflasları ve daha sonra bazı bankaların finansman sıkıntısı çekmeleri sonucu yönetimlerine el konulması, ekonomiyi ve toplumu önemli ölçüde etkilemiştir. Sözkonusu kurumlara güven sarsılmış, hükümet tekrar güven sağlamak amacıyla bir dizi önlemler almıştır. Sermaye Piyasası Kanunu, bankalar ve borsalarla ilgili kanun hükmündeki kararnameler yapılan çalışmalara örnek olarak gösterilebilir.

Tasarruf mevduatına güven vererek, tasarrufların bankalara akışını sağlamak için 22 Temmuz 1983 tarih ve 18112 sayılı Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında "Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" yayınlanmıştır. Sözkonusu kararnameyle bankalarla ilgili yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu yeni düzenlemeyle eski bankalar kanununda yer almayan "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" oluşturulmuştur. Mevduat Sigortası Türkiye'de bankacılık sektöründe güven sağlayıcı ve banka iflasını önleyici bir araç olarak getirilmiştir.

Bu yazının amacı tasarrufların sigortalanarak korunması amacıyla getirilen yeni uygulama konusunda bilgi vermektir.

### 2. MEVDUATIN SİGORTALANMASI

Mevduat sigortası, Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Türk bankacılık sisteminde uygulanmaya başlamıştır. Ancak mevduat sigortası sisteminin Türk bankacılık sisteminde yıllardır uygulanmak istendiğini belirtmek gerekir. Mevduat sigortası bankalardaki tasarruf mevduatının sigorta ettirilerek korunmasıdır.

Mevduat sigortası ile ilgili ilk uygulama, Amerika Birleşik Devletleri'nde başlamıştır. 1920'li yıllarında A.B.D.'de mali durumu zayıf olan ve yeterli kazancı olmayan bankalar iflas etmeye başlamıştır. Bankacılık sektöründeki olumsuz gelişmelerin nedeni aşırı ve sağlıksız rekabet olarak tesbit edilmiştir. Bu tesbitten sonra, serbest bankacılık sisteminin uygulanmasında 1933 yılından sonra bazı sınırlamalar getirilmiştir<sup>1</sup>. Mevduat sigortası uygulaması A.B.D.'de 1934 yılında uygulamaya ko-

\* Yard. Doç. Dr.; Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1 John M. Culbertson, Money-Banking, Tata Mc Graw-Hill Publishing Company Ltd. New Delhi, 1972, s. 119.

nulmuştur. Mevduat sigortasının kapsamı "Mevduat Sigortası Kurumu" tarafından sigortalanmış olan bankaların her türlü mevduatlarının başlangıçta 20.000 dolara kadar olan kısmını sigorta etmiştir. Daha sonraki uygulamaya göre, her bir bankadaki bir kişiye ait 100.000 dolara kadar olan tasarruflar ödeme garantisini taşımaktadır. Başka bir deyişle, iflas eden bir bankada 100.000 dolara kadar parası olan her bir tasarruf sahibine söz konusu tutar hemen ödenmektedir. Ancak bankaların "Mevduat Sigortası Kurumu" tarafından sigortalanabilmeleri için bazı şartlar aranmaktadır<sup>2</sup>. Öte yandan mevduat sigortası uygulamasıyla yalnız tasarruf sahibine ödeme yapılması amaçlanmamıştır. Bankaların denetimi de arttırılmıştır. Mevduat sigortası kurumuna üye olmayan bankaların denetlenmelerine de ayrı bir önem verilmiştir<sup>3</sup>.

Daha öncede belirtildiği gibi, mevduat sigortası uygulaması ekonomik krizin büyük boyutlara ulaştığı 1934 yılında A.B.D.'de ülke çapında uygulanmıştır. Uygulamayla birlikte, 1933 yılında 4000 olan banka iflası, 1934-1942 yılları arasında ortalama yıllık 43 bankaya düşmüştür<sup>4</sup>. Daha sonraki yıllarda bu sayı daha da azalmıştır. Her ne kadar serbest bankacılık sistemine bazı sınırlamalar getirilmişse de elde edilen sonuç sınırlamalardan önemlidir. Öte yandan iflas eden bankalardan tasarruf sahiplerinin alacakları tasfiye sonuçlarına bağlı kalmadan ödendiği gibi, bankaların da zararlarının artması önlenmiştir. Mevduat sigortası kurumu, tasfiye işlemlerini de yönetmekte ve kendi nakdini iflas eden bankanın varlıkları yerine koyarak ödemelerin yapılmasını hızlandırmaktadır. Öte yandan, banka varlıklarının değerlerinden aşağı bir fiyatla nakde dönüştürülmeleri de önlenmektedir.

Sigorta kurumunun esas görevi ise, bankaların iflas ve tasfiyeye gitmemeleri için gerekli önlemleri zamanında almaktır. Denetimlere rağmen bankalar ödeme güçlüğüne düşmüşlerse, tasfiye işlemlerine geçilmeden önce, bankanın yönetimi üstlenilmekte ve tekrar normal faaliyetlerini sürdürmesine çalışılmaktadır.

Sigorta kurumunun gelir kaynakları, bankalar tarafından mevduatlarına göre ödenen primler, tahvil, icra ve fonların faiz gelirleridir. Bu haliyle Türk bankacılık sistemine getirilen tasarruf mevduatı sigorta fonu A.B.D. modeline çok benzemektedir.

### 3. TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONUNUN KURULUŞUNDAN ÖNCE TÜRKİYE'DE TASARRUFLARIN KORUNMASI

Türkiye'de bankaların sorunlarla karşılaştığı dönemlerde genellikle 7129 sayılı Bankalar Kanununda değişiklikler yapılmış ve mevduat sigortası sistemi de tartışma konusu olmuştur. Mart 1983 de bazı bankaların ödeme güçlüğü içine düşmelerinden önce ve sonra mevduat sigortası konusu bankalara güvenin tekrar sağlanması açısından kamuoyunda yine tartışılmıştır.

Bankalar Hakkında Kanun Hükmündeki Kararnameden önce, ülkemizde mevcut sigorta sistemi olarak ifade edilebilecek uygulama şöyledir: Herhangi bir bankanın iflası halinde, tasarruf mevduatı sahiplerinin mevduatlarının % 50'sinin tasfiyeyi

2 James B. Ludtke, The American Financial System, Boston, 1968, s. 153-154.

3 John M. Culbertson, a.g.k., s. 119.

4 Mustafa Kırallı, "A.B.D.'de Mevduat Sigortası ve Mevduat Sigortası Kurumu", Maliye Dergisi, Mayıs-Haziran, No. 57, Ankara 1982, s. 18-19.

beklemeksizin ödeneceği öngörülmüştür. Yasa koyucunun tasarruf mevduatına böyle bir ayrıcalık tanınması tasarruf mevduatının geniş halk kitlelerine dayandığı ve bu tür hesapların çoğunun küçük tutarlardan oluştuğu fikridir.

Türkiye'deki tasarruf mevduatına geçmişte tanınan sözkonusu önceliğe benzer bir uygulamaya, İsviçre ve Polonya bankalar kanunda da vardır<sup>5</sup>.

Önceki yasada tasarrufları koruyucu ve bankalara güven sağlayıcı bir başka araç "Tasfiye Fonu" dur. Bankalar yıl sonu bilançolarındaki tasarruf ve ticari mevduat toplamalarının binde yarımını bu fona yatırmak zorundaydılar. Böylece tedrici tasfiyesine karar verilen bankaların açıklarının bu fondan karşılanması amaçlanmıştır. Yine sözkonusu yasaya göre, fonun mevcudu yetersiz kalırsa, aradaki farkın Merkez Bankası tarafından borç verilerek karşılanması öngörülmüştür.

Tasarruf mevduatına güven vermek için % 50 hemen ödeme ve tasfiye fonu yanında disponibilita ve kanuni karşılıkları da sigorta gibi düşünmek mümkündür. Türk Ticaret Kanunu ve ana sözleşmenin zorunlu kıldığı yedeklerden başka, bankaların mali yapılarını kuvvetlendirmek için net kârların % 5'ini "Muhtemel Zararlar Karşılığı" olarak ayırma zorunluluğu vardır. Bu nedenle muhtemel zararlar karşılığının da tasarruf sahiplerini koruyucu rolü inkar edilemez.

Eski bankalar kanununda bankaların başarısızlıklarını önleyici veya başka bir deyişle tasarruf sahiplerini koruyucu en önemli hüküm 60'ıncı madde de yer almıştı. Bu maddeye göre bir bankanın mali bünyesinin zayıflamakta olduğu, bankalar yeminli murakıpları tarafından saptanırsa, Maliye Bakanlığı makul bir süre içinde mali durumun düzeltilmesini isteyebilmektedir. Sözkonusu makul süre içerisinde gerekli önlemleri kısmen veya tamamen almayan Hisarbank ve İstanbul Bankası'nın yönetimlerine Mart 1983 de el konularak, aynı maddeye göre yeni ve geçici bör yönetim kurulu oluşturulmuştur. Geçici yönetim kurulunun görevi bankaları belli bir süre içerisinde normal çalışma düzenine sokmaktır.

Aynı maddeye göre alınan önlemlerle bankaların durumları düzeltilemezse, birleşme veya devir sözkonusu olacaktır.

Birleşme veya devir sözkonusu olmadığında Hükümet Maliye Bakanlığı'nın önerisine göre tedricen tasfiye için Maliye Bakanlığı'na yetki verilebilir.

Görülebileceği gibi bankalarla ilgili kanun hükmünde kararnameden önce de bankaların başarılı olmaları için gerekli önlemler alınmıştır.

#### 4. TASARRUF MEVDUATI SİGORTA FONU

Resmi Gazete'nin 22 Temmuz 1983 tarih ve 18112 sayılı basımında yayımlanan kanun hükmündeki kararname ile Türkiye'de de mevduatın sigortalanmasına başlanmıştır. Kararnamenin birinci maddesinde amaç; tasarrufları korumak ve ekonomik kalkınmanın gereklerine göre kullanmak olarak belirtilmiştir. Kanun Hük-

5 Ali Ceylan, "Bankacılıkta Güven ve Mevduat Sigortası" Türkiye'de Para ve Sermaye Piyasasında Sorunlar ve Çözüm Önerileri Semineri, Bursa Mart 1983, s. 2.

6 Servet Eyüpgiller, En Son Değişiklikleriyle Bankalar Kanunu Şerhi, Ankara 1981, s. 76-77.

mündeki Kararnamenin 64'üncü maddesinde "Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu" nun bankalardaki tasarruf mevduatını sigorta etmek amacıyla kurulduğu ve tüzel kişiliğinin olduğu belirtilmiştir. Fonun yönetimi Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankasına verilmiştir.

Fon kaynakları 65'inci maddede sayılmıştır. Sözkonusu maddeye göre kaynaklar şunlardır:

- a) Bankaların yıl sonu bilançolarındaki yıl sonu tasarruf mevduatı tutarı üzerinden ödeyecekleri primler,
- b) Kanun Hükümündeki Kararnameye aykırı fiiller nedeniyle hükmolunacak para cezaları,
- c) Bankalar tasfiye fonundan devralınacak fonlar,
- d) Bankalarda zaman aşımına uğrayan mevduat, emanet ve alacaklar,
- e) Fonun gelirleri ile diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Eğer fonun gelir kaynakları, fonun gereksinimlerini karşılayamazsa, Merkez Bankasından avans alınabilecektir. Böylece herhangi bir bankanın başarısızlığı durumunda fon kaynakları yetersiz kaldığında devlet gerekli güvenceyi vermektedir.

A.B.D.'deki uygulamadan farklı olarak, mevduat kabul eden bütün bankaların tasarruf mevduatlarını sigorta ettirmeleri zorunlu hale getirilmiştir. Herhangi bir bankada en fazla üç milyon liralık tasarruf mevduatı bulunan bir kişinin tasarruf mevduatı, mevduat sigortasına dahil edilmiştir. Başka bir deyişle aynı bankada 3 milyon liranın üzerinde tasarrufu olan kişilere, bankanın başarısızlığı durumunda bu değer üzerindeki tutar ödenmiyebilecektir.

Tasarruf mevduatı sigorta fonu, ödediği tasarruf mevduatı için, tasarruf mevduatı sahipleri yerine bankanın iflasını ister ve iflas masasına alacaklı olarak iştirak eder.

Kanun hükümündeki kararnamede tasarruf mevduatına güven sağlayıcı ve bankaların başarısızlığını önleyici en önemli madde 63'üncü maddedir. Sözkonusu maddeye göre banka mali bünyelerinin güçlendirilmesi için Maliye Bakanlığı'na önemli görevler verilmiştir. Maliye Bakanlığı denetlemeler sonucunda, bankanın mali bünyesinin zayıfladığını tesbit etmişse önlemler alınmasını isteyebilmektedir. Hatta Maliye Bakanı, banka yönetim kurulunu değiştirerek geçici yönetim kurulu oluşturabilecektir.

Banka yeminli murakıplarınca yapılan incelemeler sonucunda mali durumunun taahhütlerini karşılayamayacağı tesbit olunan banka yönetimi, geçici bir yönetim veya bankalar konsorsiyomuna devredilecektir.

Sözkonusu bankanın borçlarını ödeme yeteneğinin arttırılması amacıyla iştirak ve gayrimenkulleri kısmen veya tamamen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından satılabilecektir.

Mali bünyenin güçlendirilmesi için alınan önlemlere rağmen banka normal çalışmayacak durumdaysa devir veya birleştirme sözkonusu olabilecektir. Devir veya birleştirme kararı verilen bankalara Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'ndan mali yardım yapılacaktır.

## 5. MEVDUAT SİGORTASI SİSTEMİNE ELEŞTİRİLER

Mevduat sigortası sisteminin önemli yararlarından birisi bankaların başarısızlığında zararın emisyon yapılmadan karşılanma olasılığının varlığıdır. Böylece enflasyonun kaynaklarından bir tanesinin varlığı ortadan kaldırılmaktadır.

Öte yandan mevduat sigortası sistemi A.B.D.'de oldukça başarılı bir şekilde uygulanmış ve çok iyi sonuçlar alınmıştır. Türkiye'de bankacılık sistemine getirilen mevduat sigortası sistemi Amerikan sistemine çok benzemektedir. Ancak başarı şansı büyük ölçüde uygulamaya bağlıdır. Çünkü Türkiye'de 1980'li yıllardaki banka başarısızlıklarının bir nedeni de Maliye ve Merkez Bankası uygulamalarından kaynaklanmaktadır<sup>7</sup>.

Örneğin, aynı yıllarda bankalar, yasada öngörülen munzam karşılıkları bile Merkez Bankasına yatırmamışlardır. Bunun nedeni, munzam karşılık ayırmama veya ayırma durumunda ödenecek cezai faiz oranının enflasyonun çok altında olmasıdır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde başarılı bir şekilde uygulanan mevduat sigortasına yapılan eleştiriler ise şunlardır<sup>8</sup>:

- 1- Mevduat sigortası kurumu veya fonunun mali yükünü büyük bankalar çekmektedir.
- 2- Bu sistem mevduatın büyük bankalarla toplanmasını önlemekte ve mevduatı çok hareketli bir hale getirmektedir.
- 3- Mevduat sigortası sistemi kötü yönetilen bankalara prim vermektedir.
- 4- Her sigorta sistemi risklerin dağıtılması ilkesi üzerine kurulurken, bu sistemde riskler toplanmaktadır. Bu nedenle mali bir kriz durumunda mevduat sigortası çözüm olamaz denilmektedir.

## 6. SONUÇ

Türkiye'de para piyasası ile ilgili düzenlemeler çok dikkatli bir şekilde yapılmalıdır. Tasarruflara güven sağlamak yanında tasarrufların enflasyon karşısında aşınması da önlenmelidir. Aksi halde tasarruflar bankalar yerine gayrimenkul ve kıymetli madenlerle, dayanıklı tüketim mallarına yatırılmaya devam edecektir.

Bu nedenle bankacılıkta güven yanında faiz gelirin de enflasyonun üzerinde olmasına çalışılmalıdır. Aksi halde Türk bankacılık sektörü kaynak yetersizliği ile karşı karşıya kalacak veya yetersiz kaynaklarla faaliyetini sürdürecektir.

Türk bankacılık sektörüne tasarruf sahibini korumak amacıyla getirilen mevduat sigortası sistemi teorik açıdan eleştirilemiyebilir. Ancak uygulamanın çok önemli olduğu unutulmamalıdır. Öte yandan bir tasarruf sahibi için getirilen 3 milyon liralık tavanın enflasyon oranına göre ileride düzeltilmesi gerekecektir.

Sonuç olarak, bankaları iyi bir şekilde denetleyerek başarılı olmalarını sağlamak esas politika olmalıdır. Eğer bu politika benimsenir ve iyi bir şekilde uygulanırsa, mevduat sigortası fonuna önemli bir görev düşmeyecektir.

7 Ali Ceylan, a.g.k., s. 5.

8 Faruk Erem, Akın Altınok, Haluk Tandoğan, Bankalar Kanunu Şerhi, Ankara, H., s. 247-248.

## KAYNAKLAR

- Ali Ceylan, "Bankacılıkta Güven ve Mevduat Sigortası" Türkiye'de Para ve Sermaye Piyasasında Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Semineri Bursa - Mart 1983.
- Faruk Erem, Akın Altınok, Haluk Tandoğan, Bankalar Kanunu Şerhi, Ankara 1971.
- James B. Ludtke, The American Financial System, Boston, 1968.
- John M. Culbertson, Money-Banking, Tata Mc Graw-Hill Publishing Company Ltd. New Delhi 1972.
- Mustafa Kırallı, "A.B.D.'de Mevduat Sigortası ve Mevduat Sigortası Kurumu", Maliye Dergisi, Mayıs-Haziran 1983.
- Servet Eyüpgiller, En Son Değişiklikleriyle Bankalar Kanunu Şerhi, Ankara - 1981.