



SAYI : 2021/5617-S.21.9082
BAŞVURU NO : 2021/3255
KARAR TARİHİ : 07/04/2021

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
BAŞVURUYA KONU İDARE : TÜRKİYE CUMHURİYETİ ZİRAAT BANKASI ANONİM
ŞİRKETİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BAŞVURUNUN KONUSU : Temel destek kredisi verilmesi talebi hakkındadır.
BAŞVURU TARİHİ : 11/02/2021

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza yapılan başvuruda başvuran, 10000 TL kredi başvurusunda bulunduğunu ancak reddedildiğini, krediye ihtiyaç duyduğunu belirterek, kredi verilmesini talep etmektedir.

II. İLGİLİ MEVZUAT

2. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "*Cumhuriyetin nitelikleri*" başlıklı 2 nci maddesinde, "*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.*",

2.1. "*Devletin temel amaç ve görevleri*" başlıklı 5 inci maddesinde, "*Devletin temel amaç ve görevleri, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.*",

2.2. "*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*" başlıklı 74 üncü maddesinde, "*...Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler...*",

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

3. 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun;

3.1. "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, *"İdare: Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüslerini, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini ...ifade eder."*,

3.2. "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında, *"Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir."*,

4. 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanununun;

4.1. "Amaç" başlıklı 1 inci maddesinde, *"Bu Kanunun amacı, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanmasına, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasına, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunmasına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir."*,

4.2. "Faaliyet konuları" başlıklı 4 üncü maddesinde, *"Bankalar, diğer kanunlarda öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla aşağıda belirtilen faaliyetleri gerçekleştirebilirler:*

...
c) Nakdî, gayrinakdî her cins ve surette kredi verme işlemleri....",

4.3. "Kredi açma" başlıklı 51 inci maddesinde, *"Kredi açma yetkisi yönetim kuruluna aittir. Yönetim kurulu; kredi açma, onay verme ve diğer idarî esaslara ilişkin politikaları oluşturmak, bunların uygulanmasını ve izlenmesini sağlamak ve gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Yönetim kurulu kredi açma yetkisini Kurulca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde kredi komitesine veya genel müdürlüğe devredebilir. Genel müdürlük kendisine devredilen kredi açma yetkisini diğer birimleri, bölge müdürlükleri veya şubeleri aracılığıyla da kullanabilir. Kredi komitesinin oluşumu ile çalışma ve karar alma esasları Kurulca belirlenir. Bu Kanunun kredi sınırlarına ilişkin hükümlerine tâbi olmayan krediler için kredi açma yetkisi yönetim kurulunca belirlenecek usûl ve esaslar çerçevesinde devredilebilir."*,

4.4. "Kredilerin izlenmesi" başlıklı 52 nci maddesinin birinci fıkrasında, *"Bankalar, kredileri nedeniyle maruz kalınacak riskleri ölçmek, karşı tarafın malî gücünü düzenli olarak analiz etmek ve izlemek, gerekli bilgi ve belgeleri temin etmek ve bunlara ilişkin esasları belirlemek zorundadır. Kredi müşterileri bu çerçevede konsolide ve konsolide olmayan bazda istenilen bilgi ve belgeleri bankalara vermekle yükümlüdür."* düzenlemeleri yer almaktadır.

III. KAMU DENETÇİSİ ARIF DÜLGER'İN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ

5. Başvuranın iddiaları, İdarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirilerek hazırlanan "Tavsiye Kararı Önerisi" Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

IV. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

6. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmakla görevli anayasal bir kurumdur.

7. Kurumumuzun bağımsız olarak yürüttüğü inceleme neticesinde, başvurunun yerinde olduğu kanaatine varılması halinde Tavsiye Kararı verilmektedir. Tavsiye Kararının içeriğinde; hatalı davranıldığına kabulü, zararın tazmini, uygulamanın düzeltilmesi, işlem yapılması veya eylemde bulunulması, işlemin geri alınması, kaldırılması, değiştirilmesi veya düzeltilmesi, düzenleme yapılması, uzlaşmaya gidilmesi ve tedbir alınması gibi hususlar önerilebilmektedir.

8. Kurumumuza ulaşan başvuruların konusunu genelde bireysel mağduriyet iddiaları oluşturmaktadır. Ancak toplumun geniş kesimlerini ilgilendiren ve kamuoyunun gündemini meşgul eden konular da Kurumumuza yapılan başvuruların konusunu oluşturabilmektedir. Kurumumuz, 2013 yılında başvuru almaya başlayan yeni bir kurum olmasına rağmen faaliyet yürüttüğü bu kısa süre içerisinde bu nitelikte çok sayıda başvuru almış, aldığı kararlar ve hazırladığı raporlarla 6328 sayılı Kanunun kendisine verdiği yetki çerçevesinde gerekli çalışmaları yürütmüştür.

9. Kurumumuzun farklı görüşleri bir araya getirmek suretiyle gerçekleştirdiği çalıştaylar ile hazırladığı rapor ve kararlarda sorunların çözüme kavuşturulması ve uygulamaların iyileştirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunulmuş ve çalışmalar kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

10. Kurumumuz, görev alanına girmeyen başvuruları doğrudan incelememek yerine, yapıcı bir tavır sergileyerek başvurunun niteliğine göre başvurucuları sorunlarını çözebilecek mercilere yönlendirmekte, gerekli durumlarda inisiyatif olarak gerekli girişimlerde bulunabilmektedir. Kurumumuz geçtiğimiz aylarda bankalara olan kredi borçlarının yapılandırılması ile ilgili konularda yoğun olarak gelen başvurular üzerine Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kurulu, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu ve Türkiye Bankalar Birliği ile yazışmalar yapmış, bakanlık ve kurumların üst yöneticilerine mektup göndermek suretiyle başvurucuların taleplerinden ilk elden haberdar olmalarını ve sorunların çözümü için harekete geçmelerini sağlamıştır.

11. Kurumumuza temel ihtiyaç desteği paketi kapsamındaki uygulamalar ile ilgili yaklaşık 70.000'in üzerinde başvuru yapılmıştır. Bu başvurularda, ekonomik olarak zor durumda olmaları nedeniyle acil ihtiyaçlarının bulunduğunu belirten vatandaşlarımız destek başvurusunun sonuçlanmadığı, destek talebinin reddedildiği veya başvurduğu tutarın altında destek verildiği hususları ifade edilmiştir.

12. Bankacılık sektörü ve bankalar, finansal sistem içerisinde finansal aracılık hizmetini yerine getiren en önemli aktör olmanın yanında tüm ekonomiyi etkileyen büyük bir sektördür. Bankalar 5411 sayılı Bankacılık Kanununda düzenlenmiş olan faaliyetleri yerine getirirken kar elde etme amacı gütmektedir. Bununla birlikte bankaların, finansal piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışması, tasarruf sahiplerinin hak ve menfaatlerinin korunması hedefleri bulunmaktadır. Diğer taraftan bankalar tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin birer uzantısı olarak piyasalara ve fon ihtiyacı olan ekonomik aktörlere likidite sağlanması, ödeme sistemleri araçları ile ödeme kolaylığı sağlanması, para ve sermaye piyasalarının gelişimine, yatırımların ve dış ticaretin finansmanına katkı sağlanması bankaların diğer amaçları arasında yer almaktadır. (Bknz. Mustafa Tevfik KARTAL, *Bankaların Finans Sektöründeki Önemi, Ağustos 2018, s.10*)

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

13. Bununla beraber, bankacılığın ekonomiye etkilerinin ve katkılarının başında aracılık fonksiyonu gelmektedir. Ekonomide birbirini hiç tanımayan, birbirleri ile hiç ilgisi olmayan kişi ya da kurumların ticaret yapabilmeleri bankalar gibi güvenli finansal aracılık hizmeti sunan kurumların varlığıyla gerçekleşmektedir. Bankalar sundukları hizmet gereği kişilere sahip oldukları tasarrufları saklayıp istedikleri zaman harcama imkânı sunarken, ihtiyacı olanlara da kredi şeklinde hizmet sunmaktadır. Böylece bankalar, tasarruf sahiplerinden topladıkları mevduatları ihtiyaç sahiplerine kredi kullandırmak sureti ile aktarmakta, karşılığında ise kredi kullananlardan topladıkları getiriye (faiz, kar payı) tasarruf sahiplerine dağıtmaktadır. Bireylerin ya da işletmelerin likidite ile ilgili her türlü sorunlarında başvurulan yerlerin genelde bankalar olduğu görülmektedir. Böylece para belirli bir kesimin elinde kalmayıp, sistemde dolaşma imkânı bulmaktadır. (Bknz. Merve GÜLEN, *Bankacılık Sektöründe Kamu ve Özel Bankaların Finansal Performanslarının Karşılaştırılması*, 2015, s.23-24)

14. Bankacılığın finansal aracılık yolu ile ekonomiye sağladığı en önemli katkı, ekonomik büyüme için gerekli finansmanın sağlanmasıdır. Bankalar fon fazlası olanlardan topladıkları fonları ihtiyacı olan taraflara kredi olarak kullandırmak sureti ile yatırımların ve tüketimin finanse edilmesini sağlamakta, böylece ekonominin faaliyetlerinin sürdürülmesi ve hızlanmasına imkân tanınmaktadır. (Bknz. Ayşen İŞCAN, *Banka Kredilerindeki Daralmanın Ekonomik Etkileri ve Krizlerdeki Gelişimi*, TCMB Uzmanlık Tezi, Temmuz 2003, s.13)

15. Ekonomik kalkınmanın sağlanmasında, krediler vazgeçilmez finansal kaynaklar arasında yer almaktadır. İşletmeler, büyüyebilmek ve gelişmeleri yakalayabilmek için bankalardan aldıkları kredilerle fon ihtiyaçlarını karşılayabilirler. Bu anlamda kredinin, ekonomik faaliyetin devamını sağlama, ticari işlemleri hızlandırma, birçok işletmenin ihtiyaç duyduğu fonların krediler vasıtasıyla temini ile bu işletmelerin piyasada varlıklarını sürdürmesine ve üretim yoluyla milli gelir ve istihdama olumlu katkı sağlama, ekonomide arz-talep hareketliliğini sağlama, sermaye birikimi sağlama gibi fonksiyon ve yararları bulunmaktadır. (Bknz. Hatice YANIK, *Bankacılık Sektörünün Ekonomik Kalkınmaya Etkileri*, 2008, s.54-55)

16. Sonuç olarak yukarıda da yer verildiği üzere bankalar birer ticari işletme olarak kar amacıyla faaliyetlerini sürdürürken, ekonomik sistemin bir parçası olarak üstlendikleri pek çok işlev bulunmaktadır. Bu işlevleri finansal aracılık yapmak, likidite yaratmak, kredi talep edenleri değerlendirmek ve izlemek, asimetrik bilgi problemlerini çözmek, para politikalarının etkinliğini arttırmak, ekonomik istikrarı etkilemek, ölçek ve kapsam ekonomilerinden faydalanmak, ödeme sistemlerinin etkinliğini arttırmak ve dış ticareti fonlamak ve ihracatı teşvik etmek şeklinde sıralamak mümkündür. Bankaların finansal sistem içerisinde finansal aracılık işlevi son derece önemlidir. Krediler ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki dikkate alındığında finansal aktarım mekanizmasının aksamaması durumunda ciddi problemler ortaya çıkabilmektedir.

17. Bankacılık faaliyetlerinin yukarıda yer verilen ekonomik sistem bağlamındaki önemi sebebiyle başvurulara konu olan sürecin detaylı surette ele alınması yararlı olacaktır. COVID19 pandemisi, ülkelerin sağlık sistemlerinin yanında ekonomik sistemlerini de tehdit etmektedir. Dünya çapında kayıt altına alınan vaka sayısı 103 milyonu aşmışken pandemiyi kontrol altına alınabilmesi için ülkelere alınan sıkı tedbirlerle ilk olarak sağlık sistemi üzerindeki riskin azaltılması amaçlansa da, bu tedbirlerin başta sermaye ve istihdam piyasasında olumsuz etkilere yol açması kaçınılmazdır.

18. Öyle ki Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından “*Büyük Tecrit*” başlığı ile yayımlanan Dünya Ekonomik Görünüm Raporu'nun Nisan 2020 sayısında COVID-19 salgınının dünya genelinde yüksek maliyetlere neden olduğu ifade edilerek izolasyon, tecrit ve geniş çaplı iş yerleri kapatmalarının virüsün

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

yayılmasını yavaşlatmak için gerekli olduğu belirtilmekle birlikte dünyada yaşanan bu sağlık krizi nedeni ile alınmak zorunda kalınan sıkı tedbirlerin ekonomik faaliyetlere ciddi bir etkisi olacağı değerlendirilmiştir. Açıklanan rapora göre salgının bir sonucu olarak küresel ekonominin 2020 yılında %3 oranında sert bir şekilde küçülmesi öngörülmekte olup birçok ülkenin yaşanan sağlık şoku, düşen dış talep ve sermaye akışının tersine dönmesi nedeni ile oluşan çok katmanlı bir krizle karşı karşıya olduğu tahmininde bulunulmuştur.

19. Bu tahminlerden sonra, ekonomik toparlanmanın hızlı bir şekilde başlamasının sağlanması gerektiği ve mali önlemlerin artırılması gerektiği değerlendirilmesinde bulunulmuştur. Aynı raporda mevcut ekonomik koşullar ilk olarak 2007-2008 ekonomik krizi ile kıyaslanmış ve 2007-2008 banka krizinin yarattığı koşullardan dahi daha zor bir dönemden geçildiği ifade edilerek *“1930’lardaki Büyük Buhran’dan beri ilk kez bu kadar kötü ekonomik koşulların yaşandığı”* yorumunda bulunulduğu görülmüştür. (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> Erişim Tarihi: 17/05/2020)

20. Söz konusu raporda yer alan mevcut durum değerlendirmesinin ve mali önlemlerin artırılması gerektiğine ilişkin önerinin ülkeler bazında ne oranda karşılık bulduğu, dünya genelinde COVID-19 pandemisi nedeniyle açıklanan yardım paketlerinin incelenmesiyle anlaşılabilir. Avrupa Birliğinin en büyük ekonomilerinden olan Almanya’nın, salgının etkisini azaltmak için 750 milyar Euro’luk teşvik paketine ve 56 milyar Euro’luk ek bütçeye onay vermekle 2013 yılından beri ilk defa borçlandığı görülmektedir. Açıklanan yardım paketinin içeriğine bakıldığında işletmelere kredi verilmesi ve devletin şirketlerden doğrudan hisse alımı yapması gibi önlemlerin alındığı anlaşılmaktadır. İspanya *“Ülke tarihindeki en büyük ekonomik yardım paketi”* nitelemesiyle 200 milyon Euro’luk yardım paketi açıklamış; serbest çalışanlara her ay, son üç yıldaki kârlarının ortalamasının %80’i oranında ödeme yapılacağını duyuran İngiltere hükümeti 330 milyar Sterlinlik destek paketini kabul etmiş; Fransa küçük işletmeler ve işsiz kalanlar için 45 milyar Euro’luk bir paketin yanı sıra şirketlere 300 milyar Dolarlık kredi garantisi sağlanacağını ilan etmiş; Amerika Birleşik Devletleri ise bireylere doğrudan ödeme, işsizlik yardımlarının artırılmasını içeren teşvik paketinin yanında 500 milyar Dolarlık kredi programını ve Merkez Bankası tarafından yapılacak 700 milyar Dolarlık alım programını açıklamıştır. (<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-52065095> Erişim Tarihi: 17/05/2020)

21. Ülkemiz de yaşanan bu olağanüstü süreçte COVID-19 salgınının ekonomiye yarattığı olumsuz etkilere karşı tedbirsiz kalmamış ve bu negatif etkilerin bertaraf edilebilmesi adına 18 Mart 2020 tarihinde Sayın Cumhurbaşkanımız Recep Tayyip Erdoğan tarafından Ekonomik İstikrar Kalkınma Paketi açıklanmıştır. Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığının koordinasyonunda yürütülen bu paket ile salgının yaratabileceği ekonomik tahribatın en düşük seviyede kalmasının yanında, istihdamda yaşanabilecek olumsuzlukların önüne geçilmesi ve üretimin sürdürülmesi amaçlanmaktadır.

22. Açıklanan paketin detayları incelendiğinde ilk olarak 2 milyondan fazla mükellefin yaklaşık 53,6 milyar TL tutarında muhtasar, KDV ve prim ödemelerinin 6 ay ertelendiği ve tüm gelir vergisi mükellefi 1,9 milyon vatandaşın mücbir sebep kapsamına alındığı, vergi beyanname verme ve tahakkuk eden vergi ödeme sürelerinin uzatıldığı görülmektedir. Ek olarak COVID19 salgını tedbirleri nedeniyle nakit akışı bozulan kişilerin bankalara olan kredi anapara ve faiz ödemeleri asgari 3 ay ertelenmiş ve gerektiğinde bunlara ilave finansman desteği sağlanacağı açıklanmıştır. İhracattaki geçici yavaşlama sürecinde kapasite kullanım oranlarının korunması amacıyla ihracatçıya stok finansmanı desteği verilmiş, 500 bin Türk lirasının altındaki konutlarda kredilendirilebilir miktarı yüzde 80’den yüzde 90’a çıkarılarak daha uygun şartlarda ev alımı imkanı sağlanmış, korona virüs nedeniyle temerrüde düşen firmaların kredi siciline

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

mücbir sebep notu düşülmüş, yaklaşık 7,8 milyon kişinin yararlanacağı düşünülen asgari ücret desteğinin işletme büyüklüğüne bakılmaksızın 12 ay boyunca uygulanacağı ilan edilmiştir.

23. İşten çıkarmaların önlenmesi için korona virüsten etkilenen iş yerlerinde çalışanlara yönelik olarak kısa çalışma ödeneği devreye alınmış, yaklaşık 650 bin emeklinin emekli maaşı yükseltilmiş, emeklilerin bayram ikramiyeleri Ramazan Bayramı öncesinde ödenmiş, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığını belirlediği kriterlere göre ihtiyaç sahibi ailelere 1000 TL olarak ödenmek üzere toplam 2 milyar liralık ek kaynak ayrılmış, istihdamdaki sürekliliği temin etmek amacıyla 2 aylık telafi çalışma süresi 4 aya çıkartılmış, ihracat ve döviz kazandırıcı hizmetleri desteklemek amacıyla Merkez Bankası tarafından ek tedbirler alınmış, Devlet destekli alacak sigortası kapsamı genişletilerek KOBİ'lerin alacakları garanti altına alınmıştır.

24. Üniversite hastaneleri dahil sağlık çalışanları için performans ödemelerinin 3 ay boyunca en üst seviye olan tavadan yapılması için 5,7 milyar lira tutarında ek kaynak sağlanması, sağlık personeli alımı, konaklama vergisi uygulamasının ertelenmesi, yurt içi havayolu taşımacılığında 3 ay süreyle KDV oranının düşürülmesi, il özel idarelerinin, belediyelerin ve bağlı kuruluşların mülkiyetinde veya tasarrufunda olup kiraya verilen taşınmazlara kira ödemeleri konusunda destek ve esneklik sağlanması ve 5.682 firmanın ve bu firmalarda çalışan 58.241 personelin faydalanmasının beklendiği Ar-Ge ve tasarım firmalarının 2 aylık kira ödemelerinin ertelenmesi gibi ek tedbirlerin öngörüldüğü yardım paketinde kamu bankalarına da görev ve sorumlulukların verildiği anlaşılmaktadır.

25. Ekonomik İstikrar Kalkınma Paketinde her bir kamu bankası için detaylı olarak ayrı açıklamalarda bulunduğu görülmektedir. Söz konusu pakette ilk olarak Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi (Ziraat Bankası) için; 31 Mart 2020 tarihine kadar taksit, faiz ve anaparasını ödemeyenlerin bu döneme dair ödemelerini erteleyebilmeleri, firmaların kurumsal kart limitlerinin artırılması, turizm gibi dönemsel faaliyet gösteren sektörler için ödemesiz dönemin 12 aya kadar uzatılabilmesi, mevcut kredilerin 6 aya kadar ödemesiz dönem olmak üzere yapılandırılabilmesi ve istihdam azaltmamak şartıyla 3 aylık dönem boyunca personel maaş gideri kadar ilave kredi limiti verilmesi imkanlarının tanındığı görülmüştür.

26. Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı (VakıfBank) için bireysel kredi müşterilerinin taksit, kredi kartı ödemeleri 3 aya kadar ötelenebilmesi, Kurumsal, Ticari ve KOBİ segmentinde yer alan müşterilerin düzenledikleri çeklerin ödenmesi amacıyla "*Çek Ödeme Destek Kredisi*" hazırlanması, firmaların 31 Mart 2020 tarihindeki devre sonu faizleri de dahil olmak üzere 30 Haziran 2020 tarihine kadar olan tüm anapara ve faiz ödemeleri konusunda esneklik sağlanması, işletmelere 3 aylık maaş gideri kadar uzun vadeli kredi kullandırılması ile turizm ve şehir içi toplu taşıma dahil en çok etkilenen sektörlerle özgü kredilerin 12 aya kadar ödemesiz dönemli olarak yapılandırılması tedbirleri açıklanmıştır.

27. Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi (HalkBank) içinse 31 Mart 2020 tarihine kadar taksit, faiz ve anaparasını ödemeyenlerin bu döneme dair ödemelerini erteleyebilmeleri, firmaların kurumsal kart limitlerinin artırılması, turizm gibi dönemsel faaliyet gösteren sektörler için ödemesiz dönemin 12 aya kadar uzatılabilmesi, firmalara istihdam azaltmamak şartıyla 3 aylık dönem boyunca personel maaş gideri kadar ilave kredi limiti verilmesi, banka müşterilerine 6 aya kadar ödemesiz dönem olmak üzere kredilerinin uygun vadeli olarak yapılandırılma imkanı sunulması ile esnaf ve sanatkarların ödemelerinin 3 ay süreyle ve faizsiz olarak ertelenebilmesi öngörülmüştür. Anılan Banka tarafından ayrıca tüm esnaf için "*işletme ve finans desteği*" ile "*paraf esnaf kart desteği*" paketlerinin hayata geçirildiği ve işlerinin olumsuz etkilendiğini beyan ederek talepte bulunan esnaf ve sanatkarların bankaya olan kredi borçlarının,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Nisan, Mayıs ve Haziran anapara ve faiz ödemelerinin 3 ay süreyle ve faizsiz olarak ertelendiği açıklanmıştır.

28. Yukarıda ifade edilen tedbir ve kolaylıkların yanında kamu bankaları vasıtasıyla geliri 5000 TL'nin altında olan kişiler için temel ihtiyaç desteği paketi devreye alınmıştır. Buna göre 5000 TL, 7500 TL ve 10000 TL tutarında destek kredisi öngörülmüş ve 36 ay vadeli öngörülen bu krediler için ilk 6 ay ödemesiz dönem tanımlanmıştır. Öngörülen bu desteğin yanında, çalışan sayılarında azaltma yapılmaması önkoşuluyla 6 ay ödemesiz, 36 ay vadeli ve %7,5 yıllık maliyetli “İş'e Devam Kredi Desteği”nin öngörüldüğü anlaşılmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanı tarafından da bankaların, iş dünyasına ve bireylere verdikleri dayanışma taahhütlerinin takipçisi olunacağı açıklanmıştır.

29. Bununla birlikte, 10 numaralı paragrafta da ifade edildiği üzere, Bankaların bu tedbir paketlerini uygulamadığı ve alınan ekonomik tedbirlere rağmen aksi yönde uygulamalar yaparak, salgın nedeniyle ekonomik olarak zorda olan işletmeleri daha da zorlayacak uygulamalarda bulduklarına yönelik başvuruların gelmesi üzerine Kurumumuzca Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanlığına (BDDK) hitaben 15/04/2020 tarihli bilgi istem yazısı yazılmıştır.

30. Anılan yazı üzerine BDDK tarafından Kurumumuza gönderilen 27/05/2020 tarihli cevabi yazıda;

a. BDDK'nın 17/03/2020 tarihli ve 8948 sayılı Kararı ile 19/03/2020 tarihli ve 8950 sayılı Kararı uyarınca kredilerin takip hesaplarına atılması için geçmesi gereken gecikme sürelerinin 180 güne uzatıldığı ve banka kaynaklarının kredilere yönlendirilmesi için aktif rasyosu kriterinin uygulanmaya koyulduğu belirtilmiştir;

b. Ayrıca COVID-19 etkilerinin azaltılmasına yönelik olarak; bankalara 20/03/2020 tarihli ve 2324 sayılı yazı ile;

- Kredi limiti olan firmaların, likidite ve nakit ihtiyacına yönelik taleplerinin hızlıca karşılanması ve kredi limitlerinin kullandırılmasında kısıtlamaya gidilmemesi,

- Kredi geri çağırma, mevcut kredi limitini kullandırmama, fiyat artırma, teminat şartlarını zorlaştırma, makul faiz oranlarıyla yeniden yapılandırma yapmama gibi uygulamalardan özenle kaçınılması,

- BDDK'nın 17/03/2020 tarihli ve 8948 sayılı Kararı ile 19/03/2020 tarihli ve 8950 sayılı Kararına atıfta bulunularak **COVID-19 salgınıyla ilgili tedbirlerden etkilendiği için nakit akışı bozulan firmalar ile gerçek kişilere ilave finansman desteği sağlanması ve bunlara kullandırılan kredilerin müşterilerin talebi halinde kredi anapara ve faiz ödemelerinin asgari 3 ay süreyle ötelenmesi dahil gerekli kolaylıkların sağlanması,**

- **Kredilerin kullandırılması sonrası bankalarca teminatların tekrar değerlemeye tabi tutularak teminat değerinin güncellenmesi uygulamasına bu yazı tarihinden itibaren 3 ay süreyle ara verilmesi,**

- Kuruluş birliklerince bu kapsamda alınan tavsiye kararlarına uyulmasında azami gayret gösterilmesi ve bu konunun millî görev olarak addedilmesi gerektiği,

yönünde gerekli talimatların verildiği, talimat gereğine uyulmasının ise BDDK tarafından titizlikle denetlendiği bildirilmiştir.

31. BDDK'nın 26/03/2020 tarihli basın açıklamasında da bu hususa paralel olarak, bankalarımızın iş dünyasına ve bireylere verdikleri dayanışma taahhütleri ile ilgili olası aksaklıkları hızlıca ele alabilmek ve sağlıklı çözümler üretebilmek adına çağrı merkezi üzerinden gerekli yönlendirmeleri yapabilecek iş kurgularının da ivedilikle oluşturulması gerektiğine atıf yapılarak, **sürecin hiçbir mağduriyete yer**

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

verilmeyecek şekilde yürütülmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır. İlerleyen süreçte BDDK Başkanı tarafından; bankalara iletilen talimatların yakından takip edildiği ifade edilerek tüm bankalar müşteri odaklı davranmaya, kredi kanallarını açık tutmaya, Kurumları ve sektör birlikleri tarafından alınan kurallara uymaya davet edilmiş, COVID-19 salgınının üretime ve istihdama olumsuz etkisini mümkün olan en az seviyeye indirmek bakımından bankalara önemli görevler düştüğünün altı çizilmiştir. Mayıs ayının son iki haftası içinde ise, banka müşterilerinden gelen şikayetler üzerine ve BDDK talimatlarına aykırı işlem gerekçesiyle, BDDK tarafından bankalara 121 milyon TL'lik ceza kesildiği görülmüştür.

32. Merkez bankaları tarafından para basılması, tahvil ve hisse senedi fonları satın alınması, kredi garantileri ve vergi indirimi gibi kolaylıkların sağlandığı, dünya genelinde hükümetler ve merkez bankaları tarafından taahhütte bulunulan destek paketlerinin büyüklüğünün 7 trilyon Dolara ulaşmış olduğu böyle bir dönemde, **pandeminin yarattığı ekonomik koşulların olağan bir dönemle kıyas kabul etmeyeceği aşıkardır.**

33. Devlet mekanizması, doğrudan veya yetki verdiği hukuk sùjeleri vasıtasıyla toplumun geneline yayılan ihtiyaçların tam ve eksiksiz surette giderilebilmesi için kamu yararını gözeterek faaliyette bulunmaktadır. Bu kapsamda, toplumsal ihtiyaçların yoğun olarak gözleendiği bazı alanlar, vatandaşlara asgari standartların sağlanması gerekliliğiyle öne çıkmaktadır. Özellikle güvenlik, sağlık, eğitim gibi temel kamu hizmeti alanlarına konu hususlar, vatandaşlar bakımından olmazsa olmaz niteliktedir. Bu yönüyle anılan hizmet sahalarının, kamu yararının gerçekleştirilmesi bakımından daha öncelikli olduğu söylenebilecektir.

34. Bununla birlikte, olağanüstü koşulların gündeme geldiği zamanlarda, temel hizmet alanlarının dışındaki kimi faaliyet sahalarının da kamusal katkıyla desteklenmesi gerekmektedir. Zira olağan dönemde kamusal etkinin sınırlı olduğu ve devletin varlığının düzenleme-denetleme işleviyle görüldüğü bu gibi alanlarda, asıl aktör konumundaki özel hukuk sùjelerinin toplumsal taleplere yeterince cevap veremeyeceği ve toplum yararını istendiği kadar karşılayamayacağı açıktır. İşte bu noktada, kamusal yaklaşımın devreye girmesi ve devletin doğrudan faaliyette bulunmadığı sahalarda inisiyatif üstlenerek bireylerin ihtiyaçlarını gidermesi beklenmektedir.

35. Ekonomik kriz dönemleri de devletin anılan şekilde iktisadi hayata doğrudan etki ettiği zamanlar olması açısından dikkat çekicidir. Bir taraftan toplumun geneline sirayet eden istihdam açığı, işsizlik, enflasyon vb. sorunlara sebep olması, bir taraftan da makro ekonomik dengeler ile mali disiplin bakımından doğurduğu sıkıntılar nedeniyle ekonomik krizlerin, devlet örgütlenmesine yüklediği vazifeler oldukça fazladır. Özellikle vatandaşların ve işletmelerin ekonomik şartlarında yaşanan olumsuzlukların piyasa şartlarında karşılanamayacak oluşu, devletin çeşitli enstrümanlar marifetiyle ekonomik hayata müdahalesini kaçınılmaz kılmaktadır. Genellikle teşvik paketleri, vergi yükümlülüklerinin ertelenmesi veya kaldırılması, bazı ürünlere yüksek bedelle alım garantisi verilmesi, nakdi yardım veya kredi imkânlarının sağlanması şeklinde ortaya çıkan bu müdahale, aslında piyasa koşullarının düzelmesi ve bireylerin hem asgari geçim şartlarının korunması hem de devlete olan güvenlerini pekiştirmesini sağlayıcı mahiyettedir. Ayrıca sosyal yardımlar marifetiyle sağlanmaya çalışılan toplumsal denge, kriz anlarında tek başına yetmeyebilmektedir. Böyle bir aşamada, olağan dönemde sosyal yardım talep etmeyenlerin dahi ekonomik imkânlarının kötüye gidebildiği ve piyasada durgunluğa varan bir sürecin başlayabileceği göz ardı edilmemelidir. Dolayısıyla ekonomide yaşanan olumsuzlukların toplumun her kesimini, en çok da dar gelirli ve yoksul kesimlerini etkilediği düşünüldüğünde, kamusal katkının hayati düzeyde önem taşıdığı görülebilecektir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

36. Bu noktada, Anayasanın 2 nci maddesinde açıkça Devletin nitelikleri arasında sayılmış olan *sosyal devlet ilkesi* ele alınmalıdır. Toplumun tüm üyelerinin Anayasa ile belirlenmiş olan Devlet edimlerine muhtaç olduğu göz önüne alındığında ve sosyal devlet ilkesinin genel itibariyle bahse konu bu edimlerin Devlet tarafından “*insan onuruna yakışır bir yaşamı güvence altına almak için*” yerine getirilmesi olarak anlaşılması karşısında; Devletin toplumun ihtiyaçlarına ve ekonomik gereklere cevap vermesinin beklenmesi tabiidir.

37. Anayasa Mahkemesi, söz konusu ilkeye yönelik olarak 14/05/2015 tarihli ve 2014/177 E., 2015/49 K. sayılı kararında, “...*sosyal hukuk devleti, insan haklarına dayanan, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, çalışma hayatını geliştirmek ve ekonomik önlemler alarak çalışanlarını koruyan, onların insan onuruna uygun hayat sürdürmelerini sağlayan, milli gelirin adaletle uygun biçimde dağıtılması için gereken önlemleri alan, sosyal güvenlik hakkını yaşama geçirebilen, sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözetilen devlettir. Çağdaş devlet anlayışı sosyal hukuk devletinin tüm kurum ve kurallarıyla Anayasa'nın özüne ve ruhuna uygun biçimde kurularak işletilmesini, bu yolla bireylerin refah, huzur ve mutluluğunun sağlanmasını gerekli kılar*” değerlendirmelerinde bulunmuştur. Gerçekten de bu ilke, vatandaşlara “*en geniş anlamda yaşam güvencesi*” sağlanmasını gerektirmektedir.

38. Başvurulara konu sürecin bu bağlamda değerlendirilmesi neticesinde, COVID-19 pandemisinin tüm dünya gibi ülkemizi de etkilediği; söz konusu tesirin en hafif şekilde atlatılabilmesi için gerekli tedbirlerin alındığı ve paketlerin açıklandığı; bu kapsamda, Devlet ve onunla yakın ilişkide bulunan kamu bankalarının önemli bir rol üstlendiği; özellikle ekonomik şartların düzenli bir seyre girmesinde kamu bankalarının aktif bir şekilde çaba sarf ettiği; ancak anılan tedbirlerin bazılarının uygulanması sırasında uyuşmazlıkların da gündeme gelebildiği görülmüştür.

39. Öncelikle ekonomik koşullarda görülen olumsuz seyrin olağan bir sürecin sonucu olmadığı özenle ifade edilmelidir. Özellikle söz konusu salgın hastalıkla birlikte, insanların ve genel olarak toplumun yaşam şeklinde önemli değişiklikler gerçekleşmiş ve bunun da ekonomik hayatın dengelerine, insanların iktisadi tercihlerine ve sektörlerin bu değişime uyumuna kayda değer yansımaları olmuştur. Artık bireysel ve toplumsal olarak bazı davranışların dahi yeniden şekillendirildiği bu süreçte, ekonomik koşullar ve bu kapsamda alınan tedbirlerin olağan dönemin kalıplarıyla değerlendirilmesi mümkün bulunmamaktadır. Aksine Devlet ile bankacılık sektöründe yakın paydaşı konumundaki kamu bankalarının uygulamalarında, olağanüstü şartların varlığı gözetilerek ekonomik düzenin normal seyrine dönmesi amacıyla kamusal anlayışla ve sosyal devlet ilkesinin gereklerine uygun olarak hareket edilmesi elzemdir. Zira sosyal devlet olmanın gerekleri sadece Devlet tarafından sosyal yardımlarda bulunulmasıyla sınırlandırılmaz, bireylere ihtiyaçları olan ekonomik değerlerin sağlanması da sosyal devletin vatandaşlarını kuşatıcı rolünü tamamlayıcı niteliktedir. Bu yönüyle de kamu bankalarının başvurulara konu olan uygulamaları hassasiyet taşımakta olup kamusal yönü ağır basmaktadır.

40. Ayrıca yukarıda zikredilen tedbir paketi marifetiyle vatandaşlar nezdinde belli bir güvenin oluşturulduğu da göz ardı edilmemelidir. Nitekim kamu otoritelerinin kamuoyuyla paylaştıkları ve bir anlamda taahhüt ettikleri hususlara ilişkin olarak daha titiz davranılması gerekliliği açıktır. Hatta salgın hastalık tehlikesi sebebiyle karşılaşılan ekonomik olumsuzlukların vatandaşlarda yarattığı etki düşünüldüğünde, söz konusu güvenin gerektirdiği işlem ve eylemlerin tereddüte mahal bırakmadan, şeffaf bir surette sürdürülmesi önem taşımaktadır.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

41. Tüm bu değerlendirmeler doğrultusunda, kamu bankalarına muhatap başvurulardaki hususların, olağanüstü koşulların gerektirdiği anlayışla ve kamusal katkının gerekleriyle ele alınarak anayasal bir ilke konumundaki sosyal devlet ilkesinin tam bir surette hayata geçirilmesi, kamu otoriteleri tarafından kamu bankalarına ekonomik şartlarda yaşanan olumsuzlukların giderilmesi kapsamında verilen vazifelerin toplumda yaratılan güven de dikkate alınarak özenle yerine getirilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

42. İyi yönetim ilkelerine Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "*İyi yönetim ilkeleri*" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde, başvuruların müracaatlarının ilgili bankalar tarafından geç cevaplandırıldığı yönünde Kurumumuza iletilen iddiaların bulunduğu; bu bağlamda, ilgili bankaların söz konusu taleplere dönük faaliyetlerinde "*makul sürede karar verme*", "*kararların gerekçeli olması*" ve "*kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi*" ilkelerine uygun davranması gerekliliği tespit edilerek, bahse konu ilkeler doğrultusunda çalışmaların sürdürülmesi önerilmektedir.

V. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

43. 6328 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup yargı yolu açıktır.

VI. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE,**

COVID-19 pandemisi sebebiyle ekonomide yaşanan olumsuzlukların giderilmesi için alınan tedbirler kapsamında, iktisadi düzenin devamlılığının sağlanmasındaki kamu yararı gözetilerek ve sosyal devlet ilkesinin söz konusu olağanüstü şartlarda gerektirdiği öncelikler dikkate alınarak başvuranın bireysel temel ihtiyaç kredisi başvurusunun yeniden incelenmesi ve ivedilikle yanıt verilmesi yönünde **TÜRKİYE CUMHURİYETİ ZİRAAT BANKASI ANONİM ŞİRKETİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

Kararın BAŞVURANA ve TÜRKİYE CUMHURİYETİ ZİRAAT BANKASI ANONİM ŞİRKETİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE tebliğine;

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, TÜRKİYE CUMHURİYETİ ZİRAAT BANKASI ANONİM ŞİRKETİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.