

**T.C.  
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TİCARET VE SANAYİ ODALARI İLE TÜRKİYE ODALAR VE  
BORSALAR BİRLİĞİ(TOBB) ÜZERİNDE İDARİ VESAYET  
DENETİMİNİN ETKİNLİĞİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan  
Zeki VURAL**

**Tez Danışmanı  
Doktor Öğretim Üyesi Refik YASLIKAYA**

**Temmuz-2019  
Kırıkkale**

## KABUL-ONAY

Refik YASLIKAYA danışmanlığında Zeki VURAL tarafından hazırlanan “Ticaret ve Sanayi Odaları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği(TOBB) Üzerinde İdari Vesayet Denetiminin Etkinliği” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

05/07/2019



Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

...../07/2019

....  
Enstitü Müdürü

## KİŞİSEL KABUL

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “*Ticaret ve Sanayi Odaları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği(TOBB) Üzerinde İdari Vesayet Denetiminin Etkinliği*” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını, faydalandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu ve bunlara atıf yapılarak faydalanılmış olduğunu beyan ederim.

Zeki VURAL  
05/07/2019



## ÖN SÖZ

Ticaret ve Sanayi Odaları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Üzerinde İdari Vesayet Denetiminin Etkinliğinin araştırma konusu yapıldığı tez çalışmam boyunca benden yardım ve katkılarını esirgemeyen tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Refik YASLIKAYA'ya, teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca değerli hocam Prof. Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ'a, kıymetli meslektaşım Ticaret Müfettişi Dr. Erdem BULUT'a ve söz konusu tez çalışması sürecinde beni teşvik eden ve desteğini esirgemeyen değerli eşime müteşekkirim.

Zeki VURAL  
Temmuz 2019, Kırıkkale

## ÖZET

Vural, Zeki “Ticaret ve Sanayi Odaları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Üzerinde İdari Vesayet Denetiminin Etkinliği”, Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale, 2019.

Ticaret ve Sanayi Odaları ile üst kuruluğu olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği’nin Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluğu olması nedeniyle kuruluğu Kanunu’nda kendilerine birtakım kamusal ayrıcalıklar tanınmığu olup aynı zamanda Ticaret Bakanlığının idari ve mali denetimine tabi tutulmuğuur.

İşbu tez çalışmamızın özünü, söz konusu denetim faaliyetinin Ticaret Bakanlığı tarafından etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığı, etkin bir denetimin önündeki engellerin ortaya çıkmasında hangi faktörlerin rol oynadığı ve söz konusu engellerin ortadan kalkması amacıyla önerilen çözüm önerileri oluğuurtmaktadır.

**Anahtar Sözcükler:** Ticaret ve Sanayi Odaları, Türkiye Odalar Borsalar Birliği, İdari Vesayet Denetimi.

## ABSTRACT

Vural, Zeki "Trade and Industry Chambers and Turkey Union Of Chambers And Commodity Exchanges (TOBB) Effectiveness of Controls on Administrative Guardianship ", Master Thesis, Kırıkkale, 2019.

Trade and Industry with the parent organization of which Turkey Chambers and Stock Exchanges Union of Public Institutions in due to professional organizations in the Attributes organizations Law is to them a number of public privilege recognized at the same time subjected to administrative and financial control of the Ministry of Commerce.

The essence of this thesis is whether the said audit activity is carried out effectively by the Ministry of Commerce, which factors play a role in the emergence of barriers to an effective audit, and the proposed solutions for the elimination of such barriers.

**Keywords:** Chamber of Commerce, the Union of Chambers and Commodity Exchanges of Turkey, guardianship Administrative Control.

## KISALTMALAR

<b>TOBB</b>	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>İTO</b>	: İstanbul Ticaret Odası
<b>BTSO</b>	: Bursa Ticaret ve Sanayi Odası
<b>İZTO</b>	: İzmir Ticaret Odası
<b>İMEAK</b>	: İstanbul ve Marmara, Ege, Akdeniz, Karadeniz Bölgeleri Deniz Ticaret Odası
<b>İDKK</b>	: İç Denetim Koordinasyon Kurulu
<b>KKNMK</b>	: Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu
<b>KMYKK</b>	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
<b>RTB</b>	: Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı
<b>AATUHK</b>	: Amme Alacaklarının Tahsil Usulünün Hakkında Kanun
<b>DDK</b>	: Devlet Denetleme Kurulu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>E.t.</b>	: Erişim Tarihi

## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Bakanlık Merkez ve Taşra Teşkilat Yapısı.....	9
Tablo 2: Mesleki Kuruluşların Devlet Tarafından Denetimi .....	20
Tablo 3: Türlerine Göre Ticaret ve Sanayi Odası Sayıları.....	28
Tablo 4: İzmir Ticaret Odası'nın 2019 Yılı Kayıt Ücreti Ve Yıllık Aidat Tarifesi ...	35
Tablo 5: İzmir Ticaret Odası'nın 2019 Yılı Hizmet Ve Belge Ücret Tarifesi .....	36
Tablo 6: TOBB'un İdari Teşkilat Yapısı.....	41
Tablo 7: TOBB'un Konsey, Kurul ve İştirak Ettiği Şirket ve Vakıf Listesi .....	43
Tablo 8: Genel Kurula Seçilecek Delege Kriterleri .....	46
Tablo 9: Oda Organlarının Seçim Yöntemi .....	53
Tablo 10: TOBB'un Organlarının Seçim Yöntemi.....	54
Tablo 11: RTB'de İstihdam Edilen Müfettiş Sayısı.....	79
Tablo 12: Odalar İle TOBB'un Denetimine İlişkin Bilgiler .....	81
Tablo 13: Ticaret Bakanlığı Tarafından Denetlenen Diğer Kurum ve Kuruluşları ...	82

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1: Parlamenter Hükümet Sistemine Göre İdari Teşkilatın Genel Görünümü .....	5
Şekil 2: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yapısı.....	8
Şekil 3: Bursa Ticaret Odası'nın Teşkilat Yapısı.....	27
Şekil 4: RTB Teşkilat Yapısı .....	78



## İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ.....	İ
ÖZET.....	İİ
ABSTRACT.....	İİİ
KISALTMALAR.....	İV
TABLolar DİZİNİ.....	V
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARININ TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDAKİ YERİ VE TEMEL ORTAK ÖZELLİKLERİ

1.1 TÜRK İDARİ TEŞKİLATININ GENEL YAPISI.....	3
1.1.1 Parlamenter Hükümet Sistemine göre Genel İdari Yapı.....	4
1.1.2 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Genel İdari Yapı.....	5
1.2 TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDA KKNMK'LERİN YERİ.....	10
1.3 KKNMK'LERİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	15
1.3.1 Kamu Kurumu Niteliğinde Olması.....	15
1.3.2 Kanunla Kurulmuş Olması.....	15
1.3.3 Kamu Tüzel Kişiliğine Haiz Olması.....	16
1.3.4 Belli Bir Mesleğin Mensuplarına Hitap Etmesi.....	17
1.3.5 Kuruluş Amaçlarına Uygun Bir Şekilde Hareket Etmesi.....	17
1.3.6 Organ Üyelerinin Yine Kendi Üyeleri Tarafından Seçilmesi.....	17
1.3.7 Üyeliğin Zorunlu olması.....	18
1.3.8 İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Olması.....	19
1.3.9 Devletin Gözetim ve Denetimine Tabi Olması.....	19

**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TİCARET VE SANAYİ ODALARI İLE TÜRKİYE ODALAR VE**  
**BORSALAR BİRLİĞİ'NİN TARİHİ GELİŞİMİ VE TEMEL YAPISI**

2.1	TİCARET VE SANAYİ ODALARI İLE TOBB'UN TARİHSEL GELİŞİMİ.	22
2.2	TİCARET VE SANAYİ ODALARININ TEMEL YAPISI .....	25
2.2.1	Odaların Kurulması ve Çalışma Alanı .....	25
2.2.2	Oda Üyelik İşlemleri .....	26
2.2.3	Odaların Teşkilat Yapısı .....	27
2.2.4	Odaların Görevleri ile Ehliyet, Temsil ve İmza Yetkisi .....	29
2.2.5	Odaların Organları .....	30
2.2.5.1	Meslek Komiteleri .....	30
2.2.5.2	Oda Meclisi .....	30
2.2.5.3	Oda Yönetim Kurulu .....	31
2.2.5.4	Oda Disiplin Kurulu .....	32
2.2.6	Odaların Bütçesi, Gelirleri ve Giderleri .....	33
2.3	TOBB'UN TEŞKİLAT YAPISI VE GENEL ÖZELLİKLERİ .....	40
2.3.1	TOBB'un Görevleri .....	45
2.3.2	TOBB'un Organları .....	46
2.3.2.1	TOBB Genel Kurulu .....	46
2.3.2.2	TOBB Yönetim Kurulu .....	47
2.3.2.3	TOBB Yüksek Disiplin Kurulu .....	48
2.3.2.4	TOBB Oda ve Borsa Konseyleri .....	49
2.3.3	Odalar ve TOBB'un Tabi Olduğu Ortak Hükümler .....	50
2.3.3.1	Personel İle İlgili Ortak Hükümler .....	50
2.3.3.2	Mali İşlemlere İlişkin Ortak Hükümler .....	51
2.3.3.3	Seçim İşlemlerine İlişkin Ortak Hükümler .....	52
2.3.3.4	Faaliyetlerinin Sona Erdirilmesine İlişkin Ortak Hükümler .....	54
2.3.4	Odaların ve TOBB'un Gerçekleştirdiği Faaliyetler .....	55
2.3.4.1	Akademik Danışmanlık Faaliyeti .....	56
2.3.4.2	Akreditasyon Faaliyeti .....	56
2.3.4.3	İktisadi Raporlama Faaliyeti .....	57
2.3.4.4	İstihdam Oluşturma Faaliyetleri .....	58
2.3.4.5	Kadın ve Genç Girişimciler Kurulu Faaliyetleri .....	59

2.3.4.6	Tahkim Faaliyetleri .....	59
2.3.4.7	Fuar faaliyetleri .....	61
2.3.4.8	Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi Hizmeti.....	62
2.3.4.9	TOBB'un Uluslararası Kuruluşlara Üyeliği.....	62

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **ODALAR VE TOBB'UN ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN ETKİNLİĞİ**

3.1	DENETİM KAVRAMI.....	63
3.2	DENETİMİN TANIMI .....	64
3.3	DENETİMİN AŞAMALARI VE AMAÇLARI .....	64
3.4	DENETİMİN İLKELERİ.....	66
3.4.1	Bağımsızlık İlkesi .....	66
3.4.2	Yasallık İlkesi .....	66
3.4.3	Nesnellik İlkesi .....	67
3.4.4	Dürüstlük İlkesi.....	67
3.5	İDARİ DENETİMİN TÜRLERİ .....	67
3.5.1	İç Denetim Türleri .....	69
3.5.2	Dış Denetim .....	71
3.5.2.1	İdari Vesayet Yetkisi/Denetimi ve Genel Özellikleri.....	71
3.6	TİCARET BAKANLIĞI'NIN ODALAR VE TOBB İLE OLAN DENETİM İLİŞKİSİ.....	76
3.6.1	RTB'nin Yapısı ile Görev ve Yetkileri.....	77
3.6.2	Ticaret Bakanlığı'nın Gerçekleştirdiği Denetimin Kapsamı ve Şekli ..	80
3.6.3	Ticaret Bakanlığı Odalar ve TOBB'u Neden Denetlemelidir?.....	83
3.6.4	Bakanlık Denetiminin Etkinliğini Azaltan veya Engelleyen Faktörler	84
3.6.4.1	Bakanlık Müfettişlerinin Sayısının Az Olması ve Oda Sayısının Fazla Olması.....	84
3.6.4.2	Bakanlık Müfettişlerine Verilmesi Gereken Meslek İçi Eğitimin Yetersiz Olması .....	85
3.6.4.3	Odalarda ve TOBB'da Etkin Bir İç Denetim Mekanizmasının Bulunmaması .....	86

3.6.4.4	Odaların ve TOBB'un Siyasi Otorite Temsilcileriyle olan ilişkilerinde Politize Olması .....	87
3.6.4.5	Odaların ve TOBB'un Devletten Bağımsız Davranma Eğilimi .....	87
3.6.4.6	Oda Yöneticilerinin Yeterli Donanıma Sahip Olmaması.....	88
3.6.4.7	Ticaret Bakanlığı ile TOBB'un Bünyesinde Kapsayıcı Bir Ortak Veri Tabanının Bulunmaması .....	89
3.6.4.8	Bakanlık Denetimi Sonucunda Odalara ve TOBB'a Verilen Talimatların Yerine Getirilmemesi Durumunda Kanun'da Buna İlişkin Herhangi Bir Yaptırımın Öngörülmemesi .....	90
3.6.4.9	Odalarda ve TOBB'da İstihdam Edilen Personelin İş Güvencesinin Bulunmaması.....	91
3.6.5	Odalar ve TOBB'un Etkin Bir Şekilde Denetlenmesi Amacıyla Sunulan Çözüm Önerileri .....	92
<b>SONUÇ .....</b>		<b>99</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>		<b>101</b>

## GİRİŞ

Ticaret ve sanayi odalarının kurulması ve gelişimi Osmanlı Devleti'nin son dönemine, Cumhuriyet döneminin ise ilk yıllarına dayanmaktadır. Cumhuriyetten önce kurulan ilk odalar daha çok yabancı sermaye ile finanse edilmiştir. Milli sermaye ile kurulan Dersaadet Ticaret Odası ile aynı yıl içinde kurulan Dersaadet Sanayi Odası ilk yerli ticaret ve sanayi odası olma özelliğini taşımıştır. Odaların kuruluş ve teşkilatlanması açısından ilk kapsayıcı düzenleme, 1910 yılında çıkarılan Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesi olmuştur.

Cumhuriyet kurulduktan hemen sonra ticaret ve sanayi odalarının sayısında ciddi bir artış söz konusu olurken, ticaret ve sanayi odaları için düzenlenen 1925 yılında 655 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu, ilk yasal düzenleme özelliğini taşımaktadır. Söz konusu düzenleme ile odalara tüzel kişilik verilmiş ve zorunlu üyelik getirilmiştir.

Odalara ilişkin, 1943 yılında 4355 Sayılı Kanun, 1950 yılında 5590 Sayılı Kanun ve nihayetinde 2004 yılında 5174 sayılı Kanun düzenlenmiştir. Odaların üst kuruluşu olan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği de (TOBB) 1950 yılında 5590 Sayılı Kanun'un yürürlüğü ile kurulmuştur.

Ticaret ve sanayi odaları, mesleki kuruluş olarak ilk kez 1961 Anayasa'sında Anayasal bir statüye kavuşmuş olup 1982 Anayasa'sı ile de Anayasal statüleri devam etmiştir. 1982 Anayasa'nın 135'inci maddesinde odalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olduğu tanımlanmakta olup kamu tüzel kişiliğine sahip, devlet tarafından denetlenen, kuruluş amaçlarına göre hareket eden ve kanunla kurulan kuruluşlar olarak belirtilmiştir.

1982 Anayasa'sında yürütme bölümünün idare başlığı altında düzenlenen odalar, her ne kadar idarenin bir parçası olarak düşünülse de, genel idaredeki konumu ve hukuksal niteliği, gerek Anayasa'nın 135'inci maddesinde gerekse de kuruluş kanununda açık bir şekilde ifade edilmemiş olması doktrinde tartışma konusu olmuştur.

Öte yandan, 5174 sayılı Kanun odaların ve TOBB'un teşkilat yapısı, görev ve yetkileri, gelir ve giderleri, kendilerine yasal olarak tanınan yetki ve ayrıcalıkları ile faaliyetleri detaylı bir şekilde düzenlemiş olup anılan kanunun son kısmında ticaret ve sanayi odalarının ilgili bakanlığın (Ticaret Bakanlığı) denetimine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Devletin gerçekleştirdiği bu denetimin idari vesayet denetimi olup olmadığı doktrinde tartışma konusu olmuştur. Nitekim odaların ve TOBB'un denetimi Ticaret Bakanlığı Müfettişleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Fakat yapılan denetimlerin etkin bir şekilde gerçekleşmesini engelleyen veya azaltan faktörlerin ortaya çıkması Bakanlıkça yapılan denetimim sağlıklı ve nitelikli olma özelliğini yitirmesine neden olmaktadır.

Bu nedenle, işbu çalışmamızın birinci bölümünde mesleki bir kuruluş olan ticaret ve sanayi odalarının genel özelliklerine, Türk İdari teşkilatındaki yerine ve hukuki niteliğine değinilecektir. İkinci bölümünde ise anılan odaların tarihsel gelişimi ve 5174 sayılı Kanun'da yer alan teşkilat yapısı, görev yetkileri, gelir ve giderleri, yetki ve ayrıcalıkları ile faaliyetleri detaylı bir şekilde incelenecektir.

Tezin son bölümünde ise, Ticaret Bakanlığı'nca gerçekleştirilen idari ve mali denetimin bir idari vesayet denetimi olup olmadığı hususu ile yapılan mevcut denetimin etkinliği ve bu denetimin etkinliğini engelleyen veya azaltan faktörler ele alınarak buna ilişkin üretilen çözüm önerileri sunulacaktır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU KURUMU NİTELİĞİNDEKİ MESLEK KURULUŞLARININ TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDAKİ YERİ VE TEMEL ORTAK ÖZELLİKLERİ**

Ticaret ve sanayi odaları ile üst kuruluşu olan TOBB'un 5174 sayılı kuruluş kanununda Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu (KKNMK) olarak tanımlanması nedeniyle tezin bu bölümünde öncelikle genel hatlarıyla Türk İdari Teşkilatı'nın genel yapısı incelenecek olup akabinde KKNMK'lerin Türk İdari Teşkilatı'ndaki yeri ve genel özelliklerinden bahsedilecektir.

#### **1.1 TÜRK İDARİ TEŞKİLATININ GENEL YAPISI**

Anayasa'nın 123'üncü maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılarak yürütüleceği açıkça belirtilmiştir. 16 Nisan 2017 tarihinde, ülkemizdeki hükümet sisteminin anayasal düzeyde değişikliğine ilişkin bir referandum gerçekleştirilmiştir.

Bahse konu referandumun neticesinde, hükümet sisteminde köklü değişiklikler söz konusu olmuş ve uzun süre hükümet modeli olarak benimsenen parlamenter hükümet sistemi yerine, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. 24.06.2018 tarihinde yapılan seçimle, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi fiili olarak uygulanmaya başlanmıştır.

Hükümet modeli değişikliği, daha çok merkezden yönetimin başkent teşkilatında önemli değişikliklere neden olmuş, taşra teşkilatı yapısında ve yerinden yönetim idarelerinde önemli sayılabilecek herhangi bir değişikliğe yol açmamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yapısını incelemeye önce, 1924-2018 yılları arasında ülkemizde hükümet modeli olarak benimsenen parlamenter hükümet sisteminin genel özellikleri incelenecek olup anılan hükümet sistemine göre şekillenen genel idari yapı ana hatlarıyla izah edilecektir.

### 1.1.1 Parlamenter Hükümet Sistemine göre Genel İdari Yapı

Parlamenter hükümet sistemi, hukuki ve siyasi olarak sorumluluğu bulunmayan devlet başkanı başkanlığında, yürütme ve yasama organlarının birbirinden yumuşak bir şekilde ayrıldığı ve aralarındaki ilişkinin dengeli ve eşit bir düzeyde olduğu bir hükümet sistemidir. Söz konu hükümet sisteminin genel özellikleri incelendiğinde, yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan (Başbakan ve Bakanlar) oluşmaktadır. Hükümetin sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bu kapsamda, Bakanlar kurulu üyelerinin yasama organına (TBMM) karşı hem bireysel olarak hem de kolektif olarak sorumlulukları bulunmaktadır (Fendoğlu, 2015: 701-706).

Parlamenter hükümet sisteminde, yürütme organı ile yasama organı arasındaki ilişkiye ve birbirilerini etkileme düzeyine bakıldığında, Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı, yasama organı tarafından seçilmekte, aynı kişi, hem yasama organında hem de yürütme organında görev alabilmektedir. Bakanlar Kurulu üyeleri yasama organının çalışmalarına katılabilmektedir. Bu sistemde, yasama organının hükümeti güvensizlik oyuyla düşürebilmesine karşın, yürütme organı da yasama organını, bazı şartların varlığı halinde (seçilmiş meclisi belirli süreler içinde düşürme gibi) feshedebilmektedir. Öte yandan, yürütme organı tarafından hazırlanan kanun tasarısının yasama organı tarafından onaylanması şartıyla yasalaşması veya kabul edilen yasaların cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girmesi gibi iki organ arasında karşılıklı bir bağımlılık ve denge söz konusudur (Gözler, 2012: 94-95).

Ülkemizde, 1924-2018 yılları arasında uygulanan parlamenter hükümet sistemine göre oluşan merkezi idarenin yapısına bakıldığında, başkent teşkilatı; Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulu (Başbakanlık) ve Bakanlıklardan; taşra teşkilatı ise, İl İdaresi, İlçe İdaresi, Bucak idaresi ve Bölge teşkilatlarından oluşmuştur. Ayrıca, merkezi idareye yardımcı kuruluş olarak Danıştay, MGK ve Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi kurumlar da yer almaktadır (Tan ve Gözübüyük, 2013: 165).

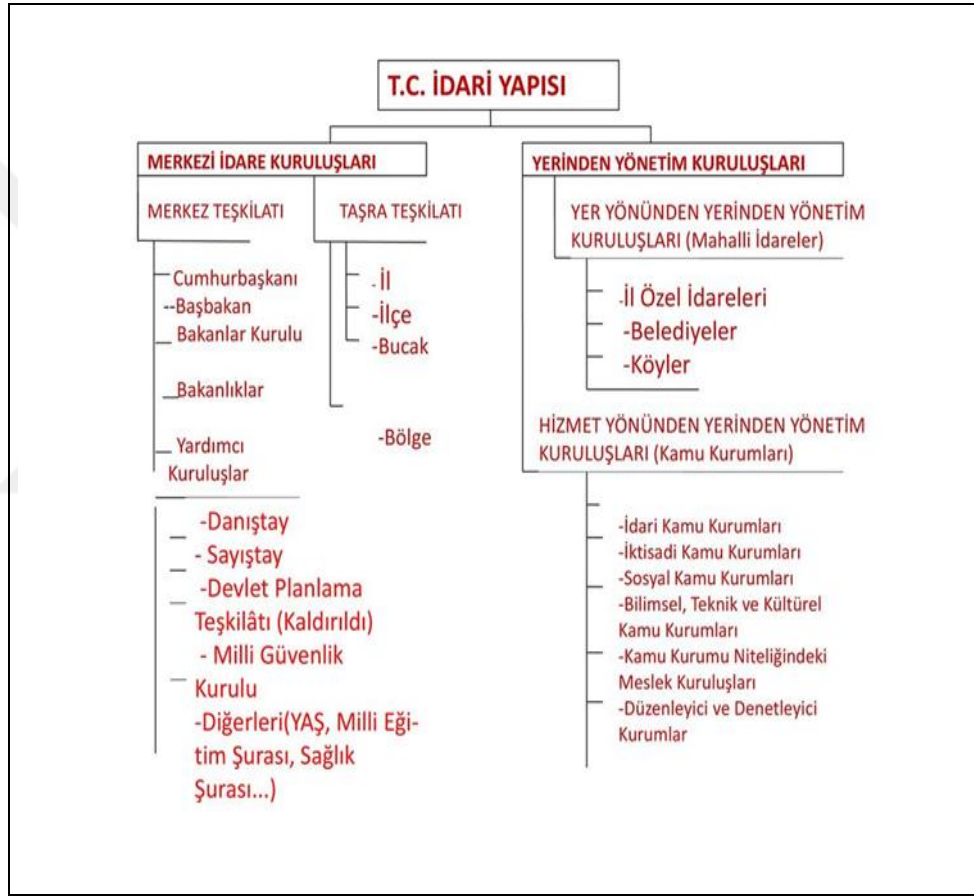
Söz konusu hükümet sisteminde, genel idari yapının diğer parçasında ise mahalli idareler (Belediye İdaresi, İl Özel İdaresi ve Köy İdareleri) ile hizmet yönünden



yerinden yönetim kuruluşları (KİT'ler, TRT, Barolar, Meslek Odaları, Üniversiteler gibi) oluşturmaktadır (Gözler, 2009: 162).

Parlamente hükümet sistemine göre idari teşkilatın genel görünümü Şekil 1 deki gibi gösterilmiştir.

**Şekil 1: Parlamente Hükümet Sistemine Göre İdari Teşkilatın Genel Görünümü**



**Kaynak:** <https://slideplayer.biz.tr/slide/11836062/> E.t. 22.05.2019

### 1.1.2 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Göre Genel İdari Yapı

Türkiye’de hükümet sisteminin değişmesi yönündeki talepler ve tartışmalar 1980’li yılların başından itibaren günümüze kadar süregelen, 2000’li yıllardan sonra kamuoyunda ciddi bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır (Becerem ve Kalağan, 2007: 175). Parlamente hükümet sisteminden kaynaklanan problemler ve siyasi açmazlar

nedeniyle 1980'li yıllardan beri hükümet sistemi değişikliği gündemden düşmemiştir (Korkmaz, 2016: 52).

Bu öneriler arasında sık sık başkanlık sistemi önerisi de yapılmıştır. Örneğin Fendoğlu “Türkiye’de mevcut parlamenter sistemden kaynaklanan siyasal istikrarsızlıklar ve bunun doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal ve ekonomik sorunlar nedeniyle ülkemiz koşullarına uygun bir şekilde hazırlanacak bir başkanlık hükümet sistemi faydalı olacaktır” (Fendoğlu, 2010: 32) demektedir. Öte yandan, yakın zamanda cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesi konusunda yapılan tartışmalarla ilgili olarak Akçakaya ve Özdemir’in, ülkemizde hükümet modeli olarak uygulanan parlamenter sistemin siyasi istikrarsızlıkları barındırması nedeniyle, söz konusu istikrarsızlıkların ortadan kaldırılması, cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi benimsenip uygulanmasıyla mümkün olacağını (Akçakaya, Özdemir, 2018: 942) belirtmektedir.

Siyasi iktidarın hükümet sistemi değişikliği konusundaki düşüncesi de yukarıda yer alan eleştirilerle örtüşmesi nedeniyle hükümet sistemi değişikliğinin kamuoyunda tartışılmasına öncülük etmiş ve bu değişikliğin gerçekleşmesi için 16 Nisan 2017 tarihli referandumun gerçekleşmesini sağlamıştır. Gerçekleştirilen referandumun sonucunda, hükümet modeli olarak parlamenter hükümet sistemi yerine cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kabul edilmiştir. Bu kapsamda, 24.06.2018 tarihinde gerçekleştirilen seçim ile cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi fiili olarak uygulanmaya başlanmıştır. 9 Temmuz 2018 tarihinde Bakanlar Kurulunun 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamesi ile mevcut Bakanlar Kurulu Bakanlıklar, Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve diğer idari kurum ve kuruluşların teşkilat yasaları kaldırılmış olup bunun yerine 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlanmış ve büyük bir çoğunluğu yeniden düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet modeline geçişi sağlayan ve doğrudan yürütme ile ilgili olan Anayasal düzeydeki değişiklikler ile birlikte yürütme organının yapısında çok önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Bahse konu değişiklikleri özetlemek

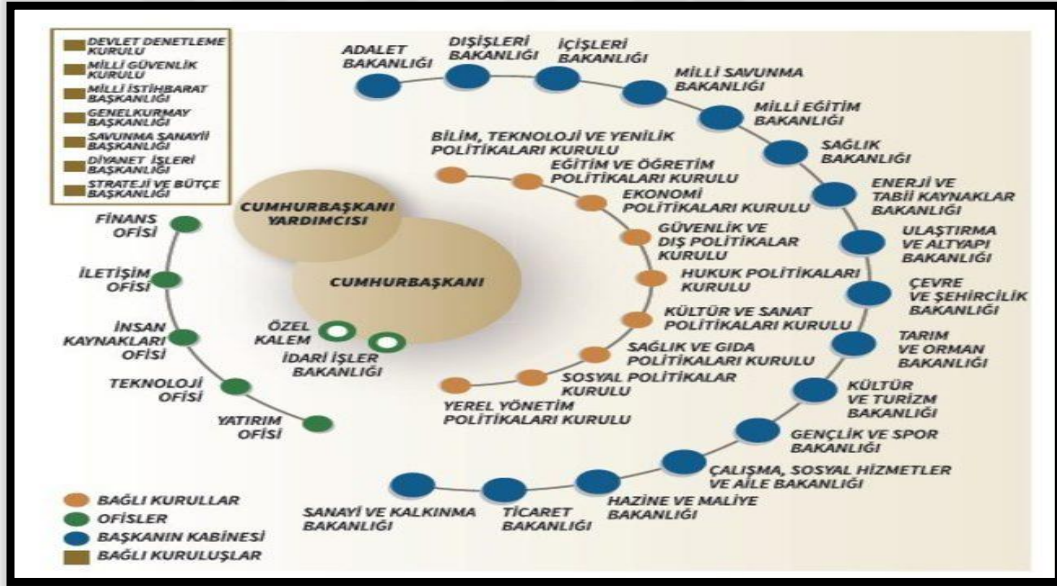
gerekirse, Yürütme yetkisi sadece cumhurbaşkanına verilmiş, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu lağvedilmiştir. Cumhurbaşkanı, hem devletin başı hem de yürütme yetkisine sahip olacağı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Cumhurbaşkanı tarafından kararname ile atanacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına yürütmeye ilişkin olarak düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmiş ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle yapılacağı hususu kurala bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından atanan veya görevden alınabilen bakan ve cumhurbaşkanı yardımcılarının yasama üyesi olması durumunda vekilliklerinin sonra ereceği hükmü getirilmiştir.

Yürütme organı üyelerinin siyasi anlamında Cumhurbaşkanına karşı sorumlu oldukları ve cezai sorumluluklarından dolayı meclis soruşturması yoluyla Yüce Divan'a sevk edilebileceği kurala bağlanmış, bakanlıkların kurulması ve kaldırılması; görevleri, yetkileri ve teşkilat yapılarının Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirlenmiştir. Bütçe kanununun Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanıp meclise sunulması kuralı getirilmiştir. Kolluk yetkilerinin askeri makamlara geçtiği sıkıyönetim usulü kaldırılmış ve sadece olağanüstü hale yer verilmiştir. YAŞ kararları yargı denetimine açılmış, Jandarma Genel Komutanı MGK üyeliğinden çıkarılmış ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Devlet Denetleme Kurulu denetimi dışında bırakan hüküm kaldırılmıştır (Gülener, Miş, 2018; 23-24).

Öte yandan, önemli olarak nitelendirilen tüm üst düzey kadrolara atama yetkisi Cumhurbaşkanına bırakılması ve idarenin doğrudan Cumhurbaşkanlığın bünyesinde yer alması yürütme erkinin daha hızlı ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlayacaktır (İzci, 2017: 1-16). Yeni sistemin genel görünümünü temel olarak ifade etmek gerekirse, mevcut parlamenter hükümet sistemindeki parçalı yapı (Cumhurbaşkanı-Bakanlar Kurulu-Başbakan) birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı makamı bünyesinde toplanmış ve yeni bir teşkilatlanma modeli benimsenmiştir. Mevcut bakanlıkların sayısı azaltılarak Cumhurbaşkanlığı teşkilatı kapsamına alınmış bununla birlikte, politika kurulları ve ofisler ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı gibi birimler ilk defa ihdas edilmiştir (Turan, 2018: 82).

Yeni sistem, daha önce parlamenter sistemin içinde yer alan ve parçalı bir yapı özelliğini taşıyan yürütme organının, sistemi tıkayan ve hantal özelliğinden kurtulup daha hızlı, etkin ve çözüm odaklı bir sistem şeklinde kurgulanmış ve bu kapsamda yürütmeye ilişkin tüm yetkiler tek elde toplanmıştır. Ancak söz konusu bu sistemde, yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmasının dezavantajları (yetki fazlalığından kaynaklanan birikme) da söz konusu olabilir ve ileride sistemde bir tıkanıklığa ve anılan sistemin yavaşlamasına neden olabilecektir. Bu nedenle, Cumhurbaşkanının birden fazla yardımcı atayarak kendilerine bir kısım yetkilerini devretmek suretiyle yürütmenin daha etkin ve dengeli bir şekilde çalışmasını sağlayacak ve sistemin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi açısından faydalı olacaktır. Şekil 2’de merkezden yönetimin başkent teşkilatının yeni yapısı gösterilmiştir.

**Şekil 2: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yapısı**



**Kaynak:** <https://www.tccb.gov.tr>. E.t. 22.05.2019

Şekil 2’de yer alan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi tablosunda 16 adet bakanlık, 9 adet politika kurulu, 5 adet ofis ile birlikte daha önce Başbakanlığa bağlı olan Millî Güvenlik Kurulu, Millî İstihbarat Teşkilatı, Genel Kurmay Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı ve Diyanet İşleri Başkanlığı doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Ayrıca, devlet teşkilatının düzenli, etkili, yasama ve yargı organlarıyla uyumlu bir şekilde çalışmasını sağlamak amacıyla Cumhurbaşkanlığı bünyesinde İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur.

Yine, 1 No.lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, bakanlıkların teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş olup Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1: Bakanlık Merkez ve Taşra Teşkilat Yapısı**

BAKAN		
Merkez Teşkilatı	Bağlı Kuruluşlar	Taşra Teşkilatı
-Bakan Yardımcılığı, -Bakan Yardımcılığına Bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı -Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına Bağlı Daire Başkanlığı	-Genel Müdürlük -Daire Başkanlığı -Şube Müdürlüğü	-Bölge Kuruluşu, -Bölge Müdürlüğü -Şube Müdürlüğü veya Baş mühendislik -Şeflik veya Mühendislik İl Kuruluşu - Vali - İl Müdürlüğü, - Şube Müdürlüğü, - Şeflik İlçe Kuruluşu -Kaymakam -İlçe Müdürlüğü -Şube Müdürlüğü, -Şeflik

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, daha önce bakanlıklar bünyesinde yer alan müsteşarlık ve müsteşar yardımcılığı makamları kaldırılmış genel müdürlükler doğrudan Bakan Yardımcılığına bağlanmıştır. Diğer taraftan, yeni sistemde, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları (mahalli idareler/kamu idareleri), hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (Kamu kurumları) ile mesleki kuruluşların yapısında önemli bir değişiklik söz konusu olmamıştır.

## 1.2 TÜRK İDARİ TEŞKİLATINDA KKNMK'LERİN YERİ

KKNMK'ler, Anayasa'da; "belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir." şeklinde tarif edilmiştir (Anayasa, 135/1).

Aynı maddenin devamında, KKNMK'lerin amaçları dışında faaliyet gösteremeyecekleri aksi halde yargı organlarınca görevlerine son verileceği ve yerlerine yenilerin seçtirileceği, kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadî teşebbüslerinde aslî ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyetinin bulunmadığı, siyasi partilerin anılan mesleki kuruluşların seçimlerinde aday gösteremeyecekleri, devletin idari ve mali denetimine tabi oldukları, millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakıncanın bulunması halinde kanunla bir merciinin, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebileceği açık bir şekilde belirtilmiştir (Anayasa, 135/2-6). Böylece, 1982 Anayasa'sı KKNMK'lerin genel anlamdaki sınırlarını açık ve net bir şekilde çizmiştir.

Mesleki kuruluşların ortaya çıkış gayesi, mesleğin icrası ve gelişimi önündeki engellerin ortadan kaldırılmasını sağlamaktır. Bununla birlikte, kendi üyelerinin mesleki taleplerini karşılamak, mesleki ahlakı geliştirmek ve korumak, mesleğin dışa karşı temsilini ve mesleğin belirli bir disiplin içinde icra edilmesini sağlamaktır (Çağlayan, 2016: 231).

KKNMK'lerin kuruluşuna bakıldığında anılan kuruluşların varlığı, cumhuriyetten önceki yıllara dayanmasına rağmen kurumsal bir kimliğe kavuşmaları cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleşmiş ve bu kapsamda mesleki örgütleri düzenleyen yasalar yürürlüğe girmiştir. Mesleki kuruluşların ilk örnekleri ticaret ve sanayi odalarıdır. Daha sonraki tarihlerde özellikle 1950'li yıllarda anılan mesleki

kuruluşların sayıları ve türleri de giderek artmıştır. Mesleki kuruluşların özerkliği, 1961 Anayasasına kadar zayıf bir görünüm sergilerken, 1961 Anayasası ile anayasal bir kuruluş haline geldikten sonra yetki ve özerklik açısından güçlü yapılar haline gelmişlerdir ( Giritli, vd., 2015: 469). Mesleki kuruluşlar, 1982 Anayasası'nda daha detaylı bir şekilde düzenlenmiş olup demokratik toplum kültürünün oluşması, toplumsal talepleri ve kendi üyelerine ait menfaatlerin dengelenmesini gözeterek kurumlar haline gelmişlerdir (Yıldırım, vd., 2013: 176).

KKNMK'lerin Türk idari teşkilatındaki yeri incelendiğinde, mesleki kuruluşların, 1982 Anayasa'sında yürütme bölümünün idare başlığı altında düzenlendiği görülmektedir. Başka bir deyişle, yasa koyucu mesleki kuruluşları, idarenin bir parçası olarak düşünmüştür. Öte yandan, mesleki kuruluşların tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle de merkezden yönetimin dışında yerinden yönetim kuruluşları arasında bulunduğunu göstermektedir.

Yerinden yönetim kuruluşları ise, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak ayrılmakta; yer yönünden yönetim kuruluşları (Mahalli İdareler) Anayasa'da tahdidi ve açık bir şekilde belirtilmektedir. Bunlar; Belediye idaresi, İl Özel İdaresi ve Köy İdaresi'nden oluşmaktadır. Bu nedenle, anılan mesleki kuruluşların yer yönünden yönetim kuruluşları arasında da yer almadığı görülmektedir. Dolayısıyla mesleki kuruluşların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşların içinde mi yoksa dışında ayrı bir yapı olarak mı kaldığı hususu ortaya çıkmaktadır.

Bu nedenle, KKNMK'lerin idari teşkilattaki yerini daha iyi anlamak için öncelikle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının tanımına ve temel özelliklerine değinilecek olup akabinde konuya ilişkin idare hukuku alanındaki doktrinde yer alan görüşlere yer verilecektir.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının tanımı Gözler tarafından şu şekilde yapılmaktadır; "Hizmet adem-i merkeziyeti de denilen hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, belirli alanlarda ihtisas gerektiren bazı kamu

hizmetlerinin merkezi idare yerine kamu tüzel kişiliğine sahip ve idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar tarafından yürütülmesiyle ortaya çıkan kuruluşlardır.” (2009: 155). Bir diğer tanımı da Günday tarafından yapılmıştır. Günday’a göre, “Teknik bilgi ve ihtisas gerektiren bir hizmetin merkezden yönetim teşkilatı dışında kamu tüzel kişiliğine sahip ve örgütlenmiş kuruluşlardır.” (2013: 531) şeklindedir.

Giritli, vd. ise, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının özerk yapıda olmaları (bağımsız bir hukuki statüye, müstakil bir bütçeye, ayrı bir personel rejimine sahip olmaları) kendileri için vazgeçilmez bir özellik arz ettiğini (2015: 456) vurgulamıştır. Bununla birlikte, Gözübüyük ve Tan ise anılan kuruluşların her ne kadar personel istihdamı ve rejimi açısından farklı usullere tabi olmaları, mal ve paralarının, devletin malı ve parasının korunmasına tabi olmaları ile bütçe ve mali yönetimin merkezi idarenin bütçe ve mali yönetiminden ayrı bir yapıya sahip olmaları söz konusu olsa da bu kuruluşların devletin idari ve mali denetimine tabi olduğunu belirtmiştir (2013: 266-268).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının belirli bir alanda uzmanlaşmaları nedeniyle faaliyet konuları da farklılaşmış olup ana hatlarıyla faaliyet konuları şu şekildedir;

a) İdari Kamu Kurumları (Vakıflar Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü),

b) İktisadi Kamu Kurumları (BOTAŞ, ÇAYKUR, TCDD vb.),

c) Sosyal Kamu Kurumları (Türkiye İş Kurumu, SGK, OYAK),

d) Bilim, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları (TÜBİTAK, TÜBA, TRT),

e) KKNMK (Ticaret ve Sanayi Odaları, Birlikler, Barolar) olarak sınıflandırılmaktadır (Günday, 2013: 536-537).



Özetle, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, kanun veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari işleme kurulan kamu kurumları oldukları, belirli bir ihtisas ve teknik bilgi gerektiren hizmetleri yerine getirdikleri, bütçesi, personel rejimi, ayrı bir tüzel kişiliği ve idari ve mali özerkliğe sahip oldukları aynı zamanda devletin idari ve mali denetimine de tabi oldukları anlaşılmaktadır.

Diğer yandan, KKNMK'lerin genel özelliklerine bakıldığında, kamu kurumu niteliğinde olmaları, kamu tüzel kişiliğine haiz olmaları, bazı kamusal yetki ve ayrıcalıklara sahip olmaları, kanunla kurulmaları, organlarının kendi üyeleri arasından seçilmesi, zorunlu üyeliğin bulunması, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamamaları, özel bütçeli olmaları, özerk bir yapıya sahip olmaları, idari vesayet denetimine tabi olmaları, mal varlığının ve personel rejiminin özel hukuk hükümlerine tabi olmaları (Gözler, 2009: 600-604), KKNMK'lerin temel özellikleri arasında yer almaktadır.

Yukarıda da belirtildiği üzere, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları (Kamu Kurumları) ile KKNMK'ler birçok yönden benzeşmesinden dolayı idare hukuku kaynaklarının büyük bir kısmında, mesleki kuruluşların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında kabul edilmektedir. Bu görüşlerden bazıları şu şekildedir:

Giritli, vd.'ne göre, KKNMK'lerin, faaliyetlerini yerinden yönetim ilkesine göre yürütmesi; başka bir deyişle, topluma sunulan hizmetlerin merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişiler tarafından yerine getirilmesi, organ üyelerinin atamayla değil seçimle iş başına gelmesi, görev ve yetkilerinin kanunla belirlenmesi, mali ve teknik kapasiteye sahip olmalarından dolayı ve mesleki kuruluşlara verilen görev ve yetkilerin gerçekte yapılan hizmete verilen bir özerklik olduğu da düşünüldüğünde, bu kuruluşların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmektedir (2015: 473).

Gözübüyük ve Tan da anılan kuruluşların sahip oldukları yetki ve ayrıcalıkları ile özerk yapılarını göz önünde bulundurarak, KKNMK'leri hizmet yönünden

yerinden yönetim kuruluğu olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir (2013: 298). Yıldırım, vd.'ne göre, mahalli idare kuruluğu/kamu idaresi sayılmayan diğer tüm kamu tüzel kişilerinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluğu olarak görmek gerektiğini (2013: 172) belirtmiştir. Gözler de kamu idaresi olmayan bir kuruluğuun kamu kurumu olarak değerlendirilmesinin daha uygun olacağı ve bu nedenle KKNMK'lerin, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluğu olarak kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir (2009: 606).

ağlayan'a göre ise, yukarıda belirtilen görüşlerin aksine, KKNMK'lerin, "kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar" olarak belirtilmesinden dolayı doğrudan kamu kurumu veya hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluğu olarak nitelendirmek yerine yerinden yönetimin üçüncü bir türü olarak kabul etmenin daha doğru olacağını belirtmiş (2016: 234) ve ayrı bir kategoride değerlendirmiştir.

Özetle, KKNMK'ler ile hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, Anayasa'nın yürütme bölümünün idare başlığı altında düzenlenmesi, kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları, özel btçeli olmaları, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, devlet denetimine tabi olmaları, personel rejiminin özel hukuka tabi olmaları gibi ortak özellikleri bulunmaktadır.

Bununla birlikte uzmanlaşma/ihtisas ilkesine göre hareket eden hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında, zorunlu üyeliklerin bulunmaması ve organlarının kendi yeleri arasından seçilmemesi gibi ortak olmayan özellikler söz konusu olsa da mesleki kuruluşların kamu tüzel kişiliğine sahip olması, toplumu ve devleti ilgilendiren bir kamu hizmeti yürütmesi ve belirli bir düzeyde özerkliğe sahip olması ve doktrinindeki yazarların da bu minvaldeki değerlendirmeleri göz önünde bulundurulduğunda; mesleki kuruluşların, genel idari yapı içinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gerektiğini söylemek mümkündür.

### **1.3 KKNMK'LERİN GENEL ÖZELLİKLERİ**

Anayasa'nın 135'inci maddesinde, KKNMK'ler tanımlanırken aynı zamanda genel özellikleri de sıralanmıştır. Dolayısıyla mesleki kuruluşların hangi özelliklere sahip olduklarına aşağıda detaylı bir şekilde yer verilecektir.

#### **1.3.1 Kamu Kurumu Niteliğinde Olmaları**

Mesleki kuruluşların, kamu kurumu niteliği ile ilgili doktrinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Örneğin Günday, mesleki kuruluşların, hem özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliklerin özelliğini taşıdığı hem de kamu hizmeti yürüten kamu kurumlarına benzer özelliklerinden dolayı “kamu kurumu niteliği” taşıyan bir kuruluş olarak tanımlandığını belirtmekte ve bu durumu normal kabul etmektedir (2013: 566). Buna karşın Gözler, mesleki kuruluşların, kamu kurumu olarak değil kamu kurumu niteliğinde kuruluşlar olmasının bir anlamının bulunmadığını, kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluşun ya kamu idaresi veya kamu kurumu olması gerektiğini, idari teşkilat yapısında üçüncü bir kamu tüzelkişiliği türü bulunmadığını (2009: 600) iddia etmektedir.

Duran da Gözler gibi, Anayasa'nın mesleki kuruluşları, “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu” olarak tanımlamasının bu kuruluşları tam anlamıyla “kamu kurumu” olarak kabul etmediği anlamını taşıdığını belirtmektedir. Ancak, odaların ve üst kuruluşlarının doğrudan “kamu kurumu” sayılmaması, özel sektörde yer alan yapılar arasında kabul edildiği anlamına gelmediğini (1982: 226) belirtmiştir.

#### **1.3.2 Kanunla Kurulmuş Olmaları**

Mesleki kuruluşların kanunla kurulacağı, Anayasanın 135 inci maddesinde açık bir şekilde düzenlenmiştir. Mesleki kuruluşların kanunla kurulması, doktrinde farklı sebeplere dayandırılmıştır. Örneğin, Gözler'e göre, mesleki kuruluşlara verilen kamusal güç ve yetkilerin kullanımını bir kanunla gerçekleştirebileceğinden dolayı bir kanunun varlığına ihtiyaç duyulduğunu (2009: 602) belirtmektedir. Kamu tüzel kişiliğini göz önünde bulunduran Yıldırım, vd. de, bir kurum veya kuruluşa kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya kanunun verdiği açıkça yetkiye dayanarak verilmesi

nedeniyle mesleki kuruluşların da kanunla kurulmasının gerekliliğini ortaya çıkardığını (2013: 177) belirtmektedir.

Giritli, vd., ise, mesleki kuruluşların kanunla kurulmasının sebebini kamusal hizmetlerin kanunla yürütülmesi gerektiğinden dolayı mesleki kuruluşların kanunla kurulmalarının zaruri bir durum teşkil ettiğini belirtmişlerdir (2015: 470). Mesleki kuruluşlara verilen kamusal yetki ve ayrıcalıklar, sahip oldukları kamu tüzel kişiliği ve yürüttükleri kamusal hizmetlerden dolayı yasa koyucu bir yasayla kurulması yönünde iradesini ortaya koymuştur.

### **1.3.3 Kamu Tüzel Kişiliğine Haiz Olmaları**

Mesleki kuruluşların genel özelliklerine bakıldığında, kurulmaları ve kaldırılmalarının kanun ile mümkün olması, alacaklarını 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanunu'na (AATUHK) göre tahsil etmeleri, istihdam edilen personelin cezai açısından kamu görevlisi sayılmaları, idari ve mali özerkliklerinin bulunması, kamu hizmeti yürütmeleri, görev, yetki ve sorumluluklarının yasalarla belirlenmesi, devlet tarafından denetlenmeleri, mal edinme ve gelirlerinin toplanma usulünün özel yasa hükümleri ile belirlenmesi, iflas işlemine tabi olmamaları, vergi istisnalarından yararlanmaları kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluşun sahip olduğu özelliklerini taşıdığını göstermektedir.

Buna rağmen doktrinde farklı görüşler de mevcuttur. Örneğin, Giritli, vd.'ne göre, yasayla kurulan ve kamu hizmeti kapsamında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların kamu tüzel kişiliğine sahip bir yapıda bulunmaları gerektiğini (2015: 470) belirtmesine rağmen, Gözler aksini iddia ederek, mesleki kuruluşlara anayasa ve yasal hükümler çerçevesinde kamu tüzel kişiliği statüsü verilmesi ve pozitif hukuk anlamında kamu tüzel kişisi sayılması bahse konu mesleki kuruluşların mahiyeti itibariyle özel hukuk tüzel kişisi olmasını ortadan kaldırmadığını dolayısıyla özel hukuk tüzel kişiliği olarak tanımlanması gerektiğini (2009: 601) vurgulamıştır.

### **1.3.4 Belli Bir Mesleğin Mensuplarına Hitap Etmeleri**

Mesleki kuruluşların kurulması ve faaliyetlerine devam etmesi meslek mensuplarının varlığı ile doğrudan ilintilidir. Mesleklerin türlerine göre kurulan bu kuruluşlar, kendilerine kaydolan üyelere yönelik yine tabi oldukları kanun hükümlerinde yer alan amaçlar çerçevesinde hizmet vermek ve faaliyet sürdürmek amacıyla kurulmuşlardır (Özay, 2004: 194). Dolayısıyla, mesleki kuruluşların sunduğu hizmetlerin öznesi kendi üyeleridir (Gözler, 2009: 611). Başka bir deyişle, mesleki kuruluşlar, kendi üyelerine doğrudan, topluma ise dolaylı bir hizmet sunmaktadırlar (Eroğlu, 1974: 179). Mesleki kuruluşların kuruluş kanunu, yapısı, işleyişi göz önünde bulundurulduğunda, belli bir meslek erbabına yönelik hizmet verdiği ve anılan kişileri bir araya getirmeyi hedeflediği anlaşılmaktadır.

### **1.3.5 Kuruluş Amaçlarına Uygun Bir Şekilde Hareket Etmeleri**

Mesleki kuruluşlar, belli bir mesleğe üye olanlara mesleki menfaatlerinin gelişimi ve korunması, üyelerinin birbirleri ve toplum ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılması amaçlanmıştır. Başka bir deyişle, mesleki kuruluşların var olma sebebi mesleğin kuruluş amacına uygun hizmet etmesidir. Mesleki kuruluşlarının kuruluş amacına uygun hareket etmesi konusunda, “Uzmanlaşma İlkesi”ni ön plana çıkaran Gözler’e göre, Anayasa’nın mesleki kuruluşların amacı dışında faaliyette bulunmaması gerektiğini emretmesi, belirli bir alanda uzmanlaşmalarını istemesinden kaynaklandığını (2009: 603) iddia etmektedir. Ancak, amaç dışı faaliyetten neyin kastedildiğini eleştiren Yıldırım vd. göre de, mesleki kuruluşların amaç dışı faaliyette bulunmaları yasaklansa da amaç dışı faaliyetin ne olduğuna dair Anayasa’da açık bir ifade bulunmamakta, amaç dışı faaliyetin muğlak bir kavramı ifade ettiğini (2013: 178) belirtmektedir.

### **1.3.6 Organ Üyelerinin Yine Kendi Üyeleri Tarafından Seçilmeleri**

Mesleki kuruluşların, meclis, yönetim kurulu, denetim kurulu, disiplin kurulu gibi organlarına yine kendi üyeleri tarafından kuruluş yasalarında öngörüldüğü şekilde ve yargı gözetiminde gizli oyla seçilmesi hususu, Anayasanın 135 inci maddesinde yer

almaktadır (Gözler, 2009: 602). Özyay da mesleki kuruluşların organ üyelerinin seçim yoluyla göreve gelmesinin anılan mesleki kuruluşlarının yapısına daha uygun olması nedeniyle mesleki kuruluşlarda organların belirlenmesinde seçimin esas olduğunu (Özyay, 2004: 117) belirtmiştir. Mesleki kuruluşların organlarına kendi üyeleri arasından üyelerin seçilmesi aynı zamanda dışardan müdahaleyi önlemekte olup sadece kendi meslek mensuplarının tercihini göstermektedir.

### **1.3.7 Üyeliğin Zorunlu olması**

Kanun koyucu, mesleki kuruluşların tabi oldukları kanunların ilgili hükümlerinde ve Anayasa'da, üyelerin kayıt zorunluluğunu kendi iradelerine veya isteklerine bırakmayıp zorunlu tutmuştur (Çağlayan, 2016: 234-235). Başka bir ifadeyle, herhangi bir faaliyet alanında bir mesleki kuruluşun varlığı, o mesleği icra edecek olan üyenin anılan kuruluşa üye olma zorunluluğunu doğurmaktadır (Yıldırım, vd., 2013: 177). Ancak bu durumun demokratik bir kural olmadığı açıktır. Örneğin Gözler'e göre, üye kayıt zorunluluğunun çalışma ve sözleşme hürriyetinin sınırlandırılması anlamına geldiğini ve bu yönüyle de sendika ve derneklerden ayrıldığını (2009: 602) belirtmiştir.

Öte yandan, üyeliğin zorunlu tutulmasının arka planında iki önemli husus olduğu söylenebilir; birincisi, ticari bir faaliyet sürdüren tacirlerin kayıt dışı kalmasını engellemektir. Bu durum hem devletin kayıt dışılığı önlemesi açısından hem de ticari hayatın sağlıklı gelişmesi açısından önemli bir husustur.

İkincisi ise, mesleki kuruluşlar açısından önemlidir. Bu husus, mesleki kuruluşların, zorunlu üyelik kaydı neticesinde tahsil ettiği kayıt ücreti ve aidatların kendileri açısından çok önemli bir gelir kaynağı olmasıdır. Ancak bu zorunluluğun, mesleki kuruluşların demokratik bir yapıya sahip olma özelliği ile örtüşmediği aşikârdır.

### **1.3.8 İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Olmaları**

Mesleki kuruluşlarda, organ üyelerinin seçimle göreve gelmeleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları (Gözler, 2009: 604), kararlarını organ üyeleri vasıtasıyla alıp uygulamaları, personel istihdamının kamu personeli rejimine dahil olmaması bu kuruluşların merkezi idareye karşı idari yönden özerkliğini ortaya koymaktadır (Çağlayan, 2016: 234-235).

Diğer yandan, mesleki kuruluşların, merkezi bütçeden bağımsız, kendi icrai organları tarafından hazırladıkları bütçelerin, yine kendi karar organlarıncı kabul edilmesi, gelir olarak; yıllık aidat, para cezaları, kayıt ücreti ve diğer hizmetlerden ücret tahsil etmeleri ve giderlerinin de yine kendi ihtiyaçları göz önünde bulundurularak belirlenmesi, merkezi idareye karşı mali yönden özerk bir yapıya sahip olduklarını göstermektedir (Günday, 2013: 566). Dolayısıyla, mesleki kuruluşların idari ve mali yönden özerk olması devletle olan ilişkisini ve devletin müdahalesini de bir anlamda sınırlandırmakta olup kendi amacı kapsamında faaliyette bulunmalarını kolaylaştırmaktadır.

### **1.3.9 Devletin Gözetim ve Denetimine Tabi Olmaları**

Mesleki kuruluşların, devlet tarafından denetleneceği Anayasa'nın 135 inci maddesinin beşinci fıkrasında belirtilmekte olup, söz konusu denetime ilişkin usulün mesleki kuruluşların kuruluş kanunlarında düzenleneceği ifade edilmektedir. Mesleki kuruluşların konumu ve yapısı önem arz ettiğinden, devletin idari ve mali yönden denetimine tabi kılınmıştır (Kalabalık, 2008: 243). Örneğin, ticari alanındaki mesleki kuruluşların, ekonomiye sundukları önemli katkıları nedeniyle önemli bir yere sahip olduklarından dolayı devletin denetimine tabi tutulmuşlardır (Giritli, vd., 2015: 476). Devletin gerçekleştirdiği denetimin düzeyi, ilgili mesleki kuruluşun durumuna göre farklılık arz etmektedir (Yıldırım, vd., 2013: 178). Merkezi idare, mesleki kuruluşları ilgili bakanlıklar eliyle denetlemekte ve bahse konu denetimin dayanağı mesleki kuruluşların kuruluş yasalarına dayandırılmaktadır. Aşağıda yer alan Tablo 2 de denetlenen, denetleyen ve yasal mevzuat hükümleri gösterilmiştir.

**Tablo 2: Mesleki Kuruluşların Devlet Tarafından Denetimi**

Sıra No	Üst Kuruluşlar	Oda ve Birlikler	İlgili Bakanlık	İlgili Kanun
1	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği	Birlik Oda ve borsalar	Ticaret Bakanlığı	5174 Sayılı Kanun 100. Madde
2	Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu	Birlik Federasyonlar Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birlikleri Odalar	Ticaret Bakanlığı	5362 Sayılı Kanun 58. madde
3	Türkiye Ziraat Odaları Birliği	Birlik Odalar	Tarım ve Orman Bakanlığı Birlik Teftiş Kurulu	6964 Sayılı Kanun 43. madde
4	Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği	Birlik Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine bağlı Çevre Mühendisleri Odası, Elektrik Mühendisleri Odası, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, İç Mimarlar Odası, İnşaat Mühendisleri Odası, Jeofizik Mühendisleri Odası, Jeoloji Mühendisleri Odası, Makina Mühendisleri Odası, Mimarlar Odası, Peyzaj Mimarları Odası ve Şehir Plancıları Odası	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Geri kalanı Mühendislik türüne göre ilgili Bakanlıklar	6235 Sayılı Kanun, Madde Ek 3 17.12.2013 tarihli ve 2013/5660 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı
5	Türk Tabipler Birliği	Birlik Odalar	Sağlık Bakanlığı	6023 Sayılı Kanun Madde Ek 2
6	Türk Diş Hekimleri Birliği	Birlik Odalar	Sağlık Bakanlığı	3224 Sayılı Kanun 35. Madde
7	Türk Veteriner Hekimler Birliği	Birlik Odalar	Tarım ve Orman Bakanlığı	6343 Sayılı Kanun Madde Ek 1
8	Türk Eczacılar Birliği	Birlik Odalar	Sağlık Bakanlığı	6643 Sayılı Kanun Madde Ek 1
9	Türkiye Barolar Birliği	Birlik Barolar	Adalet Bakanlığı	1136 Sayılı Kanun Madde Ek 1
10	Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği	Birlik Odalar	Hazine ve Maliye Bakanlığı	3568 Sayılı Kanun 41. Madde
11	Türkiye Noterler Birliği	Birlik Odalar	Adalet Bakanlığı	1512 Sayılı Kanun 164. Madde

**Kaynak:** DDK Raporu, 2009. E.t. 22.05.2019.



Yukarıda tablo 2’de yer alan bilgilerden de anlaşılacağı üzere, mesleki kuruluşlardan her birinin kendi faaliyet alanına göre, ilgili bir bakanlık ile ilişkilendirilmiş olup denetimin usulü ve kapsamı mesleki kuruluşların kendi kanunlarında detaylı bir şekilde yer almaktadır.

Mesleki kuruluşlar, her ne kadar merkezi idareden veya mahalli idarelerden ayrı bir özerkliğe sahip olsa da yasa koyucu, mesleki kuruluşların devlet tarafından denetlenmesine imkân tanımıştır. Dolayısıyla, söz konusu denetimin amacı, kanuni ayrıcalıklardan yararlanan mesleki kuruluşların, yine kanunda belirlenen amaçlarına uygun hareket etmesini ve harcama ve gelirleri ile faaliyetlerinin amacına uygun bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır.

Diğer bir ifadeyle, mesleki kuruluşların amaç dışı faaliyetlerinin ortaya çıkması ve bunun neticesinde de bazı sakınca ve suiistimallerin doğması ihtimaline karşı devletin idari vesayet kapsamında yapacağı denetim ve gözetimin elzem olduğu söylemek mümkündür. Ayrıca, özerk bir yapıya haiz olan mesleki kuruluşların idari vesayet kapsamında devlet denetimine tabi tutulması anılan kuruluşların tamamen bağımsız olmadığını da göstermektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TİCARET VE SANAYİ ODALARI İLE TOBB'UN TARİHSEL GELİŞİMİ VE TEMEL YAPISI

Bu bölümde, öncelikle ticaret ve sanayi odaları ile üst birliği olan TOBB'un tarihsel gelişimi incelenecek olup daha sonra odalar ve TOBB'a ilişkin üyelik işlemleri, odalar ve TOBB'un teşkilat yapısı, organları ve organların oluşumu, görev ve yetkileri, seçim işlemleri, personel rejimi, bütçesi, gelir ve giderleri, temel faaliyetleri, toplantı ve kararlarının özellikleri, huzur hakları ve diğer mali uygulamaların düzenleniş şekli 5174 Sayılı Kanun ve ikincil düzenlemeleri esas alınarak incelenecektir.

#### 2.1 TİCARET VE SANAYİ ODALARI İLE TOBB'UN TARİHSEL GELİŞİMİ

Dünyadaki ticaret odalarının kuruluş tarihi, 1600'lü yıllara dayanmaktadır. Avrupa'da ilk odalar, Fransa ve İngiltere'nin çeşitli şehirlerinde kurulmuş olup zamanla Avrupa'nın diğer ülkelerine yayılmıştır. Aynı tarihte Amerika ve Kanada'da Odalar kurulmuştur (Ertüzün, 1974: 7).

Osmanlı devletinde ise, mesleki kuruluşların görevini, tacir ve esnafı koruyan lonca ve ahilik teşkilatları icra etmiştir. Ticari ilişkilerin zamanla değişmesi ve lonca ve ahilik teşkilatlarının ihtiyaca cevap vermemesi nedeniyle, lonca ve ahilik sisteminin yerini odalar almıştır. 1800'lü yıllarda kurulan odaların büyük bir kısmı, yabancılar tarafından kendi ticaretlerini daha kolay ve daha rahat yapabilmesi amacıyla kurulmuştur. Ticari hayatın gelişmesiyle birlikte bir takım sorunları da ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle ticaret odalarının varlığı önemli hale gelmiştir. Bu kapsamda, tacir ve sanayicilerin sorunlarını çözmek, girişimcileri tek bir çatı altında toplamak ve iktisat politikalarına tüccarla yön vermek amacıyla Osmanlı devleti de ilk yerli ticaret odası olan Dersaadet Ticaret Odası (İstanbul Ticaret Odası-İTO) 1880 yılında İstanbul'da kurmuştur. Anılan odanın görev ve yetkileri, 16.08.1881 tarihli Dahili Nizamnamesi ile düzenlenmiş ve 1882 yılında faaliyete geçmiştir. Ayrıca, 1880

yılında yine İstanbul'da Dersaadet Sanayi Odası kurulmuş ve 1884 yılında da Sanayi Odası Nizamname-i Esasisi ve Sanayi Odası Nizamname-i Dahilisi düzenlemeleri yapılmıştır (Koraltürk, 2002: 33).

Dersaadet Ticaret Odası, kuruluşunun ilk yıllarında Bartın Limanı'nın temizlenmesi, deniz ticareti ve filosunun geliştirilmesi, yolların tamir edilmesi, demir yollarının inşa edilmesi, liman ve nehirlerin temizlenmesi, iç gümrüklerin kaldırılması, Avrupa'dan getirilen mallara ağır vergiler konulması, Osmanlı Devleti'nde yapılacak yatırımlara izin verilmesi, ticaret okulu ve ticaret odalarının açılması gibi konularla ilgilenmiştir. Ayrıca, ekonomik gelişmeleri takip etmek amacıyla Türkiye'nin ilk ekonomi gazetesi niteliği taşıyan "Dersaadet Ticaret Odası Gazetesi"ni 1885 yılında yayınlamaya başlamıştır (www.ito.org.tr, 2019).

Bahsi geçen düzenlemeler kapsamında, 1884-1908 yılları arasında "Ticaret, Ziraat ve Sanayi Odaları" ismiyle Ticaret ve Ziraat Bakanlığı'nın bünyesinde; Adana, Trabzon, Muğla, İzmir, Antalya, Mersin, Bursa, Şanlıurfa, Eskişehir, Kayseri, Siverek, Giresun, Antep, Fethiye, Bafra, Isparta, Bartın, Samsun, Manisa, Silifke ve Sivas Odaları kurulmuştur (www.bandirmaticaretodasi.org.tr, 2019). Odaların kuruluş ve teşkilatlanması açısından ilk kapsayıcı düzenleme, 1910 yılında çıkarılan Ticaret ve Sanayi Odaları Nizamnamesidir (Öke, 1995: 961). Anılan nizamname yürürlükte olduğu dönemde; Afyon, Çorum, İzmit, Kırşehir, Ödemiş, Bayburt, Zonguldak, Edirne, Elazığ, Milas, Ceyhan, Erzurum, Kilis, Aksaray, Niğde, Burhaniye, Çankırı, Artvin, Çanakkale, Fatsa ve İnegöl Ticaret ve Sanayi Odaları kurulmuştur (www.baftratso.org.tr, 2019).

1889'dan beri ticaret, ziraat ve sanayi ismiyle hareket eden odalar, ticaret ve sanayi odaları nizamnamenin yürürlüğe girmesiyle birlikte ziraat odalarından ayrılmıştır. Her ne kadar bahse konu düzenleme genel bir nitelik taşısa da en önemli eksikliklerinden biri de odalara tüzel kişiliğinin verilmemesi ve odalara üye olma zorunluluğu şartının konulmamasıdır (Koraltürk, 2002: 53). Bu eksiklik, 1925 yılında kabul edilen 665 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu ile giderilmiştir (Üskül,

1975: 5). Ayrıca, 655 sayılı yasada odaların yasal sınırları, gelir kalemleri ve Ticaret Bakanlığının denetimine tabi kılınmaları ilk defa düzenlenmiştir (Öncü, 1983: 1569).

Ticaret ve sanayi odalarına ilişkin bir sonraki düzenleme ise 1943 yılında yürürlüğe giren 4355 Sayılı Ticaret Ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları Ve Ticaret Borsaları Kanunu olmuştur. Anılan düzenlemede, odalara genel sekreter ve yardımcılarını atama yetkisi Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı'na verilmesine rağmen 1950'de kabul edilen 5590 sayılı kanun ile bu yetki odalara bırakılmıştır (Üskül, 1975: 5).

TOBB'un kuruluşu, hali hazırdaki 32 ticaret ve sanayi odası, 8 ticaret odası, 1 sanayi odası ile 20 ticaret borsasının yetkilileri tarafından alınan ortak kararı ile 7 Şubat 1952 tarihinde gerçekleştirilmiştir (www.tobb.org.tr, 2019).

Odaların bugünkü yapısı, 5590 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle oluşmuştur. Bu açıdan anılan Kanun'un odalar açısından önemi büyüktür. Yaklaşık yarım asır yürürlükte kalan 5590 sayılı Kanun'un değişen koşullara cevap vermemesi nedeniyle 2004 yılında 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanunu'nun kabul edilmiş ve anılan kanun uygulamadan kaldırılmıştır. 5174 Sayılı Kanun ve bu kanunu göre çıkarılan ikincil düzenlemeler halen yürürlüktedir.

Öte yandan, deniz ticaret odalarının gelişimine bakıldığında, deniz ticaret odalarının kurulmasına kadar ki süreçte, deniz ticareti ile işgal eden tacirler, ticaret odalarına kaydolmaktaydı. Denizcilik sektöründeki gelişmeler neticesinde müstakil bir oda olarak temsil edilmesi ihtiyacı hasıl olmuş ve bu durumun sonucunda, 5590 sayılı Kanun'da 24 Aralık 1981 tarih ve 2567 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle deniz ticaret odalarının kurulması yasal olarak mümkün hale gelmiştir. Bu kapsamda, 26 Ağustos 1982 tarihinde ilk deniz ticaret odası olan "İstanbul Deniz Ticaret Odası" kurulmuştur. 1989 yılında, anılan odanın çalışma alanı ülkenin deniz kıyısında yer alan tüm illeri kapsayacak şekilde genişletilmiş ve nihayetinde "İstanbul ve Marmara, Ege, Akdeniz, Karadeniz Bölgeleri Deniz Ticaret Odası" (İMEAK) kurulmuştur (www.denizticaretodasi.org.tr, 2019).

## 2.2 TİCARET VE SANAYİ ODALARININ TEMEL YAPISI

Ticaret ve sanayi odalarının kurulması, üyelik işlemleri, organların oluşumu, teşkilat yapısı, görev ve yetkileri, faaliyetleri, sona erdirilmeleri, seçim işlemleri, mali işlemleri, personel rejimi gibi hususlar bu başlık altında genel hatlarıyla incelenecektir.

### 2.2.1 Odaların Kurulması ve Çalışma Alanı

5174 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde ticaret ve sanayi odaların kuruluşu, 6'ncı maddesinde ise çalışma alanı düzenlenmiştir. Buna göre, bir ilde odaların kurulması iki temel şarta bağlanmıştır. Bunlardan birincisi, anılan kanunda sayılan şartlara sahip en az bin tacir ve/veya sanayici veya deniz ticareti ile iştigal edenlerin bulunması ve bu kişilerin TOBB'a yazılı başvuruda bulunmaları, ikinci şart ise, TOBB'un olumlu görüşü ve ilgili bakanlığın (Ticaret Bakanlığı) kararı ile odaların kurulması mümkün hale gelebilmektedir. Ayrıca, yasal koşullar sağlandığında coğrafi bölge odalarının kurulması da mümkündür (m. 5). Bir ilde veya bir ilçede aynı unvanlı sadece bir odanın kurulması yasal olarak mümkün olup, odaların faaliyet alanı il sınırları olarak belirlenmiştir. Ancak bu durumun bir istisnası bulunmakta olup o da şu şekildedir; odası olan ilin yakınında yer alan illerde odanın bulunmaması halinde odası olmayan ilde oda kuruluncaya kadar oda çalışma alanının genişletilebilmesi veya daraltılabilmesi TOBB yönetim kurulunun keyfiyetine bırakılmıştır (m. 6).

İlçede odalara ait şubenin kurulabilmesi için, ilde kurulmuş olan oda türünden olmak şartıyla, faaliyet gösteren tacir ve/veya sanayici sayısının bin kişiden fazla olması halinde veya sanayici sayısının ikiyüz elli kişiden fazla olması veya deniz taciri sayısının yüz kişiyi aşması halinde, ilgili oda yönetim kurulunun teklifi ve meclislerinin kararı ile şubenin kurulmasında yasal bir engel bulunmamaktadır. Öte yandan, kanuni şartların oluşması halinde il ve ilçe odalarının şubeye dönüşmesi mümkündür. Örneğin, bölge odasının kurulması halinde ilde bulunan odalar ile ilçe oda meclislerinin üye tam sayısının üçte ikisinin kararıyla ilçe odaları, il odasının şubesine dönüşebilir (m. 7). Bununla birlikte, ilçelerde, beldelerde ve endüstri bölgeleri ile organize sanayi bölgelerinde oda şubesinin bulunmaması halinde oda yönetim kurulunun teklifi ve meclis kararı gerekmektedir (m. 8).

## 2.2.2 Oda Üyelik İşlemleri

Ticaret siciline kayıtlı tacirler, deniz ticareti ile ilgili faaliyette bulunan tacirler ve sanayici sıfatını haiz tüm gerçek ve tüzel kişiler ile bunların şubeleri ve fabrikaları, buldukları yerdeki odaya kaydolmaları, odaların tabi olduğu yasanın ilgili hükümleri gereğince zorunludur (m. 9). Bir ilde sanayi odası bulunduğu takdirde o ilde faaliyet gösteren sanayiciler sanayi odasına kaydolmakla ticaret odasına kaydolma sorumluluğunu da yerine getirmiş olmaktadır. Deniz ticareti ile iştigal eden tacirlerin de buldukları ildeki deniz ticaret odasına kaydolma zorunluluğu bulunmaktadır (m. 9).

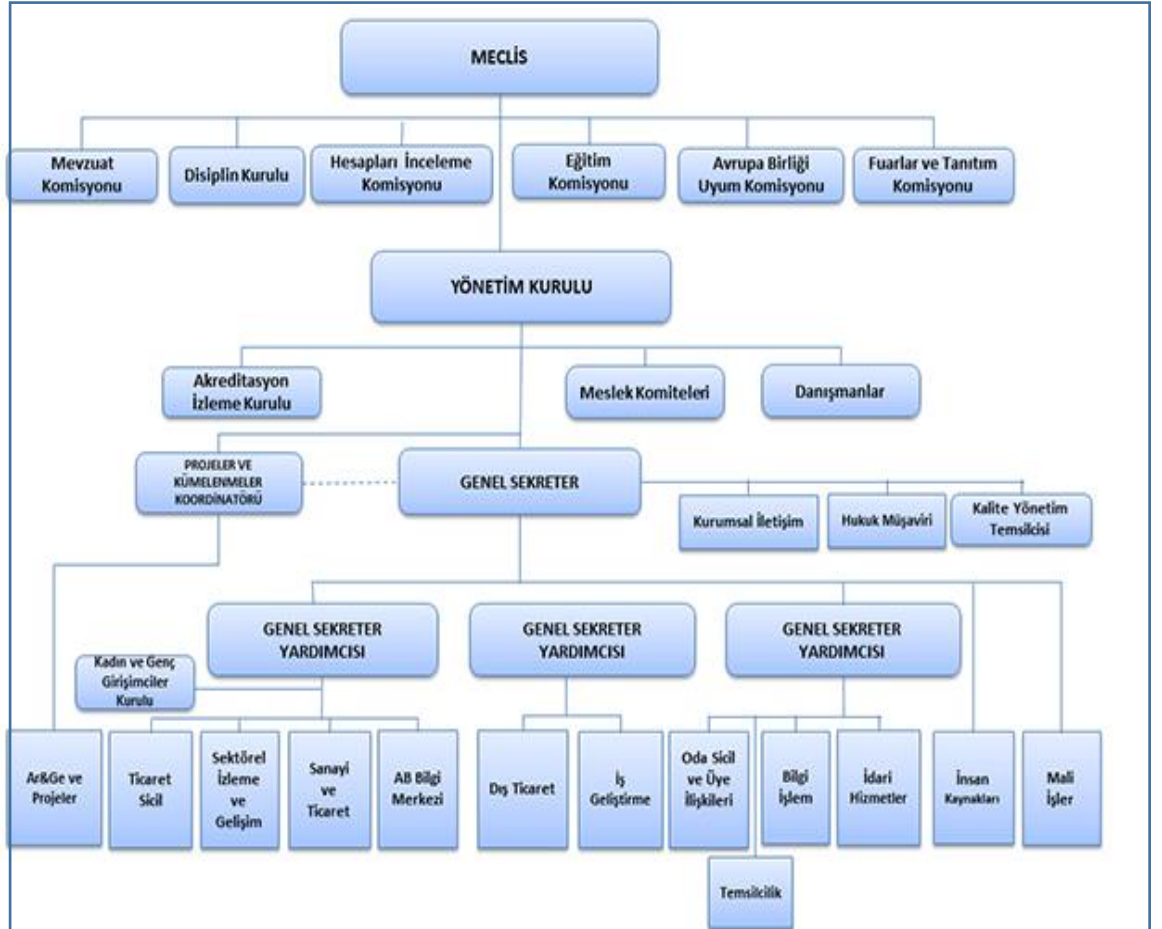
Kanuni şartları taşıyan tacir ve sanayicilerin faaliyete başlama tarihi göz önünde bulundurularak, 1 ay içinde odalara kaydolmaları gerekmekte, aksi halde oda tarafından doğrudan kaydedilerek bu husus ilgiliye yazılı olarak bildirilmektedir. İlgilileri odaya kaydetme kararı, oda yönetim kurulu tarafından alınmakta, kayda ilişkin bilgiler (üyenin ödeyeceği ücret, aidat veya derecesi gibi hususlar) üyeye gecikmeksizin yazılı bir şekilde bildirilmektedir. Öte yandan, ticari faaliyetini sonlandırmak isteyen tacir veya sanayiciler bu durumu belgelemek suretiyle oda kaydının silinmesini odadan talep edebilmektedir. Odaya karşı olan yükümlülüklerini yerine getirmeyen üyelerin isimleri, meslek grupları ve seçmen listesinden yönetim kurulunun alacağı kararla silinmekte, aidat bedeli tahakkuk ettirilmez ve oda meclis tarafından üyeliği askıya alınmaktadır (m. 10).

Yönetim kurulunun üye isimlerini meslek grupları ve seçmen listesinden silme kararı tarihinden sonraki iki yıl içinde ilgili üyenin durumunu bildirmesi halinde aidat tahakkuku başlatılır ancak aidat borçlarının tamamını odaya ödemedikçe seçmen listelerine tekrar kaydedilemez; ayrıca, durumunda herhangi bir değişiklik olmaması halinde yönetim kurulunun teklifi ve meclisin alacağı bir kararla ticaret sicil kaydının doğrudan silinmesi için ticaret sicil müdürlüğüne bildirimde bulunulur ve bildirim takip eden ayın ilk günü itibarıyla oda kaydı silinmiş sayılır (m. 10).

### 2.2.3 Odaların Teşkilat Yapısı

Odalarda genellikle idari teşkilatın başında, oda yönetim kurulu tarafından atanan bir genel sekreter bulunmakta, odanın ihtiyacına göre, genel sekretere bağlı bir veya birkaç adet genel sekreter yardımcısı istihdam edilmektedir. Odaların idari teşkilatında yer alan birimler; genel sekreter, genel sekreter yardımcıları, oda sicil müdürlüğü, idari ve mali işler müdürlüğü, arge/proje müdürlüğü, akreditasyon birimi, sanayi müdürlüğü, ticaret müdürlüğü, bilgi işlem müdürlüğü, basın ve halkla ilişkiler müdürlüğü v.b. birimlerdir. Odanın büyüklüğü ve ihtiyacı nispetinde farklı birimlerin kurulması da mümkündür. Oda genel sekreteri, odada istihdam edilen personelin hem disiplin hem de sicil amiri konumundadır. Örnek olması açısından Bursa Ticaret Odası'nın teşkilat yapısı Şekil 3 de gösterilmiştir (www.btso.org.tr, 05.05.2019).

Şekil 3: Bursa Ticaret Odası'nın Teşkilat Yapısı



Kaynak: <http://www.btso.org.tr/?page=introduction/organization.asp> E.t. 05.05.2019.

Oda genel sekreterlerinin görevleri; yönetim kurulu ve meclisin aldığı kararları tutanak haline getirmek suretiyle düzenlemek, odanın iç işlerine ilişkin çalışmaları yürütmek, gerekli yazışmaları yapmak ve idare etmek, çalışanlarına gerekli emir ve talimatları vermek suretiyle yapılan işleri denetlemek, yönetim kurulu başkanı ve yönetim kurulunun aldığı kararlar doğrultusunda verilen görevleri yerine getirmek şeklinde sıralanabilir (m. 74).

Ticaret ve sanayi odalarının ülkemizdeki dağılımına bakıldığında, ticaret ve sanayi odalarından 69 tanesi illerde ve 112 tanesi ise ilçelerde kurulmuştur. 57 ticaret odasından 12 tanesi illerde ve 45 tanesi ise ilçelerde kurulmuş ve halen mevcudiyetlerini devam ettirmektedirler. 5590 sayılı kanun döneminde kuruluşunu tamamlayan odaların, 5174 sayılı kanunla ilçelerde kurulması söz konusu olmadığı halde anılan Kanun'a eklenen geçici 12. maddesinde yer alan hüküm gereğince ilçelerde daha önce kurulmuş olan odaların varlıklarını sürdürmelerine karar verilmiştir.

Türkiye'de faaliyet gösteren ticaret ve sanayi odaları ile deniz ticaret odalarının sayıları aşağıda Tablo 3'te gösterilmiştir.

**Tablo 3: Türlerine Göre Ticaret ve Sanayi Odası Sayıları**

Oda Türü	Oda Sayısı	İllerdeki Oda Sayısı	İlçelerdeki Oda Sayısı	Üst Birliği	İlgili Bakanlık
Ticaret ve Sanayi Odası	181	69	112	TOBB	Ticaret Bakanlığı
Ticaret Odası	57	12	45		
Sanayi Odası	12	12	-		
Deniz Ticaret Odası	2	2	-		
Genel Toplam	252	95	157		

**Kaynak:** www.tobb.org.tr, E.t. 22.05.2019.



#### 2.2.4 Odaların Görevleri ile Ehliyet, Temsil ve İmza Yetkisi

5174 Sayılı Kanun'un 12'nci maddesinde, odaların görevleri detaylı bir şekilde izah edilmiş olup genel olarak ifade edilmesi gerekirse; odalara ticari hayatın gelişmesi, meslek ahlakın, disiplinin ve dayanışmanın korunması ve geliştirilmesi, mesleki tecrübenin ve bilgi birikiminin artması, üyelerin mesleki taleplerinin ve ihtiyaçlarının karşılanması, tacir ve sanayici olan üyelerinin kendilerini mesleki anlamda geliştirmesi açısından üyelerine bir ufuk ve misyon kazandırması, üyelerin teknolojik gelişimine katkıda bulunması, deniz ticaretinin hem ulusal hem de uluslararası alanda gelişmesinin sağlanması, kuruldukları illerin ticari ve iktisadi gelişiminde rol oynaması ve bu anlamda gelişimin önündeki engelleri tespit etmeleri ve gerekirse ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmaları, ulusal veya uluslararası toplantı, fuar, sergi vb. etkinliklere katılarak ülkemizin sosyal, ekonomik ve kültürel seviyesinin gelişimine katkıda bulunmaları gibi önemli görevleri bulunmaktadır (m. 12).

Odaların, verilen görevleri belirlenen amaç ve mevzuat hükümleri çerçevesinde yürüttükleri nispete daha kurumsal, daha şeffaf, daha çözüm odaklı bir yapıya büründükleri görülmektedir.

Odaların ayrıcalık ve yetkilerine bakıldığında, tüzel kişiliğine haiz kamu kurumu niteliğinde kuruluş olmaları nedeniyle idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Bu nedenle, örneğin odalar, kendisiyle ilgili olmak şartıyla bağımsız bir şekilde idaresindeki malları alıp satabilir, başkasına rehin edebilir, kişi ve kurumlardan ödünç para alabilir, ihtiyaç nispetinde kişi ve kurumlara bağış ve yardımda bulunabilir, okuyan öğrencilere burs verebilirler. Ayrıca, tabi oldukları yasa hükümleri çerçevesinde şirket ve vakıf kurabilir veya kuruluş şirketlere ortak olabilirler (m. 11/1).

Odaları hukuki olarak temsil etme yetkisi, oda yönetim kurulu başkanına verilmiştir. Odaların bir işlemde yükümlülük altına girebilmesi için yönetim kurulu başkanı ile genel sekreterin, yönetim kurulu başkanının bulunmaması halinde en az bir yönetim kurulu üyesinin ortak imzalarının bulunması gerekmektedir (m. 11/2-3).

## **2.2.5 Odaların Organları**

5174 Sayılı Kanun'un 13-21 no.lu maddelerinde odaların organları belirtilmiş olup bunlar; meslek komiteleri, oda meclisi, oda yönetim kurulu ve oda disiplin kuruludur (m. 13).

### **2.2.5.1 Meslek Komiteleri**

Odaların en temel ve meslek gruplarınca seçilen ilk organı meslek komiteleridir. Tacir ve sanayiciler odalara kaydolduğu sırada, ticari hayatta faaliyet gösterdiği alana göre belirlenen meslek gruplarına kaydedilirler. Her odada birden çok meslek komitesi bulunmaktadır.

Oda meslek komite üyeleri, meslek gruplarınca dört yıl için seçilecek beş veya yedi kişiden, üye sayısı onbini aşan odalarda beş, yedi, dokuz veya onbir kişiden oluşmaktadır. Asıl üyelerin sayısı kadar yedek üye seçilmektedir. Meslek komitesi üyeleri tarafından dört yıllığına bir başkan ve yardımcısı seçilmektedir (m. 14).

Odalardaki meslek komitelerinin temel görevleri; mesleğin sorunlarına veya gelişimine yönelik incelemeler yapmak ve faydalı olabilecek hususları teklif olarak yönetim kuruluna sunmak, kendilerini ilgilendiren konularda komite üyelerinin bir kısmını görevlendirerek meclis toplantılarına katılmalarını sağlamaktır (m. 15). Odanın kendi üyelerinin ihtiyaçlarını gidermek ve sorunlarını çözmek amacıyla anılan komiteler tarafından yapılan tespitler ve çözüm odaklı öneriler, odanın alacağı kararların daha uygun ve isabetli olması açısından önemli bir rol oynamaktadır.

### **2.2.5.2 Oda Meclisi**

Odalarda yer alan meslek grupları, meslek komitelerini seçerken aslında dolaylı bir şekilde meclis üyelerini de seçmektedirler. Başka bir deyişle, meslek komitelerinin üye sayısına göre, meclis üye sayısı belirlenmektedir. Oda meclis üyeleri meslek gruplarınca seçim yoluyla belirlenmekte olup görev süreleri 4 yıldır. Meslek komiteleri beş kişiden oluşan gruplarda ikişer, yedi kişiden oluşan gruplarda üçer, dokuz kişiden oluşan gruplarda dörder, onbir kişiden oluşan gruplarda beşer meclis

üyeyi seçim yoluyla belirlenmektedir. Asil olarak seçilen üye sayısı kadar yedek üye seçilmektedir (m. 16/1).

Meclis, kendi üyeleri arasından dört yıl için başkan ile bir veya iki başkan yardımcısı seçer. Meslek komiteleri kendi üyeleri arasından meclise asil üye ve aynı sayıda yedek üye seçmektedir (m. 16/2). Odaların diğer organları olan yönetim kurulu ve disiplin kurulu başkan ve üyeleri ile TOBB genel kuruluna katılacak delegeler de, meclis tarafından seçilmektedir. Öte yandan, tarafsızlık ilkesi gereği meclis başkanı ve yardımcıları, odanın diğer organlarında başkan ve üye olarak seçilemezler (m. 16/3).

Oda meclisinin görevleri; odanın diğer organ (yönetim ve disiplin kurulu) üyelerini seçmek, odanın diğer organlarından gelen teklifleri incelemek suretiyle karara bağlamak, disiplin kurulunun üyeler hakkında teklif edileceği cezaları kararlaştırmak, yönetim kurulunu hazırladığı yıllık bütçe ve kesin hesabı tasdik ederek oda yönetim kurulunu ibra etmek, ortaya çıkan sorumluluğa neden olan kişiler hakkında gerekli işlemleri yapmak, odaya ait taşınır ve taşınmazların alım satımına, ödünç para almaya, okul ve derslik yapmaya, şirket ve vakıf kurmaya veya kurulu şirketlere ortak olmaya karar vermektedir (m. 17). Oda meclisinin, hem denetim yapmaya hem de karar almaya yetkili bir organ olması nedeniyle odanın en önemli organı özelliğini taşımaktadır

Ayrıca, meclis, kendi üyeleri arasından mesleki uzmanlık gerektiren konularda veya ihtilafli konuları çözmek amacıyla komisyonlar kurabilir. Odalarda kurulan ihtisas komisyonlarının en önemli görevi mesleki gelişimin önündeki sorunları veya engelleri tespit etmek ve buna ilişkin çözüm önerilerini geliştirmek şeklinde ifade edilebilir.

### **2.2.5.3 Oda Yönetim Kurulu**

Odanın icra organı olan yönetim kurulu, oda meclisinin kendi üyeleri arasından ve yine meclis tarafından dört yıl için seçtiği üyelere oluşmaktadır. Yönetim kurulunun üye sayısı, meclis üye sayısı yirmiden az olan odalarda beş; yirmi ile yirmidokuz arasında olanlarda yedi; otuz ile otuzdokuz arasında olanlarda dokuz; kırk

ve daha fazla olanlarda onbir kişiden oluşur (m. 18/1). Yönetim kurulu başkanı meclis tarafından, başkan yardımcısı ve sayman üye ise yönetim kurulu tarafından kendi üyeleri arasından seçilmekte olup görev süreleri dört yıldır. Ayrıca, yönetim kurulu başkan ve üyeleri sadece görevli bulunduğu odada bu sıfatla görev yapabilmektedir (m. 18/2).

Odadaki diğer organlarının aksine, oda yönetim kurulu aktif ve icrai bir özelliğe sahiptir. Tabii oldukları yasal mevzuat gereğince, odaya tevdi edilen görevlerin büyük bir çoğunluğu, oda yönetim kurulu tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, odayı hukuki olarak temsil etme ve odayı bağlayıcı işlemleri gerçekleştirme görevi de oda yönetim kuruluna aittir. Dolayısıyla oda faaliyetlerinin yürütülmesinde, oda yönetim kurulunun önemli bir rolü bulunmaktadır (m. 19).

Ayrıca, Odalarda yönetim kurulu tarafından düzenlenen bütçe ve kesin hesap tasarılarının mevzuata uygunluğunun incelenmesi amacıyla meclis tarafından kendi üyeleri arasından hesapları inceleme komisyonu kurulur.

#### **2.2.5.4 Oda Disiplin Kurulu**

Odalarda disiplin işlemlerini yürütmek amacıyla oda disiplin kurulu oluşturulmuştur. Oda meclis kendi üyeleri arasından, disiplin kuruluna dört yıl için altı asıl ve altı yedek üyeyi seçmektedir. Disiplin kurulu başkanı ise kurul üyeleri arasından seçilmektedir (m. 21/1-2). Oda disiplin kurulunun temel görevi, oda üyeleri hakkında disiplin soruşturmasına konu olacak bir durumun varlığı halinde, gerekli soruşturmaları yaparak neticesinde ilgili üye hakkında disiplin veya para cezası verilmesi amacıyla meclise teklifte bulunmaktır (m. 22). Oda üyelerinin gerçekleştirdiği fiilin niteliğine bağlı olarak yürütülen bir soruşturma sonucunda disiplin cezası olarak, uyarma, kınama, üyelikten geçici süreli çıkarma ve üyelikten uzun süreli çıkarma cezaları oda meclis tarafından karara bağlanır (m. 87).

Öte yandan, kayıt ve tescil muamelelerini mevzuata uygun olarak yaptırmayanlara veya tescil ve ilânı gereken değişiklikleri bildirmeyenlere, yıllık aidatlarının iki katı, yetkili organlarca ve sigorta acenteleri icra komitesi ile sigorta

ekspertleri icra komitesince alınan kararlara riayet etmeyenlere, yıllık aidatlarının beş katı, imalatta, mal ve hizmet arzında sağlık kurallarına uymayanlara, ölçü ve tartı aletlerini hileli bir şekilde kullananlara ve hileli, karışık veya standartlara aykırı ve kalitesiz mal imal edip satanlara, yıllık aidatlarının on katı tutarında idarî para cezası disiplin kurulunun teklifi ve meclisin kararıyla verilmektedir (m. 93/1).

İdarî para cezaları, aynı fiilin bir yıl içinde her tekrarı için iki kat olarak uygulanmaktadır. Bu cezalara karşı tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilmektedir. İdarî para cezalarına ilişkin zamanaşımı süresi yetkili kuruluşça ihlâlin öğrenildiği tarihten itibaren altmış gün ve her halde ihlâlin vuku bulduğu tarihten itibaren iki yıl olup para cezası verilmesi ayrıca disiplin cezasının verilmesini engellememektedir (m. 93/2-5).

#### **2.2.6 Odaların Bütçesi, Gelirleri ve Giderleri**

Odalarda bütçelerin hazırlanışı, Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinde belirtilmiş olup şu şekildedir; oda yönetim kurulu tarafından TOBB tarafından belirlenen muhasebe usullerine uygun bir şekilde hazırlanarak oda meclisine sunulmakta olup oda meclisinin onaylamasıyla yürürlüğe konulmaktadır. Bütçenin uygulanmasına ilişkin zamansal sınır, takvim yılına göre düzenlenmektedir.

Oda adına yapılacak harcamalar, yönetim kurulu başkanı veya yetkilendireceği yardımcısı ve genel sekreterin veya sayman üyenin ortak imzası ile yapılmakta olup, genel sekreterin bulunmadığı hallerde, genel sekreter yerine sayman üyenin imzası gerekmektedir. Oda yönetim kurulunun önerisi ve oda meclisinin belirlediği miktar kadar harcama, sonradan yönetim kurulunun onayına sunulmak şartıyla, genel sekreter tarafından doğrudan yapılabilmektedir ( m. 24).

Odaların tabi olduğu mevzuat, odalara kendi üyelerinden aidat ve kayıt ücreti gibi bedelleri ile diğer ilgili kişilerden ise hizmet karşılığı bedelleri, düzenlenen ve onaylanan belgelerin bedeli gibi bedelleri tahsil etme yetkisi vermektedir. Bu kapsamda odalar üyelerinden; kayıt ücreti, tarife tasdik ücreti, yıllık aidat, misil zamları, gemilerden alınacak ücretler, munzam aidat, hizmet karşılığı alınan ücretler,

belge bedelleri, yayın gelirleri, bağış ve yardımlar, para cezaları, iştirakler kârı, gemilerden alınacak ücretler, menkul ve gayrimenkul sermaye iratları, şirket kârları ve döviz gelirleri ve diğer sair gelirleri tahsil etmektedir (m. 23).

Üyelerin odaya, ilk kayıt esnasında kayıt ücreti, yılda iki defa(haziran-ekim) ve eşit taksitlerle yıllık aidat bedeli ödeme zorunluluğu bulunmaktadır. Odaların en büyük gelir kaynakları; kayıt ücreti, munzam aidat ve yıllık aidatlardır. Bir üyeden bir yıl içinde kayıt ücreti ve yıllık aidatı birden tahsil edilmeyerek kayıt ücretine öncelik verilmektedir.

Kayıt ücreti ve yıllık aidatların ödeme zamanı odanın kendilerine yapacağı tebliğden itibaren bir aydır. Odalar tarafından tahsil edilen kayıt ücreti ve yıllık aidatların sınırı, onaltı yaşından büyükler için uygulanan aylık asgarî ücretin brüt tutarının yüzde onundan az, yarısından fazla olamayacağı şeklinde belirlenmiştir (m. 24).

Kayıt ücreti ve yıllık aidat miktarları, TOBB tarafından çıkarılan Kayıt Ücreti ile Yıllık Aidat ve Munzam Aidatın Tespiti ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'te gösterilen usullere göre belirlenmekte olup dereceler üzerinden ve tarifelere göre tespit olunmaktadır. Tarifeler, oda yönetim kurulunun teklifi, meclisin onayı ile yürürlüğe girmektedir.

Bahse konu yönetmeliğe göre, odaların derece sayısını kendi durumlarına göre tespit edeceği ve bu derecelerin sayısının beşten az yediden fazla olamayacağı; ayrıca, yeni kurulan sermaye şirketlerin ayrı bir derece halinde kayıt altına alınacağı ve bu derece için belirlenecek kayıt ücreti, aylık asgari ücretin brüt tutarının yüzde onundan az, yüzde on beşinden fazla olamayacağı belirtilmektedir (m. 12).

Örneğin, İzmir Ticaret Odası'nın (İZTO) yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine göre hazırladığı 2019 yılı kayıt ücreti ve yıllık aidat tarifesi aşağıda tablo 4'de yer almaktadır ([www.izto.org.tr](http://www.izto.org.tr), 2019).

**Tablo 4: İzmir Ticaret Odası'nın 2019 Yılı Kayıt Ücreti Ve Yıllık Aidat Tarifesi**

Dereceler	Sermaye Aralıkları	Kayıt Ücretleri Tarifesi
Yeni Kayıt	-	360,-TL
1.Derece	1.000.000,00 TL üstü	950,-TL
2.Derece	500.000,01 TL – 1.000.000,00 TL	700,-TL
3.Derece	250.000,01 TL – 500.000,00 TL	650,-TL
4.Derece	100.000,01 TL – 250.000,00 TL	600,-TL
5.Derece	10.000,01 TL – 100.000,00 TL	550,-TL
6.Derece	5.000,01 TL – 10.000,00 TL	530,-TL
7.Derece	5.000,00 TL ve altı	350,-TL

Odaların tahsil ettiği bir diğer önemli gelir kaynağı ise, oda üyelerinin ticari kazanç veya ticari kar toplamı üzerinden hesaplanan binde beş oranındaki munzam aidattır. Yılda iki defa (haziran-ekim) ve eşit taksitlerle ödenir. Üyelerin zarar ettiğini beyan etmeleri halinde munzam aidat ödemezler. Üyelerin birden fazla odaya kaydının bulunması halinde, munzam aidat ilgili odalara eşit bir şekilde paylaşılır ve ödenir (m. 25).

Odaların kendi üyelerine veya 3. kişilere verdiği hizmetler ile onaylanan ve düzenlenen belgeler karşılığında alınan ücretlerin oran ve miktarı, sabit ücretlerde yıllık aidat tavanını geçmemek, nispî ücretlerde bu tavanı aşmamak ve binde beşten fazla olmamak kaydıyla oda yönetim kurullarının teklifi, oda meclislerin onayı ile yürürlüğe konulacak tarifelerle tespit olunmaktadır. Kanunda yer alan belgelere örnek vermek gerekirse; fatura suretlerinin onayı, rayiç fiyatların onayı, ticarî kefalet onayları, yerli malı belgeleri, ticaret sicili hizmetleri, ticarî ve sınaî mahiyette diğer her türlü belge ve bilgiler ile hizmetler vb. belge ve hizmetlerden oluşmaktadır (m. 26).

Odalarca verilen hizmetler ile onaylanacak veya düzenlenecek belgelerin sunulması, ticari hayatın gelişmesine ve oda üyeleri ile 3. kişilerin talebine bağlıdır. Başka bir deyişle ticari hayatın çeşitlendiği ve yoğun olduğu şehirlerdeki odaların bu anlamdaki hizmet ve belge düzenleme hacminin fazla olduğu ancak daha küçük

yerleşim birimlerinde yer alan odaların verdiği hizmet ve düzenlediği belgelerin sayısı ve hacmi yetersiz düzeydedir.

Örneğin, TOBB tarafından belirlenen ve İZTO’da 2019 yılında uygulanan verilen hizmet karşılığı ücretler ile onaylanacak veya düzenlenecek belge bedellerine ilişkin liste aşağıdaki tablo 5’de gösterilmiştir (www.izto.org.tr, 2019).

**Tablo 5: İZTO’nun 2019 Yılı Hizmet Ve Belge Ücret Tarifesi**

Sıra No	Hizmet/Belge Adı	Toplam
1	ATR Dolaşım Belgesi *	5,-TL
2	Menşe Şahadetnamesi, *	5,-TL
3	Form.A Dolaşım Belgesi *	5,-TL
4	EUR.1 Dolaşım Belgesi *	5,-TL
5	EUR-MED Dolaşım Belgesi *	5,-TL
6	Basitleştirilmiş ATR *	2,-TL
7	GATT Menşe Şahadetnamesi *	5,-TL
8	İran Menşe İspat Belgesi *	5,-TL
9	Malezya Menşe İspat Belgesi *	5,-TL
10	D-8 Menşe İspat Belgesi *	5,-TL
11	Türk Malı Belgesi *	250,-TL
12	İş Makinası Tescili ve Tasdiki *	Belge Ücreti 124,-TL, Hizmet Ücreti 200,-TL Toplam=324,-TL
13	6 Yapraklı Tır Karnesi Satış Ücreti *	227,-TL
14	14 Yapraklı Tır Karnesi Satış Ücreti *	449,-TL
15	TIR-Yaprağı *	146,-TL
16	Tır Karneleri Kayıp İşlemi *	120,-TL
17	Tek Girişli Geçiş Belgesi *	15,-TL
18	Çok Girişli Geçiş Belgesi *	80,-TL
19	Ata Karnesi Tasdik Ücreti *	300,-TL
20	Sigorta İşlemleri Yeni Kayıt *	85,-TL
21	Sigorta İşlemleri Fiziki Şart Tespiti *	100,-TL
22	Sigorta Acenteleri Kimlik Kartı *	25,-TL
<b>Ticari İşlemler Müdürlüğü Hizmet Ücretleri</b>		
Sıra No	Hizmet/Belge Adı	Toplam
1	İhracat Belgesi İnceleme Raporu	40,-TL
2	Fatura Rayiç Fiyat Tasdiki	Hizmet Ücreti 460,-TL
3	Ticari Mahiyette Bilirkişi ve Bilirkişi Raporu Hizmet Ücreti	Hizmet Ücreti, 460,-TL Toplam=760,TL-1.150 TL
4	Gayri Menkul Bilirkişi ve Bilirkişi Raporu Hizmet Ücreti	Hizmet Ücreti, 375,-TL. Toplam=835,TL-1.115 TL



5	Sınai ve Ticari Mahiyetteki Belge Onayları	Hizmet Ücreti 460,-
6	Ekspertiz Raporu	Eksper Ücreti 330,-TL Hizmet Ücreti 640,-TL Toplam=970,-TL
7	Kapasite Raporları	Eksper Ücreti 330,-TL Hizmet Ücreti 640,-TL Toplam=970,-TL
8	Kapasite Muafiyet İnceleme Raporu	Eksper Ücreti 330,-TL Hizmet Ücreti 640,-TL Toplam=970,-TL
9	Antrepo Belgesi	Hizmet Ücreti 370,-TL
10	Fiili Tüketim Belgesi	Eksper Ücreti 330,-TL Hizmet Ücreti 640,-TL Toplam=970,-TL
11	İmalat Yeterlilik Belgesi	Hizmet Ücreti 370,-TL
12	Yetkili Temsilcilik (Distribütörlük Belgesi)	Hizmet Ücreti 370,-TL
13	Faydalı Model Raporu	Eksper Ücreti 330,-TL Hizmet Ücreti 640,-TL Toplam=970,-TL
14	Yerli Malı Belgesi	Eksper Ücreti 330,-TL Hizmet Ücreti 640,-TL Toplam=970,-TL
15	Azami Fiyat Tarifesi	65,-TL
16	Mücbir Sebep Zaruret Belgesi	200,-TL
17	Numune Belgesi (ithalat)	100,-TL
18	Tır Karnesi Tasdik Bedeli	17,-TL
19	Karayolu Taşıt Onay Belgesi	1,-TL
20	İş Makinesi Rehin Koyma	100,-TL
21	a) Fatura ve Kayıt Tasdikleri	65,-TL
	b) İlk Suret Dışında Her Suret ve Her Belgenin Tasdiki	10,-TL
<b>Oda Sicil Müdürlüğü Hizmet Ücretleri</b>		
<b>Sıra No</b>	<b>Hizmet/Belge Adı</b>	<b>Oda Hizmet Ücreti</b>
1	Meslek gruplarına göre ticari adres tespiti	Üye Sayısı Beher Takım 1-500=95,-TL 501-1000=185,-TL 1001 ve üzeri= 255,-TL
2	a) İlk Nüsha Oda Sicil Kayıt ve Faaliyet Belgesi b) Nüshaları	33,-TL, 10,-TL
3	a) İlk Nüsha İhale Belgesi (G Bendi) b) Nüshaları	33,-TL, 10,-TL
4	a) İlk Nüsha İngilizce Oda Sicil Kayıt ve Faaliyet Belgesi b) Nüshaları	33,-TL, 10,-TL
5	a) İmza ve Kayıt Tasdikleri b) İlk Suret Dışında Her Suret ve Her Belgenin Tasdiki	65,-TL, 10,-TL

6	Üye Kimlik Kartı	Ücretsiz
7	Emlak Danışmanlığı Kimlik Kartı	Ücretsiz
8	Uzlaştırma veya Ticari Tahkim Hizmet Ücreti	120,-TL
9	Muhtelif Belgeler	65,-TL
	- Ticaret Sicil Gazetesi Tasdik Ücreti	85,-TL
	a) Üye	65,-TL
	b) Üye Olmayan	85,-TL
<b>Ticaret Sicili Müdürlüğü Hizmet Ücretleri</b>		
<b>Sıra No</b>	<b>Hizmet/Belge Adı</b>	<b>Oda Hizmet Ücreti</b>
1	Nevi Değişikliği, Bölünme, Rehin Tescili	625,-TL
2	Şirket Birleşme, Sermaye Artırımı-Hisse Devri	240,-TL
3	Denetçi Seçimi (AŞ), Genel Kurul (Seçimsiz) (AŞ), İktisadi İşletme Kuruluşu,	240,-TL
4	Denetçi Seçimi (Koop), Genel Kurul (Seçimsiz) (Koop)	140,-TL
5	Genel Kurul (Seçimsiz) (LTD.)	240,-TL
6	İktisadi İşletme (Değişiklik ve Kapanış)	140,-TL
7	Serbest Bölge'de Kurulu Şirketler (Değişiklik ve Kapanış)	240,-TL
8	Mersis Başvurusu	200,-TL
9	Gazete İlan Hizmet Ücreti	
	a)Üye b)Üye Olmayan	35,-TL 50,-TL
10	Şirket Kuruluşu	360,-TL
11	Gerçek ve Ticari İşletme İmza Beyannamesi Hizmet Ücreti	120,-TL
12	Resmi Defterler ve Tasdiki (Anonim Şirketler)	150,-TL
13	Resmi Defterler ve Tasdiki (Limited Şirketler ve Kooperatifler)	130,-TL
14	Resmi Defterler ve Tasdiki (Damga Vergisi)	20,-TL

Odaların tabi olduğu mevzuat hükümleri gereğince, üyeler tarafından yasal süresi içinde ödenmeyen navlun hâsılatından alınacak oda payları, yıllık aidat, munzam aidat ve kayıt ücreti gibi bedellere, oda tarafından 6183 sayılı AATUHK’u kapsamında günlük gecikme zammı uygulanmaktadır. Söz konusu gelirlerin ve bunlara ilişkin kesinleşen gecikme zamlarına ilişkin oda yönetim kurulu tarafından verilecek kararlar ilam niteliğini taşımakta olup gereği icra daireleri tarafından yerine

getirilir. Anılan bedeller, 5 yıl içinde tahsil edilmemesi halinde zamanaşımına uğramaktadır (m. 77).

Odanın giderleri Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 14'üncü maddesinde; personel giderleri, huzur hakkı giderleri, genel yönetim giderleri, seyahat ve yol giderleri, eğitim ve fuar giderleri, basın ve yayın giderleri, bağış ve yardımlar, birlik aidatı, kanuni aidat, pay ve fonlar, dışarıdan sağlanan fayda ve hizmetler, vergi, resim ve harçlar, faiz giderleri, kira giderleri, kambiyo giderleri, menkul kıymet satış giderleri, finansman giderleri, sabit kıymetler gideri, şube ve temsilcilik giderleri ve sair giderler olarak belirtilmiştir (m. 14).

Odalarda, personel giderleri, dışarıdan sağlanan fayda ve hizmetler, genel yönetim giderleri ve seyahat ve yol giderleri genel itibariyle önemli harcamalar niteliğindedir. Odaların önemli gelir kaynakları ise kayıt ücreti, yıllık aidat ve munzam gelirlerdir. Odaların gelir gider dengesi ile ilgili şu şekilde bir değerlendirme yapılabilir;

Odaların gelir toplama düzeyi, üyelerin bilinç düzeyi ve odanın kurumsallaşma seviyesi-yönetici vizyonu ile doğrudan ilintilidir. Özellikle büyük yerleşim yerlerinde kurulan ve kurumsallaşma düzeyi yüksek olan odaların, ticari hayatın kolaylaşması, mesleki faaliyetlerin çeşitlenmesi ve mevcut mesleki faaliyetlerin gelişmesini destekleyecek nitelikte faaliyetler icra etmesi ve bu kapsamda ticari alanda birçok proje, seminer, bilgilendirme, gezi, fuar ve sergi gibi etkinlikler gerçekleştirmesi kendi üyelerinin vizyonunu daha ileri bir düzeye taşıyabilmekte ve bunun karşılığında üyelerin de odaya karşı bir sahiplik duygusunun oluşmasına vesile olmaktadır.

Bu durumun pozitif yansıması olarak da odaların gelirlerini daha kolay bir şekilde tahsil etmesini sağlamaktadır. Ayrıca, kurumsallaşmış odalarda hizmet çeşitliliği nedeniyle çok sayıda personel istihdam edilmektedir. Bu nedenle, personel harcamaları (maaş, ikramiye, sağlık giderleri, tazminat ödemeleri, sigorta giderleri vb.) bütçedeki diğer harcama kalemlerine nazaran yüksek düzeydedir.

Bu harcamayı takip eden genel yönetim giderleri (akaryakıt harcamaları, yemek harcamaları, hediyelik eşya, çiçek giderleri ile bağış ve yardım giderleri) de oda bütçesinde gider anlamında önemli bir yere sahiptir. Özellikle kurumsallaşamamış odalarda, gerçekleştirilen harcamaların hepsinin odanın amacı ve faaliyet alanı kapsamında yer alması gerekirken amaç dışı veya keyfi bir şekilde gerçekleştirilen harcamaların varlığı, bütçe kalemlerinde suni bir şişkinliğe neden olmaktadır. Yine bu kapsamda, vizyon ve misyonunu tamamlayamamış olan odaların gelir toplama düzeyi oldukça düşük düzeydedir. Bu durumun en önemli nedeni, oda üyelerin odayı faydasız ve gereksiz görmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu sonucu olarak da, sabit giderlerini bile karşılayamayan odaların varlığı söz konusu olmaktadır.

### **2.3 TOBB'UN TEŞKİLAT YAPISI VE GENEL ÖZELLİKLERİ**

TOBB, 15/3/1950 tarihli resmi gazetede yayımlanan 5590 sayılı kanun ile kurulmuş olup daha sonra 01/06/2004 tarihinde yürürlüğe giren 5174 sayılı kanun ile görev, yetki ve faaliyet alanları yeniden belirlenmiştir. TOBB, ülkemizde faaliyet gösteren ticaret ve sanayi odaları ile ticaret borsalarının üst birliği konumunda olup kamu tüzel kişiliğine haiz bir üst kuruluştur (m. 54). TOBB'un amacını genel olarak ifade etmek gerekirse, bünyesinde yer alan oda ve borsaların çıkarlarını korumak, faaliyet gösterdikleri alan itibarıyla gelişimlerini sağlamak ve ülke ekonomisinin gelişmesine katkıda bulunacak faaliyetleri sürdürmektir.

TOBB'un ehliyet, temsil yetkileri odalar ile benzerlik göstermektedir. Örneğin TOBB'un kendisiyle ilgili olmak şartıyla bağımsız bir şekilde idaresindeki malları alıp satabilir, başkasına rehin edebilir, kişi ve kurumlardan ödünç para alabilir, ihtiyaç nispetinde kişi ve kurumlara bağış ve yardımda bulunabilir, öğrencilere burs verebilir. Ayrıca, tabi oldukları yasa hükümleri çerçevesinde şirket ve vakıf kurabilir veya kurulu şirketlere derneklere veya kooperatiflere ortak olabilir (m. 55/1).

TOBB'u hukuki olarak temsil etme yetkisi TOBB yönetim kurulu başkanına verilmiştir. Yönetim kurulu üyelerine yetki devri olmadığı müddetçe, TOBB'un bir işlemde yükümlülük altına girebilmesi için genel kurul veya yönetim kurulu tarafından

belirlenen miktarlar çerçevesinde TOBB yönetim kurulu başkanı veya TOBB'un genel sekreteri tek başına imza yetkisi, belirlenen miktarları aşan işlemlerde ise TOBB yönetim kurulu başkanı ile genel sekreterin ortak imzasının bulunması gerekmektedir (m. 55/2-3).

TOBB genel sekreteri, mevzuatta belirlenen şartları sağlayanlar arasından TOBB yönetim kurulu tarafından atanmaktadır. Yürütülen işlere yardımcı olmak amacıyla bir veya birden fazla genel sekreter yardımcısının atanması TOBB yönetim kurulunun takdirine bırakılmıştır (m. 75/1).

TOBB genel sekreteri, TOBB yönetim kurulu aldığı kararları tutanak haline getirmek suretiyle düzenlemek, TOBB'un iç işlerine ilişkin çalışmalarını yürütmek, gerekli yazışmaları yapmak ve idare etmek, çalışanlarına gerekli emir ve talimatları vermek suretiyle yapılan işleri denetlemek, yönetim kurulu başkanı ve yönetim kurulunun aldığı kararlar doğrultusunda verilen görevleri yerine getirmekle görevlidir.

Genel sekreter, TOBB'da istihdam edilen personelinin hem disiplin amiri hem de sicil amiri konumundadır (m. 75/3). TOBB'un idari teşkilatı oldukça detaylı bir şekilde düzenlenmiş olup Tablo 6'da gösterilmiştir (www.tobb.org.tr, 2019).

**Tablo 6: TOBB'un İdari Teşkilat Yapısı**

TOBB'un İdari Teşkilat Yapısı	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Yönetim Kurulu</b></li><li>• Başkanlık</li><li>• Başkan Yardımcıları</li><li>• <b>Genel Sekreterlik</b></li><li>o Başkanlık Danışmanları</li><li>o Başkanlık Özel Kalem Md.</li><li>o Yönetim Kurulu Büro Md.</li><li>o Stratejik Plan ve Koor. Direk.</li><li>o Brüksel Daimi Temsilciliği</li><li>o İstanbul Temsilciliği</li><li>• Hukuk Müşavirliği</li><li>• Müfettişler</li><li>• Basın Müşavirliği</li><li>• Yayın Müdürlüğü</li><li>• Genel Sekreter Müşavirleri</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Genel Sekreter Yardımcılığı</b></li><li>• Reel Sek. Ar-Ge ve Uyg. Dairesi</li><li><input type="checkbox"/> Kobi Araş. ve Danış. Mer. Md.</li><li><input type="checkbox"/> Sanayi Müdürlüğü</li><li><input type="checkbox"/> Eğitim ve Kalite Müdürlüğü</li><li><input type="checkbox"/> Kamu Politikaları Müdürlüğü</li><li>• Oda-Borsalar Daire Başkanlığı</li><li><input type="checkbox"/> Odalar Müdürlüğü</li><li><input type="checkbox"/> Borsalar Müdürlüğü</li><li>• İdari İşler Daire Başkanlığı</li><li><input type="checkbox"/> Satın alma ve Stok Yön. Md.</li><li><input type="checkbox"/> İç Hizmetler Müdürlüğü</li><li><input type="checkbox"/> İnş. ve Emlak İşleri Md.</li><li><input type="checkbox"/> İnşaat Uygulama Müdürlüğü</li><li>• Mali İşler Daire Başkanlığı</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genel Sekreter Yardımcılığı</li> <li>• Bilgi Hiz. Daire Başkanlığı</li> <li><input type="checkbox"/> Bilgi İşlem Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Bilgi Erişim Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Yazılım Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Türkiye Tic. Sicil Gaz. Md.</li> <li>• Dış Eko. İliş. Daire Başkanlığı</li> <li><input type="checkbox"/> Uluslararası İlişkiler Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Dış Ticaret Müdürlüğü</li> <li>• AB Daire Başkanlığı</li> <li><input type="checkbox"/> AB Uyum ve Müz. Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> AB Proje Geliş. ve İz. Md.</li> <li><input type="checkbox"/> Çevre Müdürlüğü</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Muhasebe Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Finans Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> İştirakler Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> İnsan Kaynakları Müdürlüğü</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genel Sekreter Yardımcılığı</li> <li>• Sektörel ve Giriş. Daire Baş.</li> <li><input type="checkbox"/> Türkiye Meclisleri Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Fuarlar Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Sigortacılık Müdürlüğü</li> <li><input type="checkbox"/> Girişimcilik Müdürlüğü</li> <li>• TIR ve ATA Karnesi Müdürlüğü</li> <li>• Mali ve Sosyal Politikalar Md.</li> </ul>
---	--

**Kaynak:** www.tobb.org.tr, E.t. 22.05.2019.

Tablo 6'dan da anlaşılacağı üzere, TOBB'un idari teşkilatı, TOBB yönetim kurulu başkanlığının emir ve talimatı altında yer alan genel sekreterlik, genel sekreter yardımcılığı, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Genel sekreterlik makamı daha çok danışmanlık, temsil ve koordinasyon, müşavirlik ile basın ve yayın görevlerini yürütmekte olup esas hizmet birimleri genel sekter yardımcılar bünyesinde yer alan müdürlükler tarafından icra edilmektedir.

Örneğin, genel sekreter yardımcılıkları bünyesinde yer alan Bilgi Hizmetleri Daire Başkanlığı, Dış Ekonomik İlişkiler Daire Başkanlığı, AB Daire Başkanlığı, Oda-Borsa Daire Başkanlığı, Mali İşler Daire Başkanlığı, Sektörler ve Girişimcilik Daire Başkanlığı gibi birimler ile anılan başkanlıkların bünyesinde yer alan müdürlükler esas hizmeti yürütmektedir.

Bununla birlikte, TOBB tarafından hizmet ve faaliyetlerini daha etkin ve etkili bir şekilde yürütülmesi amacıyla Ticaret ve Sanayi Odaları Konseyi, Ticaret Borsaları Konseyi, Ekonomik Raporu İnceleme Komisyonu, Ekonomi Politikası Komisyonu, Hesapları İnceleme Komisyonu, Strateji Geliştirme Yüksek Kurulu, KOBİ Politikaları Kurulu, ARGE ve İnovasyon Kurulu gibi danışma mercileri niteliğindeki konsey, komisyon ve kurullar kurulmuştur.

Ayrıca, TOBB'un hizmet ve faaliyetlerini genişletmek ve daha kurumsal bir yapıya kavuşmak amacıyla bazı kamu kurum kuruluşları ve özel hukuk tüzel kişileri

ile ticari, resmi ve sosyal iştirak ilişkileri bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret (GTİ) A.Ş., UMAT Gümrük ve Turizm İşletmeleri Turizm (UMAT GTİ) A.Ş., TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk A.Ş., gibi ticari iştirakleri, Milli Prodüktivite Merkezi (MPM), Avrupa Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği (Eurochambers), Dünya Odalar Federasyonu (WCF), Türk Standartları Enstitüsü (TSE), gibi resmi iştirakleri ve Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV), Darülaceze Vakfı, Türkiye Odalar ve Borsalar Eğitim ve Kültür Vakfı (TOBEV) gibi sosyal alanda iştirakleri bulunmaktadır. Aşağıdaki Tablo 7’de TOBB’un Konsey, Kurul ve iştirak ettiği şirket ve vakıflar yer almaktadır (www.tobb.org.tr, 2019).

**Tablo 7: TOBB’un Konsey, Kurul ve İştirak Ettiği Şirket ve Vakıf Listesi**

<b>1-KONSEYLER</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ticaret ve Sanayi Odaları Konseyi</li> <li>• Ticaret Odaları Konseyi</li> <li>• Sanayi Odaları Konseyi</li> <li>• Deniz Ticaret Odaları Konseyi</li> <li>• Ticaret Borsaları Konseyi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» İstanbul Dünya Ticaret Merkezi (İDTM) A.Ş.</li> <li>» İzmir Fuarçılık Hizmetleri Kültür ve Sanat Etkinlikleri A.Ş. (İZFAŞ)</li> <li>» TSE-SOJUZTEST Metroloji ve Kalibrasyon Ltd. Şti.</li> <li>» BALO Büyük Anadolu Lojistik Organizasyonlar A.Ş.</li> <li>» TOBB-UND Lojistik Yatırım A.Ş.</li> <li>» TMO-TOBB Tarım Ürünleri Lisanslı Depoculuk A.Ş.</li> </ul>
<b>2-KOMİSYONLAR</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hesapları İnceleme Komisyonu</li> <li>• Mevzuat Komisyonu</li> <li>• Ekonomik Raporu İnceleme Komisyonu</li> <li>• Dilekleri İnceleme Komisyonu</li> <li>• Vergi Komisyonu</li> <li>• Ekonomi Politikası Komisyonu</li> <li>• Avrupa Birliği Uyum Komisyonu</li> <li>• Dış İlişkiler Komisyonu</li> <li>• Basın Yayın Komisyonu</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>B-Resmi İştirakler</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Türk Standartları Enstitüsü (TSE)</li> <li>» Milli Prodüktivite Merkezi (MPM)</li> <li>» Avrupa Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği (Eurochambers)</li> <li>» Milletlerarası Ticaret Odası (MTO)</li> <li>» Dünya Odalar Federasyonu (WCF)</li> <li>» İslam Ticaret ve Sanayi Odası</li> <li>» Akdeniz Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği (ASCAME)</li> <li>» Balkan Odaları Birliği (ABC)</li> <li>» ECO Ticaret ve Sanayi Odası</li> <li>» Karadeniz Bölgesi Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği</li> <li>» OECD İş ve Sanayi Danışma Komitesi (BIAC)</li> <li>» Türk-Amerikan Ticaret ve Sanayi Odası</li> <li>» Türk-Alman Ticaret ve Sanayi Odası</li> </ul>
<b>3-KURULLAR</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genel İdare Kurulu</li> <li>• Strateji Geliştirme Yüksek Kurulu</li> <li>• Yüksek Disiplin Kurulu</li> <li>• Yüksek Koordinasyon Kurulu</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• İnşaat ve Taahüt Hizmetleri Kurulu</li> <li>• Hayvancılık Kurulu</li> <li>• KOBİ Politikaları Kurulu</li> <li>• Sosyal Politikalar Kurulu</li> <li>• Tarım Kurulu</li> <li>• Turizm Kurulu</li> <li>• Mesleki Eğitim Kurulu</li> <li>• İklim Değişikliği ve Çevre Kurulu</li> <li>• ARGE ve İnovasyon Kurulu</li> <li>• Kadın Çalışmaları Kurulu</li> </ul>	<p>(TATSO)  » Alman-Türk Ticaret ve Sanayi Odası (ATTSO)  »Türk-Alman İşbirliği Konseyi (TAİK)</p> <p style="text-align: center;"><b>C-Sosyal İştirakler</b></p> <p>» TOBB Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi (TOBB ETÜ)  » İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV)  » Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)  » Türkiye Odalar ve Borsalar Eğitim ve Kültür Vakfı (TOBEV)  » Türkiye Odalar, Borsalar ve Birlik Personeli Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfı  » Deniztemiz Turmepa Derneği (TURMEPA)  » Mesleki Eğitim ve Küçük Sanayii Destekleme Vakfı (MEKSA)  » Milli Eğitim Vakfı (MEV)  » Türk Deniz Eğitim Vakfı (TÜDEV)  » İstanbul Sanayi Odası Vakfı (İSOV)  » Ege Bölgesi Sanayi Odası Vakfı (EBSOV)  » İstanbul Ticaret Odası Eğitim ve Sosyal Hizmetler Vakfı  » Darülaceze Vakfı</p>
<p style="text-align: center;"><b>4- İŞTİRAKLER</b></p> <p style="text-align: center;"><b>A-Ticari İştirakler</b></p> <p>» Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret (GTİ) A.Ş.  » Kredi Garanti Fonu (KGF) A.Ş.  » KOBİ Girişim Sermayesi Yatırım Ortaklığı A.Ş. (KOBİAŞ)  » TOBB-BİS Organize Sanayi ve Teknoloji Bölgeleri (TOBB-BİS) A.Ş.  » UMAT Gümrük ve Turizm İşletmeleri Turizm (UMAT GTİ) A.Ş.  » Umumi Mağazalar Türk (UMAT) A.Ş.  » Adana ABİGEM Eğitim Danışmanlık A.Ş  » Afyonkarahisar ABİGEM A.Ş  » Çorum ABİGEM A.Ş  » Doğu Marmara ABİGEM A.Ş  » Eskişehir ABİGEM Eğitim Danışmanlık A.Ş  » Gaziantep ABİGEM Danışmanlık ve Eğitim A.Ş.  » İzmir ABİGEM Danışmanlık ve Özel Eğitim A.Ş.  » Kayseri ABİGEM Eğitim Danışmanlık A.Ş  » Konya ABİGEM Eğitim Danışmanlık A.Ş  » UŞAK ABİGEM Danışmanlık ve Eğitim A.Ş  » GAP GİDEM Danışmanlık, Eğitim, Organizasyon ve Fuarçılık Ltd. Şti.</p>	



TOBB'un yurtdışında faaliyet gösteren ticari kurum ve kuruluşlar ile sosyal ve ekonomik ilişkileri geliştirmek amacıyla TOBB'a ait Brüksel Daimi Temsilciliği, Washington Daimi Temsilciliği ve Türkiye Araştırma ve İş Dünyası Kuruluşları (TURBO) faaliyet göstermektedir.

### **2.3.1 TOBB'un Görevleri**

5174 sayılı Kanunda TOBB'a tevdi edilen görevler detaylı bir şekilde belirtilmiş olup şu şekildedir; odaların çıkarlarını korumak, odaların kanunen belirlediği amaca hizmet etmelerini sağlamak, odaların kurumsal bir yapıya kavuşmasına katkıda bulunacak faaliyetleri gerçekleştirmek, odalarda verilen hizmetlerin standartlarını belirlemek ve geliştirmek, faaliyette buldukları alanlar ile ilgili mevzuat çalışmaları yapmak, ekonomi alanında düzenlenen rapor ve analizler hazırlamak suretiyle ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimine yardımcı olmak, ülkenin ticaretle uğraşan kesimini kurumsal bir yapı olarak yurtdışında temsil etmek ve yurt dışındaki gelişmeleri ve faaliyetleri yakından izlemek suretiyle fayda sağlayacak faaliyet ve hizmetlerin ülkemizde uygulamasına yönelik çalışmalar yapmaktır (m. 56).

Ayrıca, kongre, fuar, sergi, toplantı gibi etkinlikler düzenlemek suretiyle, oda üyelerine çözüm odaklı ve yeni ufuklar kazandırmak, tüketiciyi korumaya yönelik faaliyetlerde bulunmak, ekonomik politikaları belirleme konusunda özel sektör temsilcilerine yön vermek, ticaret sicili gazetesi hizmetlerini yürütmek, ülke düzeyinde sanayi ve teknoloji bölgelerinin kurulması ve geliştirilmesi konusunda gerekli girişimlerde bulunmak, ülke ekonomisine büyük bir katkısı bulunan yatırımların gerçekleştirilmesi ve hızlandırılması konusunda yapılan çalışmaları teşvik etmek ve mevzuatta belirtilen diğer görevleri yapmaktır (m. 56).

TOBB'un yukarıda sayılan görevleri göz önünde bulundurulduğunda, aslında TOBB'un ülkemizin sosyal ve ekonomik gelişimine çok büyük katkısının olduğu, bununla birlikte ülkenin sadece yurt içinde değil yurt dışında da ülkemizi temsil eden bir kuruluş özelliğini taşımakta olduğunu söylemek mümkündür.

## 2.3.2 TOBB'un Organları

TOBB'un organları; genel kurul, yönetim kurulu, yüksek disiplin kurulu ile Oda ve borsa konseylerinden oluşmaktadır (m. 60). Bahse konu organların oluşumuna ve görevlerine aşağıda genel hatlarıyla değinilecektir.

### 2.3.2.1 TOBB Genel Kurulu

TOBB'un en üst karar mercii TOBB genel kuruludur. Genel kurul üyeleri, TOBB'un bünyesinde yer alan oda ve borsaların yönetim kurulu başkanları başta olmak üzere oda ve borsa meclisleri tarafından seçilen diğer üyelerden oluşmaktadır. Bir odadan TOBB genel kuruluna kaç delegenin katılacağını üye sayısı ve TOBB'a fiilen ödenen aidat bedelleri belirlemektedir (m. 61/1-2). Genel Kurula delege seçimi Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Genel Kurul Çalışma Esasları Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinde detaylı bir şekilde izah edilmiş olup Tablo 8 de gösterilmiştir

**Tablo 8: Genel Kurula Seçilecek Delege Kriterleri**

1-Üye Sayısı Kriteri	Delege Sayısı	2-Fiili Aidat Kriteri
2000-5000	1	Ayrıca, Odalar ve borsalar, seçimin yapıldığı yıl hariç son dört yılda Birliğe fiilen ödedikleri aidatların ortalaması esas alınarak, onaltı yaşından büyükler için seçimin yapıldığı yıldan önceki yıl geçerli olan aylık brüt asgari ücretin her yirmibeş katı tutarı için bir ilave delege seçerler. Ancak, bu şekilde belirlenecek ilave delege sayısı yirmiyi geçemez (m. 61/4).
5001-10.000	2	
10.001-30.000	3	
30.001-50.000	4	
50.000 ve üzeri	5	
Üye sayısı ellibini aşan Odalarda, beş ilave delegeye ek olarak ellibinin üzerindeki her fazla ellibin üye için ayrıca bir ilave delege seçerler (m. 61/3).		

Ayrıca, seçilen delegelerin yedekleri de mevcut olup üyelerin görev süreleri 4 yıl olarak belirlenmiştir. Anılan genel kurul, her yıl düzenli bir şekilde ve mayıs ayında gerçekleşmektedir (m. 61/8). Söz konusu genel kurula, hükümet temsilcileri başta olmak üzere diğer siyasi parti temsilcileri, çeşitli kesimlerde görev yapan bürokratlar ve çok sayıda sivil toplum kuruluşu temsilcisi katılmaktadır.

TOBB genel kurulunun en önemli görevlerin başında, kendi organlarına üye seçimi gelmektedir. Örneğin TOBB yönetim kurulu başkanı ve üyelerini, yüksek disiplin kurulu üyeleri ile kendi üyeleri arasından oda ve borsa konsey üyelerini belirlemektedir. Bununla birlikte, oda ve borsaların tabi olduğu kanuna uygun bir şekilde düzenlenen faaliyetlere ve idari işleyişe ilişkin ikincil mevzuatı (çalışma esaslarına ilişkin yönetmelikler, muhasebe, muamelat, bilirkişi ve hakem listelerine ilişkin yönetmelikler gibi.) inceleyerek kabul etmektedir. Genel kurulun diğer görevleri ise, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durumunu raporlamak, anılan raporların üzerinde gerekli incelemeleri yaparak kabul etmek, TOBB bütçesini kabul etmek ve kuracağı komisyonların aracılığıyla TOBB hesaplarını denetlemektir (m. 62).

### **2.3.2.2 TOBB Yönetim Kurulu**

TOBB yönetim kurulu icrai bir niteliğe sahip olup TOBB'un sevk ve idaresini gerçekleştiren organıdır. TOBB yönetim kurulu üyeleri, genel kurul tarafından kendi üyeleri içinden dört yıllık bir görev için seçilmektedir. Anılan yönetim kurulu, başkan dahil olmak üzere 21 kişiden oluşmakta ve asil üyesi kadar yedek üye de seçilmektedir. Yönetim kurulunda her oda ve borsa grubundan temsil edilmek üzere en az bir üye bulunmaktadır. TOBB yönetim kurulu başkanına yardımcı olmak üzere ve her bir oda ve borsa grubunu temsilen 5 başkan yardımcısı ve bir sayman üye seçilmektedir. TOBB yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulu başkanlığı görevini tarafsız bir şekilde sürdürmek amacıyla kendi bünyesinde yer alan oda ve borsaların organ üyeliği veya başkanlığı görevinde bulunamamaktadır (m. 65).

TOBB yönetim kurulu, genel kurulun bilgisine sunulmak üzere iktisadi alanda rapor düzenlemek, oda ve borsaların idari ve mali işleyişe yönelik ikincil düzeydeki mevzuatı hazırlamak ve genel kurulun onayına sunmak, sektörel bazda sorunların tespit etmek ve buna ilişkin çözüm önerilerinde bulunmak, uluslararası ilişkiler çerçevesinde düzenlenen toplantı, fuar, kongre gibi etkinliklere TOBB adına katılmak, TOBB'un üyesi olduğu veya kurduğu uluslararası mesleki teşekküllere veya kuruluşlara temsilci seçmek, TOBB'un her yıl gerçekleştirdiği faaliyetlere ilişkin

düzenlediği yıllık faaliyet raporuyla genel kurulu bilgilendirmek ve TOBB'un yıllık bütçesini hazırlayıp genel kurula sunmak gibi önemli vazifeleri bulunmaktadır (m. 66).

Dolayısıyla, TOBB yönetim kurulu, TOBB'un tüm hesap ve işlemleri ile faaliyetlerinin sevk ve idaresini gerçekleştirmekle birlikte gerektiğinde koordinasyonu sağlayan icrai niteliğe sahip önemli bir organdır. Öte yandan, TOBB yönetim kurulunun bir görevi de ticaret ve sanayi alanında faaliyet gösteren meslek mensuplarının sektörel anlamda gelişmesinin önündeki engelleri tespit etmek ve söz konusu engelleri ortadan kaldırmaya çalışmaktır. İşte bu nedenle yönetim kuruluna yardımcı olması amacıyla ve danışma meclisi mahiyetindeki sektör meclisleri ihdas edilmiştir.

Sektör meclislerin en önemli görevi, bütün sektörlerin gelişmesini teşvik etmekle birlikte sektörlerin önündeki engelleyici sorunları tespit edip çözüm önerisi üreterek bu konuda yönetim kuruluna yardımcı olmaktır. Sektör meclislerine en çok kırk kişi üye olabilmekte ve bu üyeler daha çok deneyimli ve sektörün yapısına hâkim olan uzman arasından seçilmektedir. Sektör meclisleri kendi üyeleri arasından başkan ve yardımcısını seçmektedir (m. 57).

### **2.3.2.3 TOBB Yüksek Disiplin Kurulu**

Ticaret odaları ve borsalarında, mesleğin icrası sırasında uyulması gereken kurallar yasal mevzuat hükümleriyle düzenlenmiş olup meslek mensuplarının mesleğin kurallarına aykırı hareket etmeleri neticesinde ortaya çıkan durumu bertaraf etmek amacıyla disiplin yönetmelikleri düzenlenmiştir.

Yüksek disiplin kurulunun oluşumuna bakıldığında, üyeleri genel kurul tarafından ve kendi üyeleri arasından dört yıllık bir görev için seçilmekte olup altı asil ve altı yedekten oluşan kurul, başkanını kendi üyeleri arasından belirlemektedir (m. 68).

Her ne kadar odaların bir disiplin kurulu bulunsa da ve bağımsız bir şekilde işlemlerini yürütse de, kanun hükümleri oda meclislerinin disiplin cezalarına ilişkin

kararları ile oda yönetim kurullarının soruşturma açılmamasına ilişkin kararlarının keyfi bir şekilde verilmesini engellemek amacıyla bir itiraz makamı olarak yüksek disiplin kurulunu oluşturmuştur. Bu kurulun en önemli görevi, anılan kararlara ilişkin itirazları karara bağlamaktır (m. 69).

#### **2.3.2.4 TOBB Oda ve Borsa Konseyleri**

Oda ve borsa konseyleri, TOBB yönetim kuruluna yardımcı olan organlardır. Ticaret ve sanayi odaları ile ticaret borsalarını ilgilendiren konseyler bulunmakta olup özellikle ticaret ve sanayi odalarının kendi arasında bölünüp ayrı ayrı faaliyet göstermeleri neticesinde konseyler de buna uygun bir şekilde kurulmuştur. Bu kapsamda, Deniz Ticaret Odası Konseyi, Ticaret Odası Konseyi, Sanayi Odası Konseyi, Ticaret Ve Sanayi Odası Konseyi İle Ticaret Borsası Konseyi kurulmuştur. Söz konusu konseyler TOBB genel kurulu tarafından 4 yıl için seçilmekte olup her bir konsey 30 üyeden oluşmaktadır. Her konsey, kendi üyeleri arasından dört yıl için bir başkan ve bir başkan yardımcısı seçer (m. 63/1-2).

Konsey başkanları, kendi aralarından ilk bir yıl için genel kurul başkanını seçerler. İzleyen yıllarda konsey başkanları en yaşlı olandan başlamak üzere sırasıyla genel kurul başkanı olurlar. Diğer konsey başkanları da genel kurul başkan yardımcısı sıfatıyla genel kurul divanını teşkil ederler (m. 63/3). Ayrıca, konseyler, konsey başkanının teklifi ve TOBB yönetim kurulu başkanının onayıyla yılda iki defadan aşağı olmamak koşuluyla TOBB merkezinde toplanmaktadır (m. 63/4).

Oda ve borsa konseylerin görevleri incelendiğinde, konsey başkan ve yardımcılarını seçmek, odalardan gelen konuları görüşüp teklif veya görüş halinde yönetim kuruluna sunmak, ekonomik raporları düzenlemek ve ekonomik sorunları hakkında incelemeler yapmak, mevzuat değişikliklerine ilişkin kararları gözden geçirmek, oda veya borsaların koordinasyon ve gelişimlerini gözetmek gibi görevleri bulunmaktadır (m. 64). Anılan konseylerin belki de en önemli görevi, odalar ve borsalar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi ve işlemlerin daha hızlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.

TOBB'un gelirleri; yıllık aidatlar, hizmetler karşılığı alınacak ücretler, bağış ve yardımlar, yayın gelirleri ve diğer gelirler oluşturmaktadır. Ayrıca, TOBB'un bütçesi, icra organı olan yönetim kurulu tarafından senelik olarak hazırlanıp TOBB genel kurulu tarafından kararlaştırılmaktadır (m. 72/1-2). Odalar, yıllık olarak tahsil ettikleri gelirlerinin yüzde sekizini aidat olarak, TOBB yönetim kurulunun belirleyeceği bankalardan birine TOBB adına yatırmak zorundadır. TOBB aidatları bir önceki yılın fiili geliri üzerinden hesaplanarak izleyen yılın temmuz ve aralık aylarında iki eşit taksitte yatırılmakta olup menkul ve gayrimenkul sermaye iratları, şirket kârları ve döviz gelirleri de anılan fiili gelire dahil edilmektedir (m. 70).

Bütçeden harcama, TOBB Başkanı veya yetkilendirdiği başkan yardımcısı ve genel sekreterin veya sayman üyenin ortak imzası ile gerçekleştirilmektedir. Yönetim kurulunun önerisi üzerine genel kurulca saptanan miktar kadar harcama, sonradan yönetim kurulunun onayına sunulmak şartıyla, TOBB Başkanı tarafından re'sen yapılabilmektedir (m. 72/3-4). Ayrıca, TOBB Başkanı için belirlenen miktardan fazla olmamak üzere, yönetim kurulu tarafından belirlenen miktarda harcama, sonradan yönetim kurulunun onayına sunulmak şartıyla genel sekreter tarafından re'sen yapılabilmektedir (m. 72/5).

### **2.3.3 Odalar ve TOBB'un Tabi Olduğu Ortak Hükümler**

5174 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinde ticaret ve sanayi odaları ile TOBB'un yapısı ve diğer özellikleri ayrı ayrı düzenlenmesine rağmen anılan Kanun'un 73-100 üncü maddeleri arasında oda ve üst birliği için ortak hükümler düzenlenmiştir. Konu başlığı itibariyle; personel ile ilgili hükümler, mali hükümler, seçim ile ilgili hükümler, oda ve borsaların faaliyetlerinin durdurulmasına ilişkin hükümler ve denetim ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Bu konulara aşağıda sırasıyla değinilecektir.

#### **2.3.3.1 Personel İle İlgili Ortak Hükümler**

Odalarda ve TOBB'da çalıştırılan personelin istihdamı, 2004 yılında yürürlüğe giren 5174 sayılı Kanun'un ilgili hükümleri ile İş Kanunu'na tabi kılınmıştır (m.73). 5174 Sayılı Kanun'un geçici 12. maddesinde ise mevcut çalışanların İş Kanunu'na tabi

olmayıp eski durumlarının devam edeceği yönünde hüküm yer almıştır. Odalarda ve TOBB'da yönetim kurulunun emir ve talimatlarını yerine getiren ve personelin idari amiri sayılan bir genel sekreter bulunmaktadır. Odalarda, genel sekreter ve yardımcıları ile personelin işe alınması oda yönetim kurulunun kararına bağlıdır (m.74). TOBB'da da genel sekreterinin ve yardımcıları ile personelinin işe alınmasına TOBB yönetim kurulu karar vermektedir (m.75).

Odalarda ve TOBB'da çalışanların mali ve sosyal hakları, devlet memurları kanundaki hükümlere paralel bir şekilde düzenlenmiştir. Ancak, emeklilik konusunda bir farklılaşma söz konusu olup Türkiye Odalar, Borsalar ve TOBB Personeli Sigorta ve Emeklilik Sandığı Vakıf Senedi hükümlerine tabi kılınmıştır. Hali hazırda 5174 sayılı Kanun yürürlüğe girmesiyle birlikte odalarda ve TOBB'da istihdam edilen personelin statüsü farklılaşmış olup eski mevzuata tabi memur ve yeni mevzuata tabi sözleşmeli çalışan şeklinde bir ayrıma gidilmiştir.

Odalarda ve TOBB'da çalıştırılacakların kadro durumu oda meclisi kurulu ve TOBB genel kurulu tarafından kararlaştırılmakta olup kadro sayısına ve niteliğine ilişkin teklif yönetim kurulu tarafından verilmektedir. Odalarda ve TOBB'da boş bir kadro olmadan personel çalıştırmanın imkânı bulunmamaktadır.

Öte yandan, odaların ve TOBB'un organ üyeleri ile personeli, görevleriyle ilgili suç teşkil eden fiil ve hareketlerinden dolayı ve oda parasıyla veya para hükmündeki evrak, senet ile oda nezdinde tutulan her türlü defter ve belgeler ile ilgili olarak işledikleri suçlardan dolayı kamu görevlisi olarak cezalandırılır (m. 76).

### **2.3.3.2 Mali İşlemlere İlişkin Ortak Hükümler**

Odalarda meclisin, TOBB'da ise genel kurulun kararıyla, odaların ve TOBB'un her yıl hazırladığı bütçelerinden, kendi bünyelerinde çalıştırılan personelin bağlı bulunduğu emekli sandığı vakfına % 1 oranında bir gelir aktarılmaktadır. Yine her yıl bakanlık iç ticaret hizmetlerini geliştirmek amacıyla, en fazla yüzde bir oranında pay ayrılmaktadır. Yevmiye ve huzur hakkı, konaklama, seyahat, temsil, gezi gibi oda ve

TOBB tarafından gerçekleştirilen harcamaların bütçedeki payı yüzde yirmi, personel harcamalarının bütçedeki payı ise en fazla yüzde kırk olarak ayrılmaktadır (m. 78).

Odalar ve TOBB tarafından kendi üyelerine toplantılara katılmalarından dolayı her bir toplantı için huzur hakkı verilebilmektedir. Oda organ ve komisyon üyelerine ödenecek huzur hakkı miktarını meclis, meclis üyelerine ödenecek olan huzur hakkı miktarını TOBB yönetim kurulunun teklifi ve yine TOBB genel kurulunun kararıyla belirlenmektedir (m. 78). Örneğin, 2015, 2016 ve 2017 yılları için 40,00 TL. 2018 yılı için 50, 00 TL. ve 2019 yılı için de Oda Meclis üyeleri için huzur hakkını 50,00 TL. olarak belirlemiştir.

Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 83'üncü maddesine göre, meslek komiteleri, yönetim kurulu, disiplin kurulu ile bu Yönetmeliğin 80 inci maddesi uyarınca ihdas edilecek komisyon üyelerine verilecek huzur hakkı, meclis üyelerine verilecek huzur hakkının üç katını geçemeyeceğini belirtmiştir. Bu konuda odalardaki genel uygulama, TOBB'un meclis üyeleri için her yıl belirlediği miktar kadar olmaktadır. Ayrıca, odalar ve TOBB tarafından görev gereği organ üyelerine ve personele harcırah ve konaklama bedeli de ödenmektedir (m. 83).

Odalarda ve TOBB'da tek düzen muhasebe sistemine uygun olarak hazırlanmış hesap planı uygulanmaktadır. TOBB ve odaların mali işlemlerine ilişkin; bilanço, gelir tablosu, bütçe izleme tablosu, denetleme raporu ve faaliyet raporu düzenlenmekte olup TOBB genel kuruluna ve oda meclisine sunulmaktadır.

### **2.3.3.3 Seçim İşlemlerine İlişkin Ortak Hükümler**

Odalarda, organ üyelerinin seçimle göreve gelmesi anılan kuruluşların kamu kurumlarından daha demokratik bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir. Öte yandan görev sürelerinin 4 yıl olması da anılan kuruluşların yerelleşmesini ve tarafsızlığını yitirmesini önlemektedir.

Odalarda ve TOBB'da oy kullanacakların ve seçileceklerin yasada belirtilen esas ve usullere uygun bir şekilde hazırlanan güncel listesi Ticaret Bakanlığı ile TOBB'un



ortak bir veri tabanında yer almaktadır. Seçimlerin tarafsız, şeffaf ve nesnel bir şekilde yapılması amacıyla yargı gözetiminde yapılması kanuni bir şart olarak getirilmiştir (m. 81/1).

Gizli oy ve açık tasnif şeklinde yapılan seçimlerde ancak seçmen listelerinde yer alan üyeler oy kullanabilmektedir (m. 81/3). Öte yandan, sendika veya siyasi partilerin aday göstermeleri mümkün değildir. Seçimleri herhangi bir şekilde etkilemeleri halinde altı aya kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılmaktadır (m. 81/13). Seçimler, Cumhurbaşkanının alacağı bir karar ile en fazla bir sene ertelenebilmekte, oda ve TOBB'un organ üyeleri, milletvekili veya belediye başkanı olarak seçilmeleri halinde herhangi bir işleme gerek kalmadan görevleri sona ermektedir (m. 81/14).

Oda ve TOBB'un seçimlerinde oy kullanmak isteyenler için yasada belirli koşullar sayılmıştır. Örneğin, yapılacak olan seçimlerin tarihi esas alınarak üyenin iki yıldan beri Odada kayıtlı olması ve on sekiz yaşını doldurması gerekmektedir. Organ üyeliğine seçileceklerin taşıyacağı şartlar da kanunda sayılmış olup oy kullanmak isteyen üyelerin taşıyacağı şartlara ek olarak iflas etmemiş veya etmiş olsa bile itibarını kazanmış olması, 25 yaşını tamamlamış olması, Türk Ceza Kanunu'nun 53 üncü maddesinde sayılan suçlardan mahkum olmaması, vergi mükellefiyetinin bulunması ve son olarak da okuma yazma bilgisinin bulunması gerekmektedir (m. 83). Yapılan seçimlerin neticesinde, oda organlarının nasıl oluştuğu özet olarak Tablo 9'da gösterilmiştir.

**Tablo 9: Oda Organlarının Seçim Yöntemi**

SEÇİLEN ORGAN ÜYELİKLERİ	SEÇEN ÜYELER
Meslek Komitesi Üyeliği	Meslek Grubu üyeleri
Meclis Üyeliği	Meslek Grubu üyeleri
Meclis Başkanlığı	Meclis Üyeleri
Meclis Başkanvekilliği	Meclis Üyeleri
Disiplin Kurulu Üyeliği	Meclis Üyeleri
Oda Yönetim Kurulu Başkanlığı	Meclis Üyeleri
Oda Yönetim Kurulu Üyeliği	Meclis Üyeleri
Disiplin Kurulu Üyeliği	Meclis Üyeleri
TOBB Genel Kurul Delegeleri	Meclis Üyeleri

Oda Başkanvekilliği	Yönetim Kurulu Üyeleri
Oda Saymanlığı	Yönetim Kurulu Üyeleri

**Kaynak:** DDK Raporu, 2009. E.t. 22.05.2019.

Tablo 9’den de anlaşılacağı üzere, meslek grubu üyeleri arasından öncelikle meslek komitesi üyeleri ve meclis üyeleri birlikte seçilmekte olup diğer organların üyeleri ise meclis üyeleri arasından seçilmektedir (m. 84). TOBB’un organlarının nasıl oluştuğu ise yine özet olarak Tablo 10’da gösterilmiştir.

**Tablo 10: TOBB'un Organlarının Seçim Yöntemi**

SEÇİLEN ORGAN ÜYELİKLERİ	SEÇEN ÜYELER
Konsey Üyeliği	Genel Kurul İlgili Konsey Üyeleri
Konsey Başkanları	İlgili Konsey Üyeleri
TOBB Genel Kurul Başkanı	Konsey Başkanları
TOBB Yönetim Kurulu Başkanı	Genel Kurul Üyeleri
TOBB Yönetim Kurulu Üyeleri	Genel Kurul Üyeleri
Yüksek Disiplin Kurulu Üyeleri	Genel Kurul Üyeleri
TOBB Saymanı	TOBB Yönetim Kurulu Üyeleri

**Kaynak:** DDK Raporu, 2009. E.t. 22.05.2019.

Tablo 10’da TOBB’un seçim usulü odalardaki seçim usulüne benzemektedir. Oda yönetim kurulu üyeleri ve başkanı ile oda disiplin kurulu üyeleri genel kurul üyeleri arasından seçilmektedir (m. 85).

#### **2.3.3.4 Faaliyetlerinin Sona Erdirilmesine İlişkin Ortak Hükümler**

Odaların ve TOBB’un kuruluş amacı, üyelerinin yürüttüğü mesleki faaliyetin gelişmesini ve kolaylaşmasını sağlamak, üyeleri arasındaki dayanışmayı ve toplumla ile kurulan ilişkinin güvene ve dürüstlüğe dayanmasını temin etmektir. Bununla birlikte odalara ve TOBB’a tabi olduğu mevzuat kapsamında tevdi edilen görevleri de bulunmaktadır.

Oda ve TOBB organlarının verilen görevleri yerine getirmemesi hususu ilgili bakanlık (Ticaret Bakanlığı) tarafından tespit edilerek yazılı bir şekilde uyarılmasına rağmen bu durumun devam etmesi halinde, o yerdeki asliye hukuk mahkemesinden anılan bakanlık veya buldukları ilde görev yapan cumhuriyet savcısı tarafından görevini yerine getirmeyen organların görevlerine son verilmesine ve yerlerine yenilerinin seçtirilmesi isteminde bulunulur ve anılan mahkeme bu konuda karar verir. Mahkemece görevlerine son verilen organların kararda belirtilen tasarrufları geçerli sayılmamaktadır (m. 94/1-2).

Oda ve TOBB organları tarafından milli güvenliğin tehlikeye düşürülmesi, kamu düzeninin bozulması, suçun işlenmesini veya işlenmiş suçun devamının engellenmesi ile organ üyelerinin yakalanmasını gerektirecek haller ortaya çıktığı zaman, odalar için vali, tobb için ise Cumhurbaşkanı men karar verebilir. Men kararı, organların görevlerine son verme kararının verilmesine kadar geçerli olmaktadır. Yukarıda sayılan haller dışında organların görevden alınması veya görevlerine son verilmesi mümkün değildir (m. 94/3-7).

Öte yandan, odaların tamamen ortadan kaldırılması da mümkün olup yasada belirtilen faaliyetleri ve kuruluş amaçlarını yerine getiremeyecekleri kararı, kendi meclisleri tarafından üçte iki çoğunlukla verilerek bu yöndeki taleplerini TOBB'a iletmeleri halinde ve TOBB'un da söz konusu talebi uygun görüp olumlu görüş belirtmesi halinde bakanlık (Ticaret Bakanlığı) tarafından gerekli tasfiye işlemleri yaptırılarak neticesinde mevcut malvarlığı TOBB'a devredilmektedir (m. 95).

#### **2.3.4 Odaların ve TOBB'un Gerçekleştirdiği Faaliyetler**

Odaların ve TOBB'un gerek üyelerine yönelik sunulan hizmet yönünden gerekse de topluma ve ülkemizin ekonomik gelişimine katkı sağlayacak önemli faaliyetleri (istihdam, girişimcilik, iktisadi raporlama, tahkim, fuar faaliyetleri gibi) bulunmakta olup bu faaliyetlerin önemli bir kısmına aşağıda değinilmiştir.

#### **2.3.4.1 Akademik Danışmanlık Faaliyeti**

TOBB tarafından belirlenen kriterlere göre seçilen akademik danışmanlar, odaların kurumsal ve yerel veri üretim inşasına katkı vermelerine, veri ve bilgi üretmek strateji oluşturma kapasitelerini geliştirmelerine, kuruldukları yerlerde faaliyet gösteren sektörlerde yaşanan sorunları ve üyelerin beklentilerini ortaya çıkarabilmelerine ve alınacak kararlarda inisiyatif kullanmalarına büyük bir katkı ve fayda sağlamaktadırlar. Böylece, anılan danışmaların, ülkemizin ticari ve ekonomik gelişiminde önemli bir eksikliğin giderilmesine yardımcı olmaktadır.

#### **2.3.4.2 Akreditasyon Faaliyeti**

TOBB'un en önemli amaçlarından birisi de bünyesinde bulunan odaların kurumsal bir yapıya kavuşması ve daha kaliteli hizmet vermelerini sağlamaktır. bu gaye kapsamında, odaların sunduğu hizmetlerin kalitesi ve yeterliliği akreditasyon sistemi ile ölçmeyi amaçlamıştır. Başka bir deyişle, akreditasyon sistemi ile birlikte kurumsallaşan odaların sunduğu hizmetler daha kaliteli, hızlı, planlı ve bilinçli bir şekilde gerçekleşmektedir.

Akreditasyon sistemi, odaların üyelerine ve topluma sunduğu hizmetlerin yerel bölgesel ve ülke düzeyinde kalite standardı anlamında en yüksek düzeyde olmasını sağlamak olup anılan sisteminin temel gayesi, odaların kuruldukları yerde hem yapısal hem de sunulan hizmetler açısından en üst düzeyde kurumsallaşarak ticari hayatta faaliyet gösteren diğer kurum ve kuruluşlara örnek teşkil etmektir.

Akreditasyon sistemi, TOBB bünyesinde yer alan Akreditasyon kurulu tarafından yürütülmektedir. Odaların akredite edilmesi iki temel ölçüte bağlanmıştır; a) Temel Hizmetler, b) Temel yeterlilikler. Temel hizmetler, odaların sunduğu hizmetlerle ilgili olup temel yeterlilikler ise odanın yapısal olarak yeterli olup olmadığını ölçmektedir. Temel hizmetler; iletişim ağı, politika ve temsil, bilgi danışmanlık ve destek, iş geliştirme ve eğitim, uluslararası ticaret şeklinde sıralanmaktadır. Temel yeterlilikler ise; yönetim ve mevzuat, kalite yönetimi, mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, iş planlaması ve yönetimi, haberleşme ve

yayıncılık, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı ile üyelik işlemlerinden oluşmaktadır (www.tobb.org.tr, 2019).

Akreditasyon sistemine başvuran odalar, akreditasyon kurulunun belirlediği bağımsız bir denetim kuruluşu tarafından denetlenmekte olup bu denetim dönemi 3 yıl olarak belirlenmiştir. Denetimler, odaların akreditasyon standartlarına ne kadar uyduğunu ortaya koymak için gerçekleştirilmektedir. Akreditasyon sistemi süreci geliştirme ve belgelendirme olmak üzere iki aşamadan oluşmaktadır. Söz konusu sürecin sonucunda odaların akredite düzeyi bir puanlama sistemi ile ölçülmektedir. 60-65 arasında puan alan odalar seviye olarak A seviyesi-mükemmel, 50-59 puan alanlar B seviyesi-tam ve 37-49 arası puan alanlar ise C seviyesi-geliştirmeye açık olarak tanımlanmıştır (www.tobb.org.tr, 2019).

Özetle, Akreditasyon sistemi ile birlikte odalar tarafından sunulan hizmetlerin kalitesi en üst düzeyde gerçekleşmekte olup aynı zamanda odaların idari ve mali yapıları güçlenmektedir. Akreditasyon sistemin sağladığı başka bir yarar da, ülkemizde yer alan odaların, gelişmiş ülkelerde faaliyet gösteren odalar ile uyumlu olmasını kolaylaştırmaktır. Ülkemizde faaliyet gösteren ticaret ve sanayi odalarının büyük bir çoğunluğu söz konusu sisteme entegre olmuş, geriye kalan kısmın entegrasi için TOBB tarafından gerekli çalışmalara devam edilmektedir.

### **2.3.4.3 İktisadi Raporlama Faaliyeti**

Günümüzde ülke ekonomilerini birbirinden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Başka bir deyişle, bir ülkede ortaya çıkan ekonomik kriz, diğer ülkelerin ekonomilerini daha kolay ve hızlı bir şekilde etkilemektedir. Bu nedenle, bir ülke ekonomisinin sağlam bir yapıya sahip olması için öncelikle dünya ekonomilerinin yapısını ve özellikleri ile birlikte kendi ülke ekonomisindeki zayıf ve güçlü yönlerini ortaya koyması gerekmektedir. Bu anlamda, iktisadi raporların, istatistiksel çalışmaların ve araştırmaların neticesinde elde edilen güvenilir veriler, bir ekonominin sağlıklı bir şekilde gelişmesine ve sağlam bir yapıya kavuşmasına yön vermektedir.

Odaların ve TOBB'un her yıl düzenli bir şekilde ülke ekonomisinde yaşanan gelişmeleri küresel ekonomideki verileri ile mukayeseli bir şekilde değerlendirerek yıllık ekonomik rapor şeklinde düzenlemekte ve kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Yıllık ekonomik raporlar incelendiğinde, yoğun bir istatistiki veriye dayandığı ve istatistiki verilerin daha çok resmi kurum ve kuruluşlardan (TÜİK, TCMB, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, DHMİ, TOBB vb.) temin edildiği görülmektedir (www.tobb.org.tr, 2019).

Ekonomik Rapor yayınında yer alan istatistikler, Resmi İstatistik Programı kapsamında ilgili tematik konuda istatistikleri yayımlama sorumluluğunda olan kurumlardan temin edilmektedir. Uluslararası tematik konular için de ekonomik araştırma kurumları istatistikleri, raporları, araştırma notları esas alınmaktadır. Ekonomik verilerin derlenmesi, raporlanması ve yayınlanması TOBB bünyesinde kurulun İktisadi Raporlama ve İstatistik Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir (www.tobb.org.tr, 2019).

#### **2.3.4.4 İstihdam Oluşturma Faaliyetleri**

Günümüzde, üretim sektörünün veya üreticilerin en fazla ihtiyaç duyduğu eleman türü nitelikli olan elemanlardır. Söz konusu ihtiyacın ana sebebi nitelikli eleman eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Bu husus da, ülke ekonomisini ve özellikle üretim faaliyetini doğrudan olumsuz etkileyen bir faktördür. Dolayısıyla, son dönemlerde nitelikli elemanın yetiştirilmesi ve istihdam edilmesi ülkemiz açısından önemli bir sorun haline gelmiştir.

Bu nedenle kamu sektörü ile özel sektörün dayanışması çerçevesinde Aile, Sosyal ve Çalışma Bakanlığı ile İŞKUR arasındaki bağın kuvvetlendirilerek İŞKUR hizmetlerinden faydalanan şirket sayısının çoğaltılması amacıyla TOBB ile İŞKUR arasında 2016 yılında Mesleki Eğitim ve İstihdam Seferberliği Protokolü imzalanmıştır. Adı geçen protokol gereğince, özel sektörün nitelikli eleman ihtiyacını, mesleki eğitimlerini ve mesleki yeterliliğe sahip olduğunu gösteren belgeye ilişkin talebi belirlemeyi TOBB üstlenmiş olup, buna karşılık İŞKUR'un da çeşitli mesleki

eğitimleri sağlamak suretiyle nitelikli eleman ihtiyacını gidermeye yönelik faaliyetleri sürmektedir.

#### **2.3.4.5 Kadın ve Genç Girişimciler Kurulu Faaliyetleri**

Ekonomide sermayenin varlığı önemli olduğu kadar sermayenin doğru bir yerde ve doğru bir zamanda kullanılması çok önemlidir. İşte bu nedenle sermayenin kullanılması girişimcilik vasıtasıyla gerçekleşmektedir. Girişimcilik faaliyeti ise, nitelikli ve konusunda uzman kişiler ile girişimcilik kültürünün gelişmesine bağlıdır.

Bu amaçla TOBB bünyesinde kadın-genç girişimciliği konusunda genel politikalar geliştirmek ve görüş oluşturulmasına katkıda bulunmak, genç girişimci potansiyelinin her yönüyle geliştirilmesi amacıyla politika belirlemek ve girişimcilik kültürünün gençler arasında gelişmesini sağlamak, kadın ve genç girişimcilere eğitim, kapasite geliştirme desteği ve girişimci fikirlerini hayata geçirmeleri konularında destek sağlamak amacıyla Kadın-Genç Girişimciler Kurulu kurulmuştur.

Söz konusu kurullarda iş dünyasının ve kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen öncü isimleri yer almaktadır. Anılan kurullar, girişimcilik kültürüne büyük katkılar sağlamaktadır. Bahsi geçen kurullara, tacir olup kendi şirketinde yönetici sıfatı taşıyan herkes katılabilmektedir. Her ilde bulunan ticaret ve sanayi odası tarafından bünyesinde bu kurulların teşkilatlanmalarını sağlamaya yönelik çalışmalar yürütülmektedir.

#### **2.3.4.6 Tahkim Faaliyetleri**

Tahkim kurumu, Oda Muamelat Yönetmeliği'nin 49-61 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Tahkim, oda üyelerinin kendi aralarında veya düzenledikleri sözleşmelerde odanın hakem olacağına ilişkin kaydın yer alması halinde, bu sözleşmelerle ilgili olarak çıkan ihtilafların çözümünde odalar hakemlik yapabilir. Odaların hakemlik yapabilmesi, tarafların, aralarındaki anlaşmazlığın odaların hakemliğiyle çözülmesi hususunda yazılı olarak anlaşmasına ve talepte bulunmasına bağlıdır (m. 49). Oda meclis tarafından onaylanan hakem listesinde yer alanlar

arasından taraflarca ve/veya yönetim kurulunca seçilecek hakem veya hakem heyeti tarafından taraflar arasındaki ihtilaflar incelenerek karara bağlanmaktadır. Hakem listesinde yer almayan kişiler de hakem olarak seçilebilmektedir (m. 50).

Tahkim sürecini başlatmak isteyen taraf, hazırlayacağı bir dilekçe ile bulunduğu yerdeki Odaya başvurur. Dilekçeye; tarafların bilgisi, anlaşmazlığın konusu, davacının talebi, delil sayılacak belgeler ile tahkim sözleşmesi veya taraflar arasındaki tahkim şartı eklenir. Oda tarafından yapılan inceleme sonucunda geçerli bir sözleşme veya tahkim şartı bulunması halinde durum davalıya tebliğ edilir. Davalının duruma itiraz etmemesi halinde odanın oluşturduğu hakem listeleri taraflara gönderilir ve taraflar da hakemlerini anılan listeden seçerler (m. 51).

Seçilen hakemlerin oluşturduğu heyet, gerekli incelemeleri tamamladıktan ve tarafların yazılı savunmasını aldıktan sonra duruşma gününü belirler. Yapılan duruşmada taraflar hakem heyeti huzurunda dinlenir (m. 55). Tahkim yeri, tarafların aralarındaki anlaşmazlığın giderilmesini kararlaştırdıkları odanın bulunduğu yerdir (m. 56). Hakem heyeti ilk toplantısından itibaren altı ay içinde karar vermek zorundadır. Tahkim süresi geçtikten sonra hakem veya hakem heyetince yapılan işlemler ve verilen kararlar geçersiz olup, taraflar arasındaki anlaşmazlık yetkili mahkeme tarafından çözümlenir (m. 57).

Hakem veya hakem heyeti kararını, dava konusunun açıklığa kavuşturulduğu kanaati hasıl olduğunda vermektedir. Karar, üyelerinin çoğunluğuyla ve açık oyla alınmakta, karşı oy kullananların görüşlerine kararda yer verilmektedir. Hakem heyeti üye tamsayısıyla toplanmakta olup toplantılarında çekimser oy kullanılmamaktadır (m. 57). Hakem veya hakem heyeti tarafından alınan kararlar, taraflara bildirilmekte olup anılan kararlar temyiz ve yargılamanın yenilenmesine konu olabilir. Hakem heyeti kararları mahkeme tarafından tasdik edilip uygulanmaktadır (m. 60). TOBB tarafından, tüccar ve sanayicilerin gerek birbirleriyle veya yabancılarla olan, gerekse yabancıların birbirleriyle olan ticari ve sınai alanda çıkacak ihtilaflarının hızlı bir şekilde çözülmesi amacıyla "Tahkim Tüzüğü" hazırlanmış olup bu kapsamda gerekli



uygulamaların icra edilmesi için de TOBB nezdinde bir Tahkim Divanı oluşturulmuştur.

TOBB Tahkim Divanının ana gayesi, ticari ve sınaî anlaşmazlıkların tüzüğe bağlı tecrübeli hakem kurulları tarafından süratle, güvenle ve adaletli bir şekilde halledilmesini sağlamaktır. Ancak bu yargı yolundan yararlanabilmek için, her tacir ve sanayicinin, yaptıkları sözleşmelere, “bu sözleşmeden doğacak ihtilaflar, TOBB tahkim tüzüğü hükümleri uyarınca tahkim yoluyla halledilir” kaydını (tahkim şartını) koymaları gerekli ve yeterlidir. TOBB tarafından yürütülen tahkim faaliyeti de Odalardaki tahkimle benzerlik taşımaktadır.

Özetle, tahkim, mahkeme sürecine göre, daha hızlı ve ticari sırların korunması bakımından daha güvenli bir yargı yoludur. Tahkim süreci hukuk kurallarına uygun bir şekilde yürütülmekte olup verilen kararlar da mahkemenin onayından geçmektedir. Bununla birlikte, hakem kararları da mahkeme ilamları gibi uygulanabilmektedir.

#### **2.3.4.7 Fuar faaliyetleri**

Her yıl ülkemizin gelişmiş bir çok ilinde, fuar hizmeti gerçekleştirilmektedir. Söz konusu fuarlar, teknoloji, ticari, sınaî, tarım, kitap v.b gibi alanlarla ilgili olup fuar şirketleri tarafından organize edilmektedir. Ancak fuarı düzenleyecek şirketlerin fuarcılık hizmetini verebilmesi için bir yetki belgesinin bulunması gerekmektedir.

Yetki belgesi başvuruları odalara yapılmakta olup odalar da TOBB’a iletmektedir. Anılan yetki belgesi, TOBB tarafından fuar şirketlerine verilmekte olup ayrıca TOBB’un sitesinde yıllık ve aylık fuar takvimleri güncel bir şekilde yayınlanmaktadır. Dolayısıyla, fuarlara katılmak isteyen firmalar, TOBB’un düzenleyeceği yetki belgesini almak zorundadır aksi halde katılımları mümkün değildir.

#### **2.3.4.8 Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi Hizmeti**

Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nin amacı, ülkemizde faaliyet gösteren tüm ticari işletmelerin gerekli bilgilerini güvenli, şeffaf ve tarafsız bir şekilde yayımlanmasını sağlamaktır. Anılan sicil gazetesi, TOBB bünyesinde yer almakta olup yaklaşık 60 yıllık bir geçimşe sahiptir. Anılan gazetenin merkezi, TOBB olmakla birlikte yerelde faaliyet gösteren firmaların yayımlanması gereken bilgileri ticaret ve sanayi odalarının bünyesinde kurulan ticaret sicil müdürlüklerince derlenmekte ve Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'ne yayımlanmak üzere gönderilmektedir. Anılan gazete, her gün yayımlanmaktadır. Ayrıca, TOBB sicil gazetesi hizmetinden dolayı önemli bir gelir kaynağı elde etmektedir.

#### **2.3.4.9 TOBB'un Uluslararası Kuruluşlara Üyeliği**

TOBB'un ticari, iktisadi ve sanayi ile ilgili birçok önemli uluslararası kurum ve kuruluşlarda üyeliği bulunmaktadır. Üyesi olduğu uluslararası örgütlerin büyük bir kısmında, yönetim kurulu üyeliği, eş başkanlık, delege veya genel kurul üyeliği gibi görevleri de bulunmaktadır. Örnek vermek gerekirse, Asya Pasifik Ticaret ve Sanayi Odaları Konfederasyonu (CACCI) Başkan Yardımcılığı, Milletlerarası Ticaret Odası Yönetim Kurulu Üyeliği, Avrupa Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği Başkan Vekilliği, İslam Ticaret, Sanayi ve Tarım Odası Başkan Vekilliği, D-8 Ticaret ve Sanayi Odaları Federasyonu Dönem Başkanlığı, Dünya Odalar Federasyonu Genel Konsey Üyeliği, gibi görevlerin yürütülmesi TOBB'u temsilen TOBB Yönetim Kurulu Başkanı tarafından gerçekleştirilmektedir.

TOBB'un uluslararası kuruluşlara üyeliği sadece kendisini değil ülkemizi de yakından ilgilendirmektedir. Başka bir deyişle, örneğin, günümüzde bir ülkeye yabancı sermayenin gelmesi o ülkenin fayda ve risk barındıran bütün yönleriyle bilinmesine bağlıdır. Bununla birlikte, ticari ve kültürel anlamda da bir ülkenin tanıtılması o ülkenin ticaret ve turizm sektörünün gelişmesine yönelik bir fırsat doğurmaktadır. Dolayısıyla, TOBB'un uluslararası kuruluşlara üyeliği, ülkemizi en iyi şekilde tanıtmaya fırsatını içinde barındırmakla birlikte ülkemizin ekonomi, ticari ve kültürel alanlarına katkıda bulunmaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ODALAR VE TOBB'UN ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN ETKİNLİĞİ

#### 3.1 DENETİM KAVRAMI

Denetim kavramı, bir yönetim sisteminin ortaya koyduğu hedefe ulaşmak amacıyla gerçekleştirilen bir faaliyet olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle, yönetimin, kendi amacını ne kadar ve hangi düzeyde gerçekleştirdiğini denetim faaliyeti aracılığıyla anlaması mümkündür. Bu itibarla denetim, yönetim sürecinin tamamlayıcısı ve belki de en önemli parçası olarak ifade etmek mümkündür. Aslında denetim faaliyetinin bir kıyas veya ispat aracı olduğu da söylenebilir. Bir yönetim sistemi, amacını gerçekleştirebildiği oranda varlığını sürdürebilir. İyi bir denetim sistemi ile desteklenmeyen bir yönetim sisteminin başarılı olması pek de mümkün değildir.

Denetim, aslında bir mukayese faaliyetidir. Söz konusu mukayese, mevcut durum ile olması gereken durum arasında gerçekleştirilmekte ve nihayetinde bir neticeye varmayı hedeflemektedir. Anılan mukayese işlevi, yönetimde de mevcuttur. Öte yandan denetim ile yönetim işlevi arasında çok sıkı bir bağ vardır. Başka bir deyişle yönetim olmaz ise denetim olmaz (Atay, 1999: 22). Denetimin gayesi, yönetim faaliyetlerinin sürekli olarak denetim birimi tarafından gözetlenmesi, yönetimin kullanımına bırakılan kaynaklar kullanılırken verimlik ilkesinin esas alınıp alınmadığının ortaya çıkarılması ve yönetim faaliyeti gerçekleştirilirken verimliliğinin sürekli olarak artmasına olanak sağlayacak önlemlerin alınmasını sağlamaktır (Köksal, 1974: 51).

Özellikle kamu hizmeti sunan idarelerin yasayla tanımlanmış görevlerini icra ederken, hukuka aykırı hareket etmelerini engellemek, kaynak israfını önlemek ve zamandan ve kaynaktan tasarruf etmek gibi hususlar göz önünde bulundurulduğunda denetimin anlamlı ve önemli bir faaliyet olduğu anlaşılmaktadır.

### 3.2 DENETİMİN TANIMI

Denetim teriminin salt bir tarifinin bulunmadığı, çeşitli yönlerden tarif etmenin mümkün olduğu söylenebilir. Örneğin; Ergun ve Polatoğlu denetimi “Bir plan çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetlerin daha öncesinden öngörülen veya belirlenen amaçtan ne kadar saptığını inceleyen ve analiz eden ve yapılan analizlerin neticesinde ortaya çıkan amaç dışı faaliyetlerin ortadan kaldırmak amacıyla ne gibi tedbirlerin alınması gerektiğini karar merkezlerine ileten bir geri bildirim mekanizması” olarak tanımlamaktadır (1984: 333-335).

Günel’e göre, “Yönetim faaliyetlerinin olması gerektiği gibi sürdürülmesini sağlamak amacıyla yönetim faaliyetlerinin daha sistemli ve rasyonel bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan bir mekanizmadır.” (1995: 18). Eroğlu ise daha çok hukuksal bir yaklaşım içinde denetimi tanımlamakta ve “İdarenin yürüttüğü faaliyetleri mevzuata uygun bir şekilde yerine getirip getirmediğini ortaya çıkaran ve bu amaçla mevzuata aykırı bir şekilde yürütülen faaliyetleri uygun bir hale getirmeye yarayan bir faaliyet veya araç” (1972: 285) olarak kabul etmektedir. Denetime ilişkin yukarıda zikredilen tarifler göz önünde bulundurularak şu şekilde ifade edilebilir; Denetim, bir yönetimin veya idarenin ortaya koyduğu hedeflere etkin, verimli ve en kısa zamanda ulaşmak amacıyla tabi oldukları mevzuat hükümlere uygun olarak yönetilip yönetilmediğini, varsa eksikliklerinin tespit edilmesi ve çözüm önerisi sunan bir kontrol aracıdır.

### 3.3 DENETİMİN AŞAMALARI VE AMAÇLARI

Yönetim gibi, denetim faaliyeti de bir süreçten oluşmaktadır. Bu nedenle denetim sürecinde bir takım aşamalar mevcuttur. Bu aşamalar tamamlandıktan sonra denetim faaliyeti tam anlamıyla gerçekleşmiş olacaktır. Denetim aşamalarına ilişkin yönetim biliminde farklı açıklamalar yapılmıştır;

Tortop’a göre, denetimin aşamaları öncesinden belirlenen bir planın olması, yürütülen faaliyetler ile belirlenen amaçlar arasında bir kıyasın mevcut olması ve söz konusu kıyasın neticesinde ortaya çıkan uyumsuzlukların giderilmesi hususunda

gerekli tedbirlerin alınması aşamaları mevcut ise denetim aşamalarından söz edilebileceğini belirtmiştir (1998: 15).

Atay'a göre, yürütülen mevcut faaliyetin tespit edilmesi, daha öncesinde belirlenen amaçlar çerçevesinde hareket edilip edilmediğinin kıyaslanması, söz konusu kıyas neticesinde ortaya çıkan hataların tespit edilmesi ve buna ilişkin gerekli tedbirleri alınması ile nihayetinde denetim süreci sonunda bir kanıya varılması söz konusu ise denetimin aşamaların varlığından bahsetmenin mümkün olacağını ifade etmiştir (1999: 55-59). Ertekin'e göre, denetimin aşamaları, önceden belirlenen amaçların varlığı, yürütülen faaliyetlerin analiz edilmesi, önceden belirlenen kurullarla yürütülen faaliyetlerin kıyaslanması ve yapılan kıyasın neticesinde ortaya çıkan hususun değerlendirilmesidir (1998: 494-495).

Denetimin aşamalarını genel olarak ifade etmek gerekirse, denetim faaliyetinin etkin, verimli ve uygulanabilir olması için yönetim faaliyetlerinin öncesinden belirlenmiş olan standartlara göre yürütülmesi gerektiği, denetim faaliyetinin daha sağlıklı işleyebilmesi için belirlenmiş olan standartlarla mevcut durumun kıyaslanması neticesinde, yönetimin amacına ne kadar yakınlaştığı ve eksikliklerin tespit edilerek gerekli tedbirlerin alınmasını kapsamaktadır.

Denetimin birden fazla amacının olduğu söylenebilir. Örneğin; Atay'a göre, denetimin amaçları arasında, hataları düzeltmek ve önlemek, bu konuda gerekli çözüm önerileri geliştirmek, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak ve verimli kullanılan kaynakların verimlilik kapasitelerini arttırmak, denetimin en önemli amaçları arasında yer almakta olduğunu (1999: 33-36) belirtmektedir. Denetimin diğer bir amacını ise Falay şu şekilde açıklamaktadır: "Yönetime ilişkin daha öncesinde belirlenen standart kararlarla yürütülen faaliyetlerin arasındaki uyumsuzluğu gidermek, uyumsuzlukların yaşanmaması amacıyla fayda sağlayacak hususları ortaya çıkararak uygulamasını sağlamaktır" (1998: 18) şeklinde ifade etmiştir.

Köse de üretime konulan mal ve hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını göz önünde bulundurarak bu anlamdaki modelleri ortaya koyan faaliyetin ancak denetimle ortaya çıkacağını (2007: 6) açıklamıştır. Denetimin amacına ilişkin başka bir tarif de Akıncı tarafından yapılmıştır. Akıncı'ya göre, bir işlemin ya da eylemin doğru bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını ortaya çıkarılması gerçekleştirilecek bir denetimle mümkün olacağını (1999: 48) iddia etmektedir.

### **3.4 DENETİMİN İLKELERİ**

Yönetim Bilimi disiplininde, denetim faaliyeti icra edilirken tabi olunan birtakım ilkelerin bulunduğu genel kabul görmüştür. Söz konusu ilkeler aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir.

#### **3.4.1 Bağımsızlık İlkesi**

Denetimin gerçekleştiği süreçte, denetleyen kişinin denetlenene bağımlı olmadan bağımsız hareket etmesi, gerçekleşen denetim açısından oldukça önemli bir özelliktir. Bağımsızlık ilkesi, denetim faaliyetinin kişilerin veya kurumların inisiyatifine bırakılmadan, ancak kanuni düzenlemelerle güvence altına alınması halinde etkin olacaktır (Köse, 2007: 55). Bu nedenle, denetleyen denetlenenin etkisi altına girmeden denetim faaliyetini sürdürmesi, denetimin sağlıklı bir şekilde yapılmasına olanak sağlayacaktır (Atay, 1999: 46). Başka bir deyişle nitelikli bir denetimin gerçekleşmesi için denetleyen bağımsızlığı oldukça önemli olduğundan dolayı denetimin kalitesi büyük ölçüde denetçinin bağımsızlığı ile doğru orantılıdır (Doğruel, 1991: 6).

#### **3.4.2 Yasallık İlkesi**

Yasallık ilkesine iki açıdan bakılabilir; birincisi, gerçekleştirilen denetimin yasal olup olmadığı başka bir deyişle denetimin hangi mevzuat hükümlerine dayanılarak gerçekleştiğini denetlemek, ikincisi ise, denetlenen yönetimin tabi olduğu mevzuat hükümlerine uygun hareket edip etmediğini denetlemekten oluşmaktadır.

Denetim açısından yasallık ilkesinin en önemli temel özelliği, yapılacak olan denetimin kapsamının önceden belirlenen mevzuat hükümlerine göre ve hukuka uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediğine ilişkindir (Atay, 1999: 46). Diğer bir özelliği ise, yönetimin sürdürdüğü faaliyetlerin hukuka uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır (Akpınar, 2006: 31).

### **3.4.3 Nesnellik İlkesi**

Nesnellik İlkesi, denetimi gerçekleştiren denetçinin, önceden düzenlenmiş olan kurallara göre ve tarafsız bir şekilde hareket etmesi, takdir yetkisini çizilen sınırlar içinde kullanması ve herhangi bir durumdan etkilenmeden karar verebilmesidir (Atay, 1999: 47-48). Başka bir ifadeyle, denetim sürecinde denetimi gerçekleştiren deneticinin herhangi bir etki altında kalmadan mevcut durumu objektif bir şekilde değerlendirip olması gereken durumla kıyaslamasından ibarettir. Dolayısıyla, denetleyenin objektif bir tutumla gerekli incelemeleri yapması ve inceleme sonrasında ortaya çıkan neticeleri hassasiyetle değerlendirmesi nesnellik ilkesinin en önemli sonucudur (Köse, 2007: 56).

### **3.4.4 Dürüstlük İlkesi**

Dürüstlük ilkesi ile nesnellik ilkesi arasında çok yakın bir ilişki söz konusudur. Hem denetçilerin hem de denetlenenlerin kendilerine verilen yetki ve görevlerini yerine getirirken herhangi bir etki altında kalmadan, olması gereken neyse ona göre hareket edip karar vermelerinde dürüstlük ilkesinin büyük bir payı vardır (Köse, 2007: 56). Diğer bir ifadeyle, dürüstlük ilkesi, bir denetçinin denetim sürecinde kendi kişisel düşüncesini, menfaat bağlarını, ideolojisini, dünya görüşünü veya önyargılarını denetim faaliyetinden uzak tutarak ve her yönüyle anılan süreci objektif ve dürüst bir şekilde davranarak tamamlamasını sağlamayı amaçlamaktadır.

## **3.5 İDARİ DENETİMİN TÜRLERİ**

İdari denetim, kendi arasında genellikle iki ana başlıkta sınıflandırılır; 1) İç Denetim, 2) Dış Denetim. İç denetim kendi arasında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi

ve Kontrol Kanunu (KMYKK) kapsamında yapılan İç denetim, hiyerarşik denetim ve idari teftiş olarak sınıflandırılmaktadır. Dış denetim ise idari vesayet denetimi ve diğer dış denetimlerden (Sayıştay Denetimi ve DDK Denetimi gibi.) oluşmaktadır.

Tezin konusu, Ticaret Bakanlığının TOBB ile ticaret ve sanayi odaları üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi olduğundan idarenin gerçekleştirdiği iç denetim türlerine kısaca değinildikten sonra dış denetim olarak sadece idari vesayet denetimi ele alınacaktır. Ancak öncesinde doktrinde idari denetimin kendi içinde biçimsel olarak iç denetim ve dış denetim olarak ayrılması hususunda çeşitli sınıflandırmalar yapıldığı görülmektedir; örneğin;

Gözübüyük'e göre, idarenin iki şekilde denetlendiğini, birincisinin yargı yerleri tarafından gerçekleştirilen hukuka uygunluk denetimi olduğu, geriye kalan denetimin ise diğer idari birimlerin gerçekleştirdiği hukuka uygunluk ve yerindelik denetimidir (1988: 733). Köksal ise denetimi denetimin türleri 3 başlık olarak kategorize etmekte olup bunların; hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve ombudsman denetimi olarak açıklamaktadır. Yapılması gereken ilk denetimin, iç düzenlemelerin uygulamalarını tespit edebilmek amacıyla yapılması gerektiği, akabinde yürürlükte olan yasal mevzuat kapsamında vesayet ve ombudsman denetimlerinin gerçekleşmesi gerektiğini belirtmiştir (1974: 52).

İç denetim ve dış denetimin ne şekilde yapılacağına ilişkin, idarenin kendi teşkilat yapısını, yine kendisi tarafından denetlemesine iç denetim olarak tanımlanmakta olup söz konusu denetimi kendi bünyesinde ihdas ettiği teftiş birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir (Avşar, 1999: 26). İdarenin kendisi dışında denetleyici birimler tarafından denetlenmesine “dış denetim” denilmektedir (Erdoğan, 2006: 23). Başka bir deyişle, iç denetim ile dış denetim arasındaki temel fark bir idarenin kendisi tarafından veya başka kurumlar tarafından denetimi neticesinde ortaya çıkmaktadır.



### 3.5.1 İç Denetim Türleri

İç denetim kendi arasında üç kategoriye ayrılmaktadır. Bunlar; 5018 sayılı KMYKK kapsamında yapılan iç denetim, idari teşkilat içerisinde önemli bir kontrol mekanizması olan hiyerarşik denetim ve idari teftiştir.

İç denetim, 10.12.2003 tarihinde kabul edilen ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK ile birlikte, idarenin bünyesinde iç denetim birimleri ihdas edilmiştir. KMYKK'nin 63. maddesinde iç denetimin amacı, “kamu kaynakların israf edilmeden etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını, ayrıca idarenin yürüttüğü faaliyetlerin daha nitelikli bir hale gelmesi ve kamuda herhangi bir kamu zararının ortaya çıkmaması için gerekli araştırma, inceleme ve görüşlerini idareye bildirme görevini yerine getirmektir.” Şeklinde belirtilmiştir.

İç denetim; mali saydamlık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerine göre yürütülmektedir. Aynı zamanda idari birimlerin bünyesinde teşkilatlanan iç denetim birimlerinin bağlı bulunduğu İç Denetim Koordinasyon Kurulu (İDKK) kurulmuş olup İDKK'nin temel görevleri ise iç denetimin daha nitelikli bir hale gelmesi sağlamak, iç denetim standartları oluşturmak ve risk esaslı iç denetimi gerçekleştirmektir.

Bir diğer iç denetim çeşidi olan hiyerarşik denetim ise idarenin başvurduğu en sık ve en kolay denetim türüdür. Aynı tüzel kişilik içinde yer alan ve ast üst ilişkiden kaynaklanan bir denetim türüdür. Amir memurun işlemleri üzerinde hiyerarşik bir güce sahip olup söz konusu hiyerarşik gücü memurun işlemlerini gerçekleştirmeden önce incelemek, gerçekleştirdikten sonra ise mevzuata uygun olmaması halinde düzeltmesi veya değiştirmesi hatta iptal etmesi şeklinde kullanmaktadır (Giritli, 1979: 19). Bu duruma karşın memur da yasalarda gösterilen şikâyet ve dava yollarına başvurabilme imkânına sahiptir. Ama kanunsuz emir dışında üstün emir ve talimatlarına uymak zorunluluğu bulunmaktadır ( Yıldırım, 1997: 7).

Hiyerarşik denetim, merkeze bağlı idarede yer alan ast ile üst arasında icra edilmektedir (Giritli, 1979: 20). Öte yandan, bu denetim yasal bir dayanak olmadan ve kendiliğinden icra edilen bir denetim türüdür. Anılan denetim ile hem hukukilik

denetimi hem de yerindelik denetimi sağlanmaktadır (Günday, 1999: 54). Bu denetimin kapsamı oldukça geniş tutulmuştur. Üst, bu denetimin aracılığıyla hem kanunda sayılan memurun kişisel haklarını etkileyen yetkileri kullanmakta hem de astın gerçekleştirdiği işlemlerin üzerinde düzeltme değiştirme veya iptal etme gibi yetkileri kullanmaktadır (Tan ve Gözübüyük, 2001: 930-931).

Hiyerarşik denetimin genel özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır;

- Hiyerarşik denetim yetkisi, genel bir yetkidir,
- Hiyerarşik denetim yetkisinin kullanımı, sınırlı olmayıp geniş bir şekilde kullanılır,
- Hiyerarşik denetim, aynı tüzel kişilik içinde yapılan denetimdir,
- Hiyerarşik denetiminin neticesinde ortaya çıkan sorumluluk, devlet tüzelkişiliği tarafından üstlenilir.
- Hiyerarşik denetimde, mali sorumluluk devlet hazinesine aittir.
- Hiyerarşik üst, hiyerarşik denetim yetkisini genellikle resen kullanır,
- Hiyerarşik üst, astın işlemlerini sadece hukuken uygun olup olmadığını denetlemekle birlikte işlemin yer ve zaman açısından uygunluğunu da (yerindelik) denetler,
- Hiyerarşik üst, astın hem kişisel durumu hem de ilgili kişinin gerçekleştirdiği işlemler üzerinde hiyerarşik yetkilere sahiptir.

İç denetimin son türü olan idari teftiş, idarenin yetkilendirdiği denetim elemanları aracılığıyla yine aynı tüzel kişilik içinde gerçekleştirilen bir denetim türüdür. İdari teftiş, idarenin bünyesinde yer alan ve en üst birim amirine bağlı olarak çalışan denetim elemanları (müfettiş, denetçi) tarafından yerine getirilir. Müfettişlerin veya denetçilerin icrai yetkileri bulunmamasıyla birlikte daha çok gerçekleştirilen faaliyetlerin verimli ve mevzuata uygun bir şekilde yürütülmesi amacıyla denetlediği idari birimin üst yöneticisine yol gösterme görevleri bulunmaktadır (Amcaoğlu, 2002: 21).

İdari teftiş ile hiyerarşik denetim arasında görünürde bir benzerlik söz konusu olsa da İdari teftiş, hiyerarşik denetime göre daha kapsayıcı bir niteliğe sahiptir. Hiyerarşik denetimde idari işlemler veya memurun bizzat kişisel durumu göz önünde bulundurulurken idari teftişte bunlarla birlikte idarenin gelir gider denetimi ve personelin denetimi de yer almaktadır (Mutta, 2001: 25). Ayrıca, idari teftiş, en üst amir (Bakan veya Genel Müdür) adına yapıldığından yönlendirme ve destek hizmeti niteliğindedir (Tortop, İspir, Aykaç, 2005: 140).

### **3.5.2 Dış Denetim**

Dış denetim, bir kurumun veya idarenin dışındaki bir kuruma bağlı denetim elemanları (Müfettiş-Denetçi) tarafından denetlenmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda Cumhurbaşkanlığı'na bağlı denetim yapan Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) adına denetim yapan Sayıştay ve Bakanlık Teftiş Kurulları tarafından yapılan denetimler de dış denetimin kapsamındadır.

İdari vesayet denetimi de iki farklı tüzel kişilik arasında gerçekleşen bir denetim olduğundan dış denetimin bir türü olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak konumuz odalar ve TOBB üzerindeki idari vesayet kapsamındaki denetimi olduğundan DDK ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimlere değinilmeden, öncelikle idari vesayet denetiminin tanımı ve genel özelliklerinden bahsedilecek olup daha sonra, Ticaret Bakanlığı'nın idari vesayet kapsamında gerçekleştirdiği denetimin kapsamı ve etkinliği incelenecektir.

#### **3.5.2.1 İdari Vesayet Yetkisi/Denetimi ve Genel Özellikleri**

İdari vesayet yetkisi/denetimi, doktrinde birçok kez ve benzer biçimde tanımlanmıştır. İdari vesayet yetkisi, doktrinde bazen “idari vesayet” bazen “idari vesayet denetimi” ve bazen de “idari vesayet yetkisi” olarak isimlendirilmiştir. Bununla birlikte, mevzuatta bu kavrama pek yer verilmemiştir. İdari vesayet genel olarak ilk yasal tanımı 1982 Anayasa'sında yapılmıştır (Bayındır, 2007: 44).

İdari vesayet yetkisi, Anayasa'nın 127 nci maddesinin beşinci fıkrasında şu şekilde tanımlanmaktadır; “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, idari vesayet yetkisi, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullanılacağı bir yetki olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

İdare Hukuku doktrinde idari vesayet yetkisine ilişkin farklı tanımlamalar mevcuttur. Örneğin; Görelî'ye göre, “İdari vesayet ve adem-i merkeziyetle idare olunan bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil muamelelerin yerine başka bir fiil veya muameleyi ikame salahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazen de hal ve maslahatın icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder.” (1944: 4) şeklinde tanımlamıştır.

Onar da, idari vesayet yetkisini, “merkezi idarenin mahalli idarelerinin yürürlükte olan kararlarını ile idari eylemlerini denetlemek ve bu kararları iptal etmek yetkisidir.” (1960: 622) şeklinde tarif etmiştir. Arslan da Onar gibi idari vesayet yetkisini, “merkezi idarenin mahalli idarelerin eylem ve işlemlerini yasa da belirlenen kriterler çerçevesinde denetlemek ve anılan idareler tarafından verilen kararları iptal etmek yetkisidir.” (1978: 59) şeklinde tanımlamıştır.

Giritli, vd., Günday ve Akyılmaz da idari ve vesayet yetkisini hemen hemen aynı şekilde tarif etmektedir. Giritli, v.d'ne göre, “Merkezi idarenin, mahalli idareler tarafından icra edilen işlem ve eylemlerini denetlemek ve gerektiği halde bozabilmek yetkisi” olarak tanımlamıştır (2006: 190). Günday'a göre, “İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.” (2003: 74) şeklinde, Akyılmaz'a göre ise, “merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde, toplum yararını ve düzenini korumak ile anılan idarelerin yürüttüğü

kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmek amacıyla yapılan denetimdir.” (2000: 126) şeklinde tanımlamıştır.

Anayasa'nın 127/5 hükmü ile doktrinde yer alan görüşler de göz önünde bulundurularak idari vesayetin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir;

Öncelikle, idari vesayet yetkisi, iki kamu tüzel kişiliğinin arasındaki denetim ilişkisini ifade etmekte, söz konusu kamu tüzel kişiliklerinden bir tarafının her zaman devlet olduğu, diğer tarafın ise devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak kurulmuş olan kamu tüzel kişiliğine haiz mahalli idarelerin olduğu, devlete tanınan idari vesayet yetkisinin mahalli idarelerin işlem ve eylemlerini denetleme yoluyla kullanılacağı açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

Ayrıca, idari vesayet yetkisinin, ayrıksı bir özelliğe sahip olduğu, anılan yetkinin yasa hükümlerine dayandığı, dar yorumlandığı, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisinin bulunmadığı, İdari bir denetim olduğu, bir kamu görevlisine, organa ya da kurula tanınan bir yetki olduğu, devletin genel menfaatlerini korumak, kamu hizmetlerinin tek elden ve bir bütünlük içinde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla yapıldığı, mahalli idareleri yöneticilerinin keyfi uygulamalarına karşı korumak gibi özelliklere haiz olduğunu söylemek mümkündür

Öte yandan, odaları ve TOBB'u hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul ettiğimizde, odaların ve TOBB'un denetlenmesi faaliyeti idari vesayet kapsamına giren bir denetim faaliyeti olup olmadığı hususu ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda, Anayasa'nın ilgili hükümlerinde, idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde kullanılacağına ilişkin anayasal hüküm açık bir şekilde ifade edilmesine rağmen hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisinin kullanılacağına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.

Ancak, doktrinde hizmet yerinden yönetim kuruluşu sayılan KKNMK'lerin Anayasa'nın 135'inci maddesinde, devletin idari ve mali denetimine tabi olduğu düzenlemiş olup bu denetimin idari vesayet denetimi olup olmadığı açık bir şekilde

düzenlenmemiştir. Aynı zamanda bu husus, yargı kararlarına konu olmuş ve doktrinde bazı yazarlar tarafından tartışılmıştır.

Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin bulunduğu ilişkin kararlara bakıldığında; mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin idari vesayet denetimi kapsamında yetkisinin var olduğu kabul ediliyorsa, hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde anılan yetkinin var olduğunu evleviyetle kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir (AYM, 03.04.2013, E. 2011/142, K.2013/52, KBB ile 02.06.2011, E. 2008/88, K. 2011/85, KBB).

Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararı olan 14.02.2013 E.2011/150, K.2013/30 no.lu kararında da aynı yönde görüş belirtmiş olup anılan kararında özetle, KKNMK'nin özerk bir yapıya sahip kuruluşlar olduğunu ifade ettikten sonra anılan kuruluşların özerk bir yapıya sahip olmaları idari vesayet denetimine sahip olmayacakları anlamına gelmeyeceğini belirtmiştir (Gündüz, 2015: 80).

Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararlarında, merkezi idarenin hizmet yerinden yönetimler üzerindeki idari ve mali denetiminin idari vesayet yetkisi olduğu şeklinde yorumladığı anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle anılan mahkemenin kararlarında merkezi idarenin hizmet yerinden yönetimler üzerindeki idari ve mali denetiminin idari vesayet yetkisi kapsamında düşünülmesi gerektiği yönünde karar vermiştir.

Konuya ilişkin doktrindeki yazarların görüşleri incelendiğinde;

Günday'a göre, mahalli idareler olarak tanımlanan kuruluşlara göre daha az bağımsız olan hizmet yerinden kuruluşların üzerinde idari vesayet yetkisinin evleviyetle kullanılması gerektiğini (2003: 74) belirtmektedir. Yıldırım da Günday gibi, Anayasa'da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisinden açıkça bahsedilmemesi bu kuruluşlar üzerinde söz konusu yetkinin kullanılmayacağı anlamına gelmeyeceğini, mahalli idarelerle ilgili idari vesayet yetkisinin kullanılmasından bahsedilmesinin sadece söz konusu idarelerin özerkliğinin

Anayasal hükümlerle kayıt altına alınmasından kaynaklandığını (2005: 28) ifade etmektedir.

Yıldırım, vd.'ne göre ise kamu tüzel kişiliği ön plana çıkmaktadır. Buna göre, idari vesayet yetkisinin kullanılması, iki ayrı kamu tüzel kişiliğinin bulunması ve bir tarafının her zaman devletin olması gerektiği; dolayısıyla, merkezi idare ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları veya mahalli idareler arasındaki denetim ilişkisi idari vesayet denetimi olduğunu (2013: 37) belirtmektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesine vurgu yapan Atay'a göre ise, İdarenin bütünlüğü ilkesinin kapsayıcı özelliğinden dolayı hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin de idari vesayet denetimi/yetkisi olarak görülmesi gerekmektedir (2006: 130). KKNMK'leri, hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul eden Çağlayan da anılan meslek kuruluşları üzerindeki devletin idari ve mali denetimini, idari vesayet denetimi olarak kabul edilmesi gerektiğini (2014: 94) vurgulamıştır.

Mesleki kuruluşların idari vesayet denetimine tabi olduklarını destekler nitelikte olan Devlet Denetleme Kurulu'nun 29.08.2009 tarihli ve 2009/6 sayılı inceleme ve araştırma raporunda, KKNMK'nin kamu tüzel kişiliğine haiz olduğunu, ayrıcalıklı kamusal yetkilere sahip olduklarını, merkezi idarenin idari ve mali denetimine tabi olduklarını ve anılan denetimin kapsamını, şeklini, kurallarını ve sınırlarını kanun koyucuya bırakılması ve anılan mesleki kuruluşlar tarafından yürütülen hizmetlerin kamu hizmeti niteliğinde olması nedeniyle söz konusu mesleki kuruluşların üzerindeki merkezi idarenin denetimin idari vesayet denetimi olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir (DDK, 2009: 222-225).

Aynı raporda, meslek kuruluşları üzerinde devlet tarafından gerçekleştirilen idari ve mali denetiminin vesayet yetkisine dayanak olduğu ve niteliği veya usulü farklı olsa da bu kuruluşlar üzerindeki denetiminin idari vesayet yetkisi/denetimi olarak kabul edilmesi gerektiği belirtilmiştir (DDK, 2009: 714).

Genel olarak ifade etmek gerekirse, idari vesayet yetkisi, her ne kadar Anayasanın 127/5 hükmünde idari vesayet yetkisinin veya denetiminin, merkezi

idarenin mahalli idareler üzerinde kullanılan bir denetim yetkisi şeklinde belirtilmiş olsa da, söz konusu hükmün doktrin ve yargı kararlarını da göz önünde bulundurarak mahalli idarelerle birlikte hizmet yerinden yönetimlerin ve hizmet yerinden yönetimlerin arasında kabul edilen KKNMK'leri de kapsadığını, dolayısıyla devlet tarafından meslek kuruluşların idari ve mali yönden denetime tabi tutulmasını bir idari vesayet denetimi şeklinde düşünmek gerekir.

### **3.6 TİCARET BAKANLIĞI'NIN ODALAR VE TOBB İLE OLAN DENETİM İLİŞKİSİ**

Anayasa'nın 135 inci maddesinde, meslek kuruluşların, devletin idari ve mali denetimine ilişkin usul ve esasların yasayla düzenleneceği belirtilmiştir. Başka bir deyişle idari vesayet yetkisinin düzenlenmesi hususu ilgili kanunlara bırakılmış ve anılan anayasal hükmün gereğince de, 5174 sayılı Kanun'un 100 üncü maddesinde odaların, TOBB'un ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşlarının Ticaret Bakanlığı tarafından denetleneceği ifade edilmiştir (m. 100).

Devlet teşkilatında gerçekleştirilen sistem değişikliği nedeniyle daha önce kanun ve kanun hükmündeki kararnamelerle kurulan bakanlıklar, 10.7.2018 tarihli ve 30474 sayılı resmi gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiş ve Ticaret Bakanlığı'nın görev ve yetkileri anılan kararnamenin 441-473 madde hükümleri arasında yer almıştır.

Anılan Kararnamenin 441 inci maddesinde, Ticaret Bakanlığı'na odalara ve TOBB'a ait hizmetlerin yürütülme görevinin verildiği, 459 uncu maddesinde ise, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı'na (RTB) mevzuatın imkân tanıdığı ölçüde Bakanlık adına her konuda denetleme yetkisinin tanındığı, yine, 18.08.2012 tarihli ve 28388 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve halen yürürlükte bulunan Ticaret Bakanlığı RTB Yönetmeliği'nin 8 inci maddesinde, oda ve TOBB ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyet, hesap ve işlemlerini inceleme, denetleme ve soruşturma yapmak yetkisinin verildiği görülmektedir. Bu itibarla, yukarıda zikredilen mevzuat hükümleri



kapsamında, oda ve TOBB ile bunların bağı ve ilgili kuruluşların faaliyet, hesap ve işlemlerinin denetimi Ticaret Bakanlığı tarafından gerçekleştirildiği anlaşılmaktadır.

### **3.6.1 RTB'nin Yapısı ile Görev ve Yetkileri**

03.06.2011 tarihinde 640 Sayılı Kanun Hükmündeki Kararname hükmü gereğince Gümrük Müsteşarlığı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bir araya getirilerek Gümrük ve Ticaret Bakanlığı adıyla yeni bir Bakanlık kurulmuş ve bu kapsamda her iki kurumun Teftiş Kurulu Başkanlıkları tek çatı altında birleştirilerek RTB ihdas edilmiştir.

Daha sonra, yukarıda zikredilen Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu defa Ekonomi Bakanlığı ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bir araya getirilerek Ticaret Bakanlığı adıyla yeni bir Bakanlık ihdas edilmesine rağmen daha önceden ihdas edilen RTB eski haliyle mevcudiyetini korumuştur.

Hali hazırda, Ticaret Bakanlığı'nın teşkilat yapılanmasında, doğrudan Bakanlık Makamına bağlı olan RTB, kendi bünyesinde istihdam edilen müfettişler eliyle, bakanlık makamı adına mevzuatta belirtilen sınırlar dâhilinde her türlü konuda teftiş, inceleme ve soruşturmaları gerçekleştirilmektedir.

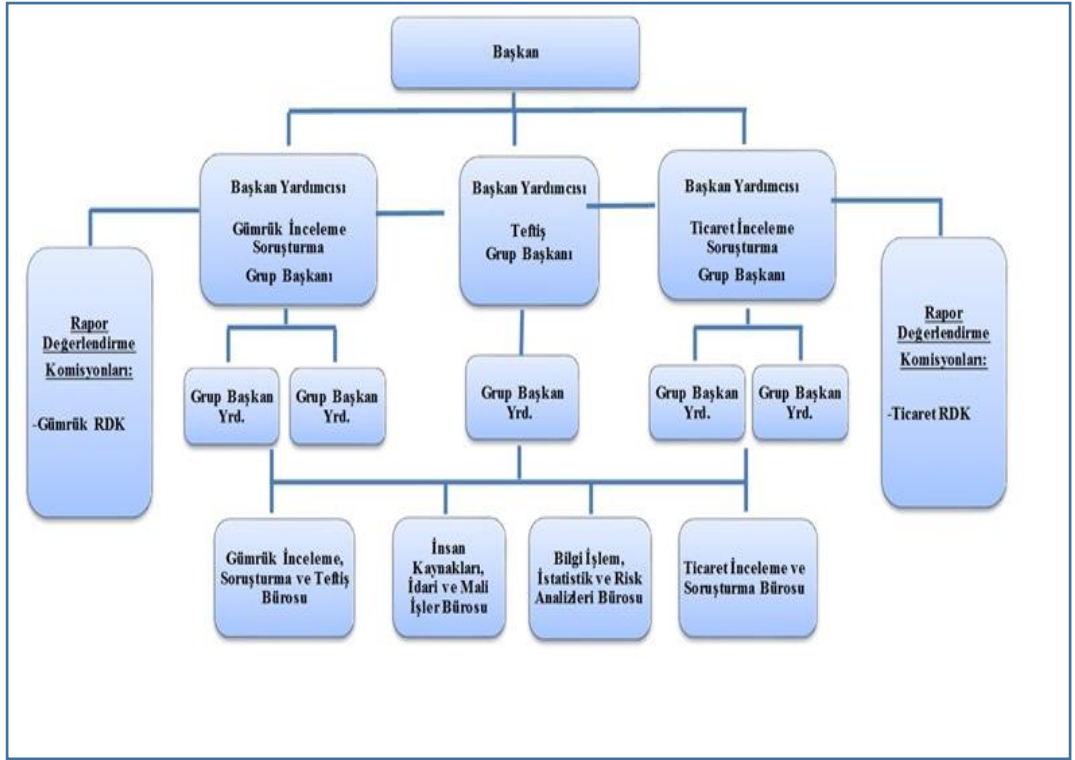
Ticaret Bakanlığı Müfettişleri, Bakan'a ve Rehberlik ve Teftiş Başkanı dışında herhangi bir kişiden veya merciden emir ve talimat almayıp sadece belirtilen kişilere karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Anılan başkanlığın yapısına bakıldığında; 1 başkan, 3 başkan yardımcısı ve aynı zamanda grup başkanı, 5 grup başkan yardımcısı ile ticaret müfettişlerinden oluşmaktadır. Ayrıca, gümrük ile ticaret mevzuatı gereğince kurulan iki adet rapor okuma komisyonu ile idari işleri yürüten bürolar bulunmaktadır (<http://teftis.ticaret.gov.tr>, 2019).

Ticaret ve gümrüğün mevzuat ve uygulama anlamında birbirinden bağımsız iki farklı alan olması nedeniyle, Başkanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde, uzmanlaşma ve işbölümünün sağlanması amacıyla doğrudan Başkanlığa bağlı olmak ve çalışma usul ve esasları yönetmelikle belirlenmek üzere ticaret mevzuatını

ilgilendiren konularda gerekli denetim işlemleri yürütmek amacıyla Ticaret İnceleme Soruşturma Grubu kurulmuştur.

Gümrük mevzuatını ilgilendiren konularda ise gerekli denetim işlemlerini yürütmek amacıyla Gümrük İnceleme ve Soruşturma Grup Başkanlığı kurulmuş ve genel denetimleri yürütmek amacıyla Teftiş Grubu Başkanlığı ihdas edilmiş olup aşağıdaki Şekil 4’de gösterilmiştir.

**Şekil 4: RTB Teşkilat Yapısı**



**Kaynak:** <http://teftis.ticaret.gov.tr/> (E.t:22.05.2019)

Odalar ve TOBB ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyet, hesap ve işlemlerinin denetimi, ticaret mevzuatı kapsamında yer aldığından dolayı anılan mesleki kuruluşlar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyet, hesap ve işlemlerinin denetimi Ticaret İnceleme ve Soruşturma Grubu tarafından yürütülmektedir. Tablo 11’den de görüleceği üzere RTB’nin bünyesinde kaç müfettişin istihdam edildiği gösterilmektedir.

**Tablo 11: RTB’de İstihdam Edilen Müfettiş Sayısı**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Başmüfettiş Sayısı</b>	42	190	209	232	242	228	220	212	226
<b>Müfettiş Sayısı</b>	57	110	104	134	145	145	135	108	112
<b>Müfettiş Yardımcısı Sayısı</b>	14	91	62	52	62	69	64	46	50
<b>Toplam</b>	<b>113</b>	<b>392</b>	<b>375</b>	<b>418</b>	<b>449</b>	<b>442</b>	<b>419</b>	<b>366</b>	<b>388</b>

**Kaynak:** <http://teftis.ticaret.gov.tr/idari-yapi/idari-yapi> (E.t:22.05.2019)

RTB bünyesinde istihdam edilen bütün gruplar itibariyle müfettiş sayısı incelendiğinde 2018 yılı itibariyle toplamda 388 müfettişin istihdam edildiği, bununla birlikte, Ekonomi Bakanlığı ile gerçekleştirilen birleşme neticesinde 18 başmüfettiş-müfettiş de başkanlık bünyesinde istihdam edilmeye başlanmıştır. Toplamda 400 kişiyi aşan müfettişlerin yaklaşık 150 adedi (Başmüfettiş-müfettiş) ticaret inceleme ve soruşturma grubunda görevlendirilmiştir. Bazı müfettişlerin idari birimlerde görevlendirilmeleri veya idari görevlerden ayrılmaları nedeniyle müfettiş sayısı değişkenlik göstermektedir.

Ticaret mevzuatına ilişkin her türlü denetimin, ticaret inceleme ve soruşturma grubu tarafından yürütülmesi nedeniyle, anılan inceleme ve soruşturma grubunun görev ve yetkileri RTB Yönetmeliği’nde RTB’nin görev ve yetkileri başlıklı 8 inci maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olup genel olarak ifade edilebilir;

Bakanlık teşkilatının ticaret konularındaki faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak inceleme ve soruşturma yapmak, gözetim şirketlerinin ve firmalarının kuruluş, faaliyet ve işlemleri, ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret ve sanayi odaları, deniz ticaret odaları, ticaret borsaları, ürün ihtisas borsası unvanını taşıyan ürün borsaları ile TOBB ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları incelemek, denetlemek ve soruşturmak,

Ticaret sicili müdürlüklerinin faaliyet, hesap ve işlemleri, bakanlığa verilen görevler çerçevesinde yerli ve yabancı şirketler, yurtdışında düzenlenen fuarların

kuruluş ve işleyişi, umumi mağazaların hesap, işlem, varlık ve faaliyetleri, yaş sebze ve meyve toptancı hâlleri ile ilgili inceleme, denetleme ve soruşturmaları yürütmek, Tüketicinin sağlık ve güvenliği ile ekonomik çıkarlarını korumak amacıyla piyasa gözetim ve denetimini, kooperatiflerin her türlü işlem, hesap ve mal varlıklarını, esnaf ve sanatkârlar genel müdürlüğünün görev alanına giren hususlarda inceleme, denetleme ve soruşturmaları yürütmek ve diğer görevleri yerine getirmektir. Dolayısıyla ticaret mevzuatıyla ilgili, ticaret inceleme ve soruşturma grup başkanlığının görev ve yetkileri oldukça geniş ve kapsayıcı olduğu görülmektedir.

### **3.6.2 Ticaret Bakanlığı'nın Gerçekleştirdiği Denetimin Kapsamı ve Şekli**

Ticaret Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen denetim faaliyetleri, RTB bünyesinde istihdam edilen ticaret müfettişleri eliyle ve RTB tarafından hazırlanan yıllık denetim plan ve programları çerçevesinde yürütülmekle birlikte yıllık denetim planı haricinde de denetimler yapılabilmektedir. Ticaret müfettişleri, ticaret mevzuatı kapsamında çeşitli kurum ve kuruluşların genel teftişini yapmakla birlikte, ayrıca inceleme ve soruşturmaya konu olan şikâyetler kapsamında da gerekli denetimleri gerçekleştirmektedir.

Yapılan genel teftişlerin kapsamı, çoğunlukla öncesinde hazırlanan denetim rehberleri göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmektedir. Hazırlanan denetim rehberlerine örnek vermek gerekirse, ticaret ve sanayi odaları ile TOBB'un, esnaf ve sanatkârlar odaları ve birliklerinin, kooperatiflerin, ticaret şirketlerinin, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin, ticaret il müdürlüklerinin, ticaret sicil müdürlüklerinin ve toptancı hallerinin genel denetimine ilişkin denetim rehberleridir.

Söz konusu denetim rehberleri, oldukça detaylı bir şekilde düzenlenmiş olup anılan kurum ve kuruluşların tüm hesap ve işlemlerinin denetimi ele alınmaktadır. örneğin, ticaret ve sanayi odaları ile TOBB'un genel teftişi gerçekleştirildiğinde, kasa ve sayım işlemleri, muamelata yönelik işlemler, muhasebeye yönelik işlemler, gelirlere ve giderlere yönelik işlemler, personele yönelik işlemler, seçim işlerine yönelik işlemler, bilirkişi, eksper listelerinin hazırlanması, şube ve temsilciliklerin

kuruluşu ve işleyişi ile diğer muhtelif hususlar ile bunlara ilişkin diğer alt hesap ve konular denetime konu olmaktadır.

Yapılan denetimlerin şekli, esasında hukuka uygunluk denetimi olmakla birlikte bazı konularda yerindelik denetimi de gerçekleştirilmektedir. Söz konusu hususa örnek vermek gerekirse, odaların muamelat işlemleri olarak nitelendirilen organ toplantılarına çağrı usulü, toplantıların zamanında yapılıp yapılmadığı, toplantıların gerekli çoğunluk sağlanarak gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği, organlarca alınan kararlara ilişkin yeterli çoğunluğun sağlanıp sağlanmadığı ve tabi oldukları mevzuat hükümlerine ve amaçlarına uygun olup olmadığı vb. hususlarda gerçekleştirilen denetim, hukuka uygunluk denetimidir.

Ancak, odaların ve TOBB'un gerçekleştirdiği harcamaların nereye yapıldığı, hangi amaçla yapıldığı denetlenmekte, hukuka ve odanın amaçlarına aykırı bir harcama yapıldığında veya aykırı harcamanın sonucunda odanın zarara uğraması söz konusu olduğunda, odanın zararının sorumluluğu oda yöneticilerine yüklenmek suretiyle gerektiğinde sorumlu kişilerden tahsil edilmektedir. Dolayısıyla bu ve buna benzer hususlar da yerindelik denetimine örnek teşkil etmektedir.

Ticaret Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen denetimin kapsamı ve denetimin şekli genel olarak ifade edildikten sonra, Ticaret Bakanlığı tarafından ticaret ve sanayi odaları ve TOBB ile kendi denetim alanındaki diğer kurum ve kuruluşlarının yıllar itibariyle kaç defa denetlendiği tablo 12'de gösterilmiştir.

**Tablo 12: Odalar İle TOBB'un Denetimine İlişkin Bilgiler**

<b>Denetlenen Odalar ve TOBB</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Ticaret ve Sanayi Odası	12	16	16	6	13
Ticaret Odası	6	10	9	3	5
Sanayi Odası	-	4	4	4	3
TOBB	2	1	-	-	
<b>Toplam</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>29</b>	<b>13</b>	<b>21</b>

**Kaynak:** <http://teftis.ticaret.gov.tr/istatistikler>. E.t: 22.05.2019

Tablo 12'den de anlaşılacağı üzere, Ticaret ve Sanayi Odaları ile TOBB'un yıllar itibariyle 2014 yılında 20 defa, 2015 yılında 31 defa, 2016 yılında 29 defa, 2017 yılında 13 defa ve 2018 yılında 21 defa denetlenmiştir. Odaların sayısı ile Müfettiş sayısı karşılaştırıldığında, odaların denetlenme düzeyinin çok düşük olduğu görülmektedir.

**Tablo 13: Ticaret Bakanlığı Tarafından Denetlenen Diğer Kurum ve Kuruluşları**

<b>Ticaret Bakanlığı Tarafından Denetlenen Diğer Kurum ve Kuruluşları</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Banka ve Finansal Kuruluş	27	-	-	-
Esnaf ve Sanatkâr Kredi ve Kefalet Kooperatifi	23	13	11	17
Esnaf ve San Kredi ve Kefalet Kooperatifi Birliği	1	9	9	-
Diğer Kooperatifler	21	21	31	23
Motorlu Taşıyıcı Kooperatifi	35	46	38	18
Tarım Satış Kooperatifi	2	1	3	1
Tarım Satış Kooperatifi Birliği	3	6	1	1
Esnaf Odası	25	-	70	69
Esnaf ve Sanatkârlar Odası	15	51	53	14
Esnaf ve Sanatkârlar Sicil Müdürlüğü	1	-	-	-
Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği	5	-	3	11
TESK'e Bağlı Federasyonlar	6	2	-	1
Ticaret İl Müdürlükleri	11	23	30	1
Personel Denetimi	17	20	35	13
Ticari Şirketler	82	99	127	160
Ticaret Sicil Müdürlüğü	8	7	5	1
Ticaret Borsaları	11	8	7	11

Toptancı Halleri	7	12	8	7
Diğer Birimler(Bakanlık İdari Birimleri ve denetlenen diğer birimler)	8	18	3	8
<b>Toplam</b>	<b>298</b>	<b>336</b>	<b>435</b>	<b>346</b>

**Kaynak:** <http://teftis.ticaret.gov.tr/istatistikler>.

Tablo 13 incelendiğinde ise ticaret müfettişlerinin diğer kurum ve kuruluşlar üzerinde gerçekleştirdiği denetimlerin yıllar itibariyle; 2015 yılında 298 defa, 2016 yılında 336 defa, 2017 yılında 435 defa ve 2018 yılında ise 346 defa olduğu; bu sayısal verilerden de anlaşılacağı üzere, ticaret müfettişlerinin denetim yükünün oldukça fazla olduğu anlaşılmaktadır.

### **3.6.3 Ticaret Bakanlığı Odalar ve TOBB’u Neden Denetlemelidir?**

Mesleki kuruluş olan odalar ve TOBB’un denetlenmesi gerektiği öncelikle Anayasa’nın 135 inci maddesinde düzenlemiş akabinde nasıl denetleneceği de kuruluş yasası düzenlemelerine bırakmıştır. Bu kapsamda, odalar ve TOBB’un kuruluş yasası olan 5174 sayılı Kanun’un 100 maddesinde denetime ilişkin hükümler zikredilmiştir. Dolayısıyla, odaların ve TOBB’un denetlenmesi anayasal ve yasal bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır.

Söz konusu zorunluluğun arka planında, odalara ve TOBB’a tanınan kanuni ayrıcalıklar bulunmaktadır. Başka bir deyişle, devlet odalara ve TOBB’a kanuni ayrıcalıklar tanıyıp geri çekilmemiştir. Aksine anılan mesleki kuruluşları daha fazla kontrol etmek istemiştir.

Diğer taraftan, önceden belirlenmiş amaçlar çerçevesinde kurulan ve faaliyet gösteren odaların, zorunlu bir şekilde üyelerinden aidat tahsil etmesi ve diğer kamusal ayrıcalık ve muafiyetlerden yararlanmaları aynı zamanda devlete karşı sorumluluklarını da doğurmuştur. Aidat ödeyen üyelerin beklenti içinde girmesi ve kamuya yönelik faaliyetleri sebebiyle toplumun beklentileri de eklenince odaların ve TOBB’un denetimi adeta zorunlu hale gelmiştir.

Bu nedenle, odaların ve TOBB'un yasada belirtilen amaçlar çerçevesinde hareket edip etmediğini, yasada kendilerine tanınan yetkilerin nasıl ve ne kadarın kullandığını, üyelerine, topluma ve devlete karşı sorumluluklarını yerine getirip getirmediğini, oda yöneticilerinin bir yandan kamusal ayrıcalıklardan yararlanmaları bir yandan da keyfi bir şekilde davranıp davranmadığı hususları, gerçekleştirilen denetimlerin aracılığıyla ortaya çıkması nedeniyle devletin gerçekleştirdiği denetimler, gerekli ve kuruluş amaçlarına göre hareket etmesi noktasında faydalı olmaktadır.

#### **3.6.4 Bakanlık Denetiminin Etkinliğini Azaltan veya Engellenen Faktörler**

Odaların ve TOBB'un denetiminin istenildiği düzeyde olmadığı tablo 12 ve tablo 13'deki verilerden de anlaşılmaktadır. Ayrıca, söz konusu mevcut denetimin etkin bir şekilde gerçekleşmesini doğrudan veya dolaylı olarak azaltan veya engelleyen unsurlar bulunmakta olup bu hususlara aşağıda yer verilecektir.

##### **3.6.4.1 Bakanlık Müfettişlerinin Sayısının Az Olması ve Oda Sayısının Fazla Olması**

Ticaret Bakanlığı Müfettişleri, ticaret ve sanayi odaları ve TOBB'un denetimini gerçekleştirmekle birlikte, ticaret mevzuatı kapsamında birçok farklı kurum ve kuruluşların da denetimini yapmaktadır. Etkin bir denetim için, hali hazırda, yaklaşık 150 müfettişin 252 odayı ve TOBB'u yıllık rutin bir şekilde denetlemesi gerekirken diğer kurum ve kuruluşların denetimi bazen çok daha acil ve önemli bir hale gelebilmektedir (örneğin, son dönemlerde gerçekleştirilen çiftlik bank ve türevlerinin denetimi ile sebze ve meyve fiyatlarındaki artışından dolayı toptancı hallerin denetimi gibi.). Bu nedenle, odaları ve TOBB'u müfettişlerin mevcut sayısı ile denetlemek konusunda Ticaret Bakanlığı yetersiz kalmaktadır.

Öte yandan, her ilde ticaret ve sanayi odaları veya ticaret odası veya sanayi odası bulunmakla birlikte bazı ilçelerde de ticaret ve sanayi odaları veya ticaret odaları bulunmaktadır. Başka bir deyişle 81 ilin tamamında ticaret ve sanayi odası veya ticaret odası veya sanayi odası bulunmakta olup geriye kalan 157 ticaret ve sanayi odası veya



ticaret odası ilçelerde kurulmuştur. Özellikle, ilçe odalarının birçoğu, bir talep veya ihtiyaçtan ziyade kuruldukları dönemin siyasi iradesinin isteğine bağlı olarak kurulmuştur.

Günümüzde ilçelerde bulunan odaların bir çoğu, illerdeki odalara nazaran daha az kurumsallaşmış, mali ve teknik kapasite anlamında yetersiz ve vizyon-misyon yönünden geride kalmış yapılar haline gelmiştir. Bunun nedeni ise oda yöneticilerin farklı beklentileri, personelin eğitim düzeyinin ve sayısının yetersizliği, oda yöneticilerinin bağımsız hareket etme eğilimi, anılan odalarda herhangi bir denetim organının bulunmaması ve iç denetim veya iç kontrol sisteminin ihdas edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle, bakanlık müfettişlerinin denetim alanının oldukça geniş olması, sayıca yetersiz olmaları ve anılan ilçe odalarının mevcut gelişmemiş hali yapılan denetimin etkinliğini oldukça azaltmaktadır.

#### **3.6.4.2 Bakanlık Müfettişlerine Verilmesi Gereken Meslek İçi Eğitimin Yetersiz Olması**

Ticaret Müfettişlerinin, ticaret mevzuatı kapsamında denetlediği birçok kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Her ne kadar anılan kurum ve kuruluşların tabii olduğu mevzuat hükümleri bulunsada günümüzde değişen koşullara ayak uydurmak konusunda yetersiz kalması veya kanun boşluğundan kaynaklanan fiili uygulamalar ortaya çıkmaktadır.

Bakanlık Müfettişlerinin denetiminde bakılması gereken öncelikli husus, mevzuat hükümleri olup kurum ve kuruluşların fiili uygulamaları ikinci düzeyde kalmaktadır. Ancak fiili uygulamaların müfettişler tarafından mevzuata uygun olup olmadığının değerlendirilmesi her zaman kolay veya isabetli olmayabilir. Yapılacak olan yanlış bir değerlendirme neticesinde telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğurabilir. Böyle bir durumun ortaya çıkmasında, fiili uygulamaların bilinmemesi veya eksik bilinmesinden kaynaklanabilmektedir.

Halbuki, denetim açısından salt mevzuat hükümleriyle birlikte mevzuatın uygulanma biçimi veya mevzuat haricinde ortaya çıkan fiili uygulamaların bilinmesi

en az mevzuat hükümleri kadar önemlidir. Bu nedenle, söz konusu uygulamaların denetim sırasında öğrenilmesinden ziyade düzenli bir şekilde verilecek meslek içi eğitimlerle sağlanması daha verimli ve daha isabetli bir durum teşkil edecektir. Ancak hali hazırda Müfettişlerin düzenli bir şekilde meslek içi eğitimlere tabi tutulmaması ve yapılan denetimler sırasında uygulamaların öğrenilmesi etkin bir denetimin gerçekleşmesinde önemli bir engel teşkil etmektedir.

### **3.6.4.3 Odalarda ve TOBB’da Etkin Bir İç Denetim Mekanizmasının Bulunmaması**

5174 sayılı Kanun’da odaların ve TOBB’un organları arasında doğrudan denetim yapacak bir organ bulunmamakta, genellikle odaların gelirleri ve giderleri şekli olarak ayda bir defa, oda bütçesi ise yılda bir defa oda meclis tarafından incelenmektedir. TOBB’un faaliyetleri ve bütçesi ise TOBB genel kurulu tarafından dolaylı bir şekilde yılda bir defa denetime tabi tutulmaktadır.

Oda meclisinin ayda bir defa toplanarak odanın harcamalarını karara bağlaması ve yılın sonunda oda bütçesini kabul etmesi aslında tam anlamıyla bir denetim faaliyeti olarak düşünülmesi yanıltıcı olabilmektedir. Örneğin, meclis üyeleri arasında ortaya çıkan gruplaşma ve rekabet nedeniyle yapılacak denetimin etkin ve nesnel bir şekilde gerçekleşmesini engelleyebilmektedir. TOBB genel kuruluna seçilen delegelerin, oda meclis üyeleri arasından seçilmesi ve yılda bir defa genel kurulun toplanarak bütçeyi kabul etmeleri, TOBB’un faaliyetlerinin genel kurul üzerinden denetiminin oldukça zor olduğu görülmektedir.

Bu durumla birlikte, odalarda ve TOBB’da gerçekleştirilen faaliyetlerin amacına uygun olup olmadığını, ortaya çıkacak sorun ve risklerin en kısa sürede ortadan kaldırılmasını ve sorumlu yöneticilerin ortaya çıkarılmasını temin eden bir iç kontrol sisteminin bulunmaması da hem odanın kurumsallaşmasını hem de yapılacak denetimlerin kolaylaşması açısından büyük önem taşımaktadır.

Ancak odalarda ve TOBB’da hem denetim organının ihdas edilmemesi hem de iç denetim sisteminin kurulmaması nedeniyle anılan meslek kuruluşlarında amacın

gerçekleşmesini ve odanın kurumsallaşmasını geciktireceğinden dolayı bakanlığın gerçekleştireceği denetimin etkinliğini de azaltmaktadır.

#### **3.6.4.4 Odaların ve TOBB'un Siyasi Otorite Temsilcileriyle olan ilişkilerinde Politize Olması**

Odaların kuruluş amacı, kendilerine bağlı meslek mensuplarının ortak menfaatlerini ve çıkarlarını korumak, gözetmek ve geliştirmek olduğu ve bu amaç çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmeleri gerektiği yasal olarak ifade edilmiştir. Ancak, odalar ve TOBB'un üyelerin çıkarlarını korumak ve mesleğin gelişimini sağlamak gibi temel görev ve amaçları yanında ekonomik, toplumsal ve siyasi alana bakan tarafları da bulunmaktadır. Dolayısıyla odalardan, bu anlamda üyelerin, toplumun ve devletin beklentileri bulunmaktadır.

Odaların, ekonomik olarak bulunduğu ilin gelişimine katkıda bulunmasıyla birlikte ülkenin kalkınması ve gelişimine yönelik faaliyetlerinden dolayı devletle veya hükümetlerle sıkı bir ilişkisi bulunmaktadır. Söz konusu faaliyetlerinden dolayı devletin ve toplumun desteğini almakta ve özel sektörün temsilcisi haline gelmektedirler. Dolayısıyla Devletle olan bu ilişkinin yansıması pozitif yönlüdür.

Fakat odaların devletle olan ilişkisinde karşılıklı bir beklentiye dayanması ise söz konusu ilişkinin negatif yönünü göstermektedir. Örneğin, oda yöneticilerinin siyasi ikbal anlamında bir beklenti içine girmeleri ve buna karşılık siyasi otoritelerin de seçimlerde odalardan kendilerini destekleme yönünde bir beklenti içine girmesi veya gerçekleştirdikleri icraatlarında ekonomik anlamda finansman desteği sağlama beklentisi içine girmeleri negatif yönlü bir ilişkidir. Dolayısıyla, zaman zaman negatif yönlü ilişkilerin ortaya çıkması sebebiyle, idari vesayet kapsamında gerçekleştirilen denetimin tarafsızlığını ve bağımsızlığını zedeleyen bir unsur ve etkin bir denetimin gerçekleştirilmesinde engelleyici bir faktör haline gelmektedir.

#### **3.6.4.5 Odaların ve TOBB'un Devletten Bağımsız Davranma Eğilimi**

Oda organlarında görev yapacak üyelerin, devlet tarafından atanmayıp seçimle göreve gelmeleri; odaların, üyelerini disiplin cezası ile cezalandırabilmesi, personelin

iş e alınması veya iş ten çıkartılması iş lemlerinin yönetim kurulu kararına bağlı olması, oda personelinin çalışma şartları bakımından iş kanunu hükümlerine tabi olması, odaların devletin hiyerarşisine dahil olmamaları idari anlamda özerk olduklarını göstermektedir.

Yine odaların, devletten herhangi bir mali yardım almadan; kayıt ücreti aidat, belge ücretleri, bağış ve yardımlar, faiz gelirleri vb. gelirleri ile kendi harcamalarını finanse etmesi, odalarca yıllık bütçe ve kesin hesabın hazırlanması, aidat alacaklarının tahsili veya terkini konusunda yine odanın karar vermesi gibi hususlar ise odaların mali yönden özerk olduğunu göstermektedir.

Dolayısıyla, bir yandan yasal hükümlerin odalara tanıdığı idari ve mali anlamdaki özerklik, odalarda veya oda yöneticilerinde bağımsız hareket etme eğilimi arttırmış, diğer yandan ise odaların her türlü iş, işlem ve faaliyetinin devlet tarafından denetlenmek suretiyle kontrol altına alınması durumu çelişkili bir devlet oda ilişkisi ortaya çıkartmıştır.

Bu nedenle, odaların sahip olduğu özerk yapılarından dolayı bağımsız hareket etme isteği, devlet tarafından gerçekleştirilen denetime karşı gizli bir direnç göstermekte olup bu durumun neticesi olarak devlet denetimin etkin bir şekilde yapılmasını engellemektedir.

#### **3.6.4.6 Oda Yöneticilerinin Yeterli Donanıma Sahip Olmaması**

Odadaki iş ve işlemleri gerçekleştiren, odanın sevk ve idaresini yürüten organ, oda yönetim kuruludur. Odalar ise devlet tarafından düzenlenen kural ve kaidelere tabi bir şekilde faaliyetlerini yürütmektedirler. Başka bir deyişle odanın yönetilmesi, oda yönetim kurulunun keyfi veya şahsi uygulamalarına bırakılmadan ne şekilde yönetileceği ilgili yasa hükümleriyle belirlenmiştir.

Dolayısıyla, odanın iyi bir şekilde yönetilmesi, oda yönetim kurulunun mevzuat hükümlerinde kendisine verilen görevleri bilmesine ve yine yasada belirtilen usule göre uygulamasına bağlıdır. Biraz daha detaylı bir şekilde ifade etmek gerekirse, bir

odanın kurumsallaşması, üyelerinin, toplumun ve devletin taleplerine, ihtiyaçlarına ve beklentilerine karşılık vermesi; oda yöneticilerinin mevzuat bilgisine, donanımına, eğitimine, bilgi ve teknoloji anlamında çağı yakalamasına bağlı olduğunu söylemek mümkün olup en önemlisi de eğitim durumunun iyi bir düzeyde olması gerekmektedir.

Ancak, odaların tabi olduğu mevzuatın ilgili hükümlerinde, oda yönetim kuruluna seçilen üyelerin seçilme şartlarına bakıldığında eğitimi ile ilgili olarak okuryazar olmak şartı getirilmiştir. Dolayısıyla oda yönetim kurulu üyelerinin eğitim seviyesinin en alt düzeyden belirlenmiştir.

Söz konusu eğitim şartının olumsuz yansıması, bazı yöneticilerin oda mevzuatını kavrayamaması veya öğrenememesi şahsi veya keyfi uygulamaların ortaya çıkması şeklinde tezahür edebilir. Öte yandan, odanın kurumsallaşmasına, oda üyelerinin talep ve ihtiyaçlarına, toplumun ve devletin taleplerine ve beklentilerine karşılık vermesini geciktirmesine veya vermemesine neden olabilmektedir.

Bu durumun sonucu olarak mevzuat bilgisine sahip olmayan ve eksik bilgiye sahip olan, yasada belirtilen görev ve yetkilerini bilmeyen veya eksik bir şekilde yerine getiren ve odayı önceden belirlenen kurallara göre yönetmekten ziyade bildiği gibi yöneten yönetici profili ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu durumda devletin gerçekleştireceği denetimin etkin olması mümkün olmayıp tam tersine etkin bir denetim için engel sayılabilecek bir durumdur.

#### **3.6.4.7 Ticaret Bakanlığı ile TOBB'un Bünyesinde Kapsayıcı Bir Ortak Veri Tabanının Bulunmaması**

Bakanlık ile TOBB arasında 5174 sayılı Kanun'un geçici 2 inci maddesi gereğince, sadece oda seçimlerinde oy kullanacak olan üyelerin güncel listelerine ilişkin elektronik ortamda ortak veri tabanı oluşturulmuştur. Seçimlere yönelik olan bu veri paylaşımının konu ve kapsam olarak sınırlı olduğu ve oda seçimlerinin 4 yılda bir gerçekleştiği de göz önünde bulundurulduğunda anılan ortak veri tabanının 4 yılda bir aktif bir şekilde ancak sınırlı bir alanda kullanılmaktadır.

Söz konusu ortak veri tabanı haricinde, Bakanlık ile TOBB arasında daha kapsayıcı bir ortak veri tabanı bulunmamakta olup TOBB'a ait mevcut ortak veri tabanları da bakanlık erişimine kapalı durumdadır. Bu nedenle, odaların ve TOBB'un hesap ve işlemlerini, gelirlerini, faaliyetlerini ve harcamalarını elektronik bir ortamda görünmemesi bakanlıkça gerçekleştirilen denetimin etkinliğini azaltan bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **3.6.4.8 Bakanlık Denetimi Sonucunda Odalara ve TOBB'a Verilen Talimatların Yerine Getirilmemesi Durumunda Kanun'da Buna İlişkin Herhangi Bir Yaptırımın Öngörülmemesi**

Bakanlık müfettişleri, 5174 sayılı Kanun'un 100 üncü maddesi gereğince, odaları ve TOBB'u denetlemektedir. Söz konusu denetim, genel teftiş veya inceleme soruşturma şeklinde gerçekleştirilmektedir. Genel teftiş söz konusu olduğunda, odaların tüm hesap ve işlemleri denetlenmekte, inceleme ve soruşturma işinde ise kapsam şikâyet konusu ile sınırlı olmaktadır.

Yapılan denetimler sırasında, oda yöneticilerine veya personeline verilen görevler yerine getirilirken, görevleriyle ilgili bir fiilin suç oluşturması veya odanın parasal ve bilgi veya belgeleri ile ilgili işlenen suçtan dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılacağı belirtilmekte olup ayrıca bakanlık, ilgili kişiler hakkında geçici olarak görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabilmektedir.

Ancak, anılan Kanun'da oda organ üyelerinin veya personelin, suç işlemesi halinde kamu görevlisi gibi cezalandırılmaları öngörülmüş olup kabahatler kanunu kapsamına giren fiiller hakkında herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Örneğin odalarda defterlerin usulüne uygun tutulmamasının veya bilgi ve belge düzeninin olmamasının veya en önemlisi de bakanlık denetimi sonucunda tespit edilen mevzuata ilişkin veya harcamalara ilişkin aykırılıkların düzeltilmesi suretiyle yerine getirilmesi hususunda verilen talimatların yerine getirilmemesi durumunda ilgili kanunda veya başka bir mevzuatta herhangi bir yaptırım hükmü bulunmamaktadır.

Aslında, bakanlığın gerçekleştirdiği denetimlerin neticesinde, odaların kurumsallaşma düzeyinin artması, amaca yönelik hareket etmesi, mevzuattaki eksiklerin giderilmesi, usul ve esasın yerleştirilmesinde yol gösterici ve rehber olması açısından pek çok faydası bulunmaktadır. Söz konusu faydalardan istifade etmek için öncelikle gerçekleştirilen denetimin sonucunu oluşturan bakanlık talimatlarının odalarca yerine getirilmesi gerekmektedir. Öte yandan bakanlık talimatlarının odalarca yerine getirilmesi aynı zamanda gerçekleştirilen bakanlık denetiminin etkin ve verimli olması açısından da önemi büyüktür.

Her ne kadar odaların tabi olduğu 5174 sayılı Kanun'un 100 üncü maddesinin son paragrafında odaların, bakanlık talimatlarını yerine getirmek zorunluluğu belirtilmişse de odaların bu talimatların gereğini yerine getirmemeleri halinde, bu duruma ilişkin mevzuatta herhangi bir yaptırımın öngörülmemesi, Bakanlık Müfettişlerince yapılan denetimlerin anlamını ve faydasını azalmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da denetimin etkin ve verimli bir şekilde yapılmasında belki de en önemli engel olduğu söylenebilir.

#### **3.6.4.9 Odalarda ve TOBB'da İstihdam Edilen Personelin İş Güvencesinin Bulunmaması**

5174 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, oda ve TOBB personelinin çalışma şartları ve şekli, 5590 sayılı kanun'da düzenlenmiş olup odalarda ve TOBB'da istihdam edilen personelin memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve hizmetliler şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Özellikle odalarda, asli ve sürekli görevleri memurlar yürütmüştür.

Çalışan personelin; ödev, sorumluluk ve yasakları, derece ve ilerlemeleri, tazminat ve göstergeleri gibi memurun özlük haklarını oluşturan konularda, devlet memurları kanunun ilgili hükümleri esas alınarak uygulanmıştır. Dolayısıyla, odalarda ve TOBB'da çalışanların iş güvencesi bulunmaktaydı. Ayrıca, 5590 sayılı kanunda, idari amir pozisyonunda çalışan genel sekreterlerin atanması oda yönetim kurulunun teklifi ve meclisinin kararıyla gerçekleştirilmekteydi.

Ancak, 5174 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, odalarda ve TOBB'da çalışan personelin istihdamı iş kanunu hükümlerine tabi kılınmıştır. diğer bir ifadeyle, oda ve TOBB'da çalışan personelin iş güvencesi kaldırılmış ve işçi statüsünde istihdam edilmeye başlanmıştır. Ayrıca, oda genel sekreterlerinin atanması veya görevlerine son verilmesi yetkisi oda yönetim kuruluna bırakılmıştır.

Bu suretle, 5174 sayılı kanunla, oda ve TOBB personeli iş güvencesinden yoksun bırakılmış olup atanması veya işine son verilmesi hususu dört yılda bir seçimle gelen oda yönetim kurulunun keyfiyetine bırakılmıştır.

Dolayısıyla, odalarda ve TOBB'da yaptığı görevle ilgili kendini güvende hissetmeyip gelecek kaygısı taşıyan personelin; inisiyatif alması, kendini riske etmesi veya her zaman görev ve sorumluluklarının tam anlamıyla yerine getirmesi mümkün olmayabilmektedir. Bu durum ise, odanın amacına hizmet etmesini, kurumsallaşmasını, teknik ve mali kapasitesinin kullanılmasını ve görev ve yetkilerini olması gerektiği gibi kullanması hususunda olumsuzluklar ortaya çıkarabilmekte olup bakanlığın gerçekleştirdiği denetiminin etkinliğini dolaylı bir şekilde azaltabilmektedir.

### **3.6.5 Odalar ve TOBB'un Etkin Bir Şekilde Denetlenmesi Amacıyla Sunulan Çözüm Önerileri**

**1-** Ticaret Bakanlığı'nda görevli müfettişlerin denetim yelpazesinin geniş olması ve yeterli düzeyde müfettişin istihdam edilmemesi nedeniyle ticaret ve sanayi odaları ile TOBB'un olması gerektiği gibi denetlenmediği; bu nedenle, Ticaret Bakanlığı'nın bünyesinde istihdam edilecek müfettiş sayısının artırılması gerekmektedir.

Ayrıca, hali hazırda ilçelerde bulunan odaların, sayıca fazla olması ve illerdeki odalara göre birçoğunun daha az kurumsallaşan bir yapıya sahip olmaları nedeniyle ilçe odalarının kapatılarak bağlı buldukları illerdeki odalara bağlanması ve bu suretle her bir ilde ekonomik olarak daha güçlü, etkin, merkezi, kurumsal ve dinamik bir odanın oluşmasına imkân sağlanabilir. Her yönüyle güçlü ve merkezi bir odanın



denetimi, mevcut odaların denetimine kıyasla daha etkin ve verimli olacağı şüphesizdir.

**2-** Ticaret müfettişlerinin denetim alanında bulunan kurum ve kuruluşların her birisinin ayrı ayrı mevzuatı ve uygulamaları bulunmasına rağmen Ticaret Müfettişleri tarafından sadece salt mevzuat hükümlerine göre denetim yapılmaktadır. Hâlbuki denetim açısından salt mevzuat hükümleriyle birlikte mevzuatın uygulanma biçimi veya mevzuat haricinde ortaya çıkan fiili uygulamaların bilinmesi en az mevzuat hükümleri kadar önemlidir.

Bu nedenle, müfettişlerin, söz konusu uygulamaları denetim sırasında öğrenilmesinden ziyade düzenli bir şekilde bakanlık tarafından sunulacak meslek içi eğitimlerle sağlanması, hem denetim elemanlarının moral ve motivasyonunu artırıcı bir etkiye neden olacağı hem de daha etkin, verimli ve isabetli bir denetimin gerçekleşmesini sağlayacağı muhakkaktır.

**3-** Odalarda ve TOBB’da denetim organının ihdas edilmemiş olması, anılan meslek kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin mevzuata aykırılık teşkil etmesine ve keyfi uygulamaların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Söz konusu sakıncaların ortaya çıkmaması ve bakanlıkça yapılan denetimlerin daha hızlı, daha kolay ve daha etkin bir şekilde yapılması amacıyla odalarda ve TOBB’da bir denetim organının ihdas edilmesi veya odanın hesap ve işlemlerinin bağımsız denetim şirketleri tarafından denetlenmesinin sağlanarak odaların daha şeffaf ve daha hesap verilebilir bir yapıya kavuşmasına olanak sağlanmalıdır.

Odalarda ve TOBB’da gerçekleştirilen faaliyetlerin amacına uygun olup olmadığını, ortaya çıkacak sorun ve risklerin en kısa sürede ortadan kaldırılmasını ve sorumlu yöneticilerin ortaya çıkarılmasını temin eden bir iç denetim sisteminin kurulması da odanın amacına yönelik faaliyette bulunmasına yardımcı olacaktır. Bu nedenle, odalarda ve TOBB’da denetim organının ihdas edilmesi veya odanın hesap ve işlemlerinin bağımsız denetim şirketlerine yaptırılması odaları daha nitelikli bir

yapıya kavuşturacağından dolayı bakanlığın gerçekleştireceği denetimin etkinliğini de arttıracaktır.

**4-** Odaların kuruluş amacını genel olarak ifade etmek gerekirse, kendilerine bağlı meslek mensuplarının ortak menfaatlerini ve çıkarlarını korumak, gözetmek ve geliştirmek olduğu, odaların faaliyetlerini bu amaçlar çerçevesine sürdürmeleri gerektiği; ancak, odaların ve TOBB'un mevzuatta belirtilmeyen ancak fiili olarak oluşan toplumsal ve siyasi alana bakan tarafları da bulunmaktadır.

Odaların devletle olan ilişkilerinin bir yönü olumludur. Şöyle ki, ekonomik alanda bulunduğu ilin ve dolaylı olarak ülkenin kalkınması ve gelişimine yönelik faaliyetlerinden dolayı devletle veya hükümetlerle sıkı ilişkileri bulunmaktadır. Söz konusu faaliyetlerinden dolayı devlet ve toplum tarafından desteklenmekte ve toplumdaki tacir ve girişimcilerin temsilcisi haline gelmektedir. Ancak, odaların devletle olan ilişkilerindeki diğer yönü ise olumsuzdur. Örneğin, karşılıklı bir beklentiye dayanması nedeniyle bakanlığın gerçekleştirdiği denetimin tarafsızlığını ve bağımsızlığını zedelemekte ve etkin bir denetimin gerçekleştirilmesini engellemektedir.

Bu itibarla, bu sakıncayı ortadan kaldırmak amacıyla odaların ve TOBB'un kanunda belirtilen amacına yoğunlaşarak devletle veya siyasi otoritelerle kurduğu ilişkiyi belli bir düzeyde tutması ve odaların devlete, topluma ve kendi yönetici ve üyelerine karşı bağımsız ve tarafsız bir kuruluş özelliğini göstermek amacıyla oda yöneticilerinin şahsi-siyasi veya ideolojik görüşlerini odanın temsil ettiği bir görüş gibi yansıtmamaları gerekmektedir.

**5-** Oda ve üst kuruluşu olan TOBB'un idari ve mali özerkliğe sahip olmaları ve söz konusu özerkliğin odalara sağladığı bağımsız hareket etme imkânı nedeniyle oda yöneticilerinin bağımsız hareket etme eğilimleri bulunmaktadır. Bu nedenle, oda faaliyetleri de bu eğilim çerçevesinde şekillenmektedir. Ancak, odaların, kanunun tanımladığı amaçlar çerçevesinde hareket etmeleri gerektiğini başka bir ifadeyle odaların amacı dışında hareket edemeyeceği de yasal olarak ifade edilmiştir. Bu

duruma ek olarak odalar, devletin idari ve mali denetimine de tabi kılınmış ve her yönüyle detaylı bir şekilde denetlenmektedir.

Odaların ve TOBB'un bu yapısıyla özel şirketler gibi tam bağımsız bir yapı olmadığı gibi merkezi idarenin hiyerarşisine dahil bir kamu kurumu özelliğini de taşımamaktadır. Deyim yerindeyse arada kalmış bir kurumsal yapı niteliğini taşımaktadır. Ayrıca, odaların ve TOBB'un ekonomik, sosyal ve siyasal eğilimleri ve faaliyetleri de göz önünde bulundurulduğunda daha da karmaşık bir yapıya büründüğü görülmektedir. Odaların sahip olduğu özerk yapılarından dolayı bağımsız hareket etme ve kendi işine müdahale ettirmeme isteği, devlet tarafından gerçekleştirilen denetime karşı gizli bir direncin göstergesi olup ve bu durum da, devlet denetimin etkinliğini azaltmaktadır.

Sonuç olarak, ülkemizdeki odaların ve üst kuruluşunun yapısını düzenleyen başta anayasal hükümler ve kuruluş yasasındaki ilgili hükümler değiştirilmediği takdirde, bakanlıkça yapılan denetimin tam anlamıyla etkin olması mümkün değildir. Dolayısıyla devletin, odaların yapısı ile ilgili mevzuat anlamında genel bir düzenleme yaparak etkin bir şekilde denetlemeleri için ya kendi hiyerarşisine dahil etmeli veya dernek veya şirket statüsü gibi bağımsız bir yapıya kavuşturması gerektirmektedir.

**6-** Odaların yönetimi, devletin düzenlediği yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülmektedir. Başka bir deyişle odaların yönetimi, oda yöneticilerin keyfi veya şahsi uygulamalarına bırakılmadan ne şekilde yönetileceği ilgili yasa hükümleriyle belirlenmiştir. Dolayısıyla, odanın iyi bir şekilde yönetilmesi, oda yönetim kurulunun mevzuat hükümlerinde kendisine verilen görevleri bilmesine ve yine yasada belirtilen usulü uygulamasına bağlıdır. Başka bir deyişle, bir odanın kurumsallaşması, üyelerinin, toplumun ve devletin taleplerine, ihtiyaçlarına ve beklentilerine karşılık vermesi, oda yöneticilerinin mevzuat bilgisine, donanımına, eğitimine, bilgi ve teknolojik çağı yakalamasına bağlı olduğunu söylemek mümkün olup en önemlisi de eğitim durumunun iyi bir düzeyde olması gerekmektedir.

Ancak, odaların tabi olduğu mevzuatın ilgili hükümlerinde, oda yönetim kuruluna seçilen üyelerin seçilme şartlarına bakıldığında organ üyelerinin eğitimi ile ilgili olarak okuryazar olmak şartı getirilmiştir. Dolayısıyla oda yönetim kurulu üyelerinin eğitim seviyesinin en alt düzeyden belirlenmesi nedeniyle odanın kurumsallaşmasına, oda üyelerinin, toplumun ve devletin; taleplerine, ihtiyaçlarına ve beklentilerine karşılık vermesini geciktirmesine veya vermemesine neden olabilmektedir.

Bu durumun sonucu olarak mevzuat bilgisine sahip olmayan ve eksik bilgiye sahip olan, yasada belirtilen görev ve yetkilerini bilmeyen veya eksik bir şekilde yerine getiren ve odayı önceden belirlenen kurallara göre yönetmekten ziyade bildiği gibi yöneten yönetici profili ile karşı karşıya kalınmaktadır. Sonuç olarak, oda yöneticilerin eğitim düzeylerinin belirli bir seviyede olması (ön lisans veya lisans mezunu olması) devlet tarafından gerçekleştirilecek denetimin etkin ve verimli olması ile doğrudan ilgili olması nedeniyle ilgili mevzuatta bu konuda gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

7- Günümüzde, bilgi ve teknolojinin gelişmesiyle paralel olarak dünyadaki ve ülkemizdeki klasik denetim anlayışı da değişmekte olup uzaktan veri erişimi olarak da nitelendirilen elektronik denetimin (e-denetim) türü yaygınlaşmaya başlamıştır. E-denetimin tam anlamıyla gerçekleşmesi için de ortak veri tabanlarının bulunması ve doğru ve hızlı bir veri akışının sağlanması gerekmektedir.

Hali hazırda, Bakanlık ile TOBB arasında sadece oda seçimlerinde oy kullanacak olan üyelerin güncel listelerine ilişkin elektronik ortamda ortak veri tabanının oluşturulmuş ve konu ve kapsam olarak sınırlandırılmıştır. Söz konusu ortak veri tabanı haricinde, bakanlık ile TOBB arasında daha kapsayıcı ortak veri tabanı bulunmadığından ve TOBB'a ait ortak veri tabanları da Bakanlığın erişimine kapalı durumda olduğundan, bakanlığın denetiminde kullanılacak mali hesaplar, iş ve işlemler, gelirler ve harcamalar elektronik ortamda görülmemektedir.

Bu itibarla, bakanlığın gerçekleştireceği denetimin daha etkin, verimli, rasyonel ve etkili olması açısından odaların ve TOBB'un denetiminde kullanılacak tüm bilgi, belge ve hesapların, bakanlık tarafından oluşturulacak ortak veri tabanına aktarılarak bakanlık denetim elemanlarının erişimine açılması, bakanlığın gerçekleştireceği denetim açısından son derece faydalı ve etkin bir denetimin ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

**8-** 5174 sayılı kanun, oda organ üyelerinin veya personelin suç işlemesi halinde kamu görevlisi gibi cezalandırılmasını öngörmüş olup kabahatler kanunu kapsamında işlenen fiiller hakkında herhangi bir yaptırım öngörülmemiştir. Örneğin odalarda defterlerin usulüne uygun tutulmaması veya bilgi ve belge düzeninin olmaması veya bakanlık denetimi sonucunda tespit edilen mevzuata ilişkin veya harcamalara ilişkin aykırılıkların düzeltilmesi hususunda, bakanlıkça verilen talimatların yerine getirilmemesi durumunda, ilgili kanunda herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır.

Aslında, bakanlığın gerçekleştirdiği denetimlerin neticesinde, odaların kurumsallaşma düzeyinin artması, amaca yönelik hareket etmesi, mevzuattaki eksiklerin giderilmesi, usul ve esasın yerleştirilmesinde yol gösterici ve rehber olması açısından pek çok faydaları bulunmaktadır. Söz konusu faydalardan istifade etmek için öncelikle gerçekleştirilen denetimin sonucunu oluşturan bakanlık talimatlarının, odalarca yerine getirilmesi gerekmektedir. Öte yandan bakanlık talimatlarının odalarca yerine getirilmesi aynı zamanda gerçekleştirilen bakanlık denetiminin etkin ve verimli olması açısından da önemi büyüktür.

Dolayısıyla, oda yöneticilerinin suç teşkil eden fiil ve eylemleri dışında kabahatler kanunu kapsamında yer alabilecek eylem ve işlemler için gerekli yaptırımların konulması amacıyla odaların tabi olduğu 5174 sayılı kanunun ilgili maddelerinde düzenlemelerin yapılması; özellikle, bakanlık denetimlerinin anlamlı ve etkin olabilmesi açısından, bakanlık talimatlarının yerine getirilmemesi durumunda konuya ilişkin yaptırım hükümlerinin açık ve net bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

9- 5174 sayılı kanun yürürlüğe girmesiyle birlikte, odalarda ve TOBB'da çalışan personelin istihdamı iş kanunu hükümlerine tabi kılınmış, iş güvencesi kaldırılmış ve işçi statüsünde istihdam edilmeye başlanmıştır. Bu suretle, personelin atanması veya işine son verilmesi daha da kolaylaşmıştır. Odaların kendi amaçlarını gerçekleştirmesi, görev yetkilerini yasanın tarif ettiği şekilde ve tam olarak yerine getirebilmesi, üyelerine ve topluma kaliteli, hızlı ve çözüm odaklı hizmet sunulmasında nitekin odanın yöneticileri kadar personelinin de katkısı önemlidir. başka bir ifadeyle, oda personelinin odayı her yönüyle sahiplenmesi odanın kurumsallaşması ve gelişmesi ile doğrudan bağlantılıdır.

Ancak, oda personelinin iş güvencesinin bulunmaması veya çalıştığı odadaki geleceğinden kaygılı olması, odaya ait sahiplik duygusunu azaltabilmektedir. Ayrıca, 4 yıl için ve seçimle gelen yöneticilerin kurumsal tavrından ziyade keyfi tavır ve işlemleri de eklenince oda personelinin, inisiyatif alması, kendini riske etmesi veya görev ve sorumluluklarının tam anlamıyla yerine getirmesini engelleyebilmektedir.

Halbuki, odaya yasa hükümleriye tanınan kamusal yetki ve ayrıcalıkların içine oda personelinin devlet memurluğu statüsünde istihdam edilmesinin eklenmesi halinde, daha fazla iniyasitif alan, uzun vadeli öngörülerini olan ve şartlar oluştuğunda kendini riske eden bir personel proflinin oluşması hem odanın kurumsal anlamda gelişmesine, hem de bakanlığın gerçekleştireceği denetimin daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde yapılmasını sağlayacağı şüphesizdir.

## SONUÇ

Ticaret ve sanayi odaları ile TOBB, ticaret ve sanayi alanında faaliyet gösteren KKNMK olup Türk idari teşkilatında yürütme organı bünyesinde yer almaktadır. Odaların ve TOBB'un hizmet yerinden yönetim kuruluşu olup olmadığı hususu da doktrinde tartışmalı bir konu olup doktrindeki görüşlerin büyük bir çoğunluğu, anılan mesleki kuruluşların hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmesi gerektiği yönündedir.

Odaların ve TOBB'un, kurulmaları ve kaldırılmalarının kanun ile mümkün olması, alacaklarını 6183 sayılı AATUHK'a göre tahsil etmeleri, istihdam edilen personelin cezai açısından kamu görevlisi sayılmaları, kamu hizmeti yürütmeleri, görev, yetki ve sorumluluklarının yasalarla belirlenmesi, mal edinme ve gelirlerinin toplanma usulünün özel yasa hükümleri ile sağlanması, iflas işlemine tabi olmamaları, vergi istisnalarından yararlanmaları ve kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluşlar olmaları nedeniyle de devletin idari ve mali yönden denetime tabi tutulmuştur.

Devlet, söz konusu denetimle, odaların ve TOBB'un kuruluş amaçlarına uygun hareket edip etmediklerini ve kendilerine verilen üstün ayrıcalıkların amacına uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadıklarını kontrol etmeyi amaçlamış olup bu kapsamda Ticaret Bakanlığı tarafından kendi müfettişleri aracılığıyla idari ve mali yönden ve çok kapsamlı bir şekilde denetlenmektedir.

Bakanlıkça yapılan denetimin, idari vesayet kapsamında bir denetim olup olmadığı hususu da yargı kararlarına konu olmakta ve doktrinde de sık sık tartışılmaktadır. Yargı kararlarında ve doktrindeki görüşlerin büyük bir çoğunluğunda, odaların ve TOBB'un bakanlıkça idari ve mali yönden denetiminin idari vesayet kapsamında gerçekleştirilen bir denetim olarak kabul edilmesi gerektiği yönündedir.

Öte yandan ilgili bakanlık tarafından gerçekleştirilen denetimin hem nitel hem de nicel olarak istenilen düzeyde olmadığı anlaşılmaktadır. Söz konusu denetimin istenilen düzeyde olmasını engelleyen veya etkisini azaltan birçok farklı nedeni bulunmaktadır.

Bu nedenler, müfettiş sayısının azlığı, oda sayısının fazla olması, bakanlık denetim elemanlarının yeterli düzeyde ve sürekli bir şekilde meslek içi eğitime tabi tutulmaması, odalarda bir denetim organının bulunmaması, yöneticilerin yetkin olmaması, Ticaret Bakanlığı ile odalar ve TOBB'un arasında kapsayıcı bir ortak veri tabanının olmaması, odaların özerk yapısından kaynaklanan bağımsız hareket etme eğiliminin bulunması, odaların devletle olan ilişkisinde siyasetin varlığı, odaların tabi olduğu mevzuattaki hükümlerin yaptırım hükümlerinin yok denecek kadar az olması ve personelin iş güvencesinin bulunmaması şeklinde sayılabilir.

Bu amaçla, Ticaret Bakanlığı'nın, söz konusu odaları ve TOBB'u daha etkin, verimli, hızlı ve şeffaf bir şekilde denetlenmesi amacıyla, tespit edilen sorunlara ilişkin sunulan çözüm nerileri konusunda, en kısa zamanda başta mevzuat değişikliği olmak üzere diğer hususların yerine getirilmesinin ve oda ve TOBB'un genel yapısının yeniden düzenlenerek etkin denetime uyumlu bir hale getirilmesinin hem odalar açısından hem de Ticaret Bakanlığı açısından faydalı olacağı düşünülmektedir.

Son olarak, bu alışma, Ticaret Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen denetimi engelleyici veya denetimin etkisini azaltıcı nedenlerini ortadan kaldıracak ve odalar ile TOBB'un kuruluş amacına uygun hareket etmesini, etkili ve etkin bir kurumsal yapıya kavuşmasını sağlamak amacıyla sunulan çözüm nerileri bundan sonra da yapılacak olan akademik çalışmalara katkı sağlayacaktır.



## KAYNAKÇA

### Kitap ve Dergiler:

Akıncı, Müslüm (1999), *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Yayınları, Ankara.

Akçakaya, Murat; Özdemir, Abdülkadir “Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ve Siyasal İstikrar”, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, Sayı:53(3), Yıl:2018, s.942

Akpınar, Elçin (2006), **Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu Ve Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

Akyılmaz, Bahtiyar (2000), *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Amcaoğlu, Hüseyin (2002), **Yönetimin Yargı Dışı Denetim Yollarından Ombudsman (Kuzey Kıbrıs Türkiye Cumhuriyeti Örneği)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Arslan, Süleyman (1978), Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, **Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109**, Ankara.

Atay, Cevdet (1999), *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, Alfa Yayınları, İstanbul.

Atay, Ender Ethem (2006), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.

Avşar, Zakir (1999), *Ombudsman–Türkiye İçin Bir Model Önerisi*, Hak–İş Konfederasyonu, Ankara.

Bayındır, Muhammed Savaş (2007), **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet**, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Gazi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Beceren, Ertan; Kalağan, Gökhan, “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:11, Yıl:2007, s: 163-181.

Çağlayan, Ramazan (2016), *İdare Hukuku Dersleri*, Adalet Yayınevi, Ankara.

Devlet Denetleme Kurulu, (2009/6), “**KKNMK’lerin Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler**”, İnceleme ve Araştırma Raporu, Ankara.

Doğruel, Emin, “Bağımsız Dış Denetimde Kalite”, **Denetim Dergisi**, Sayı 71-72 (Kasım-Aralık) Yıl:6, 1991, s.6.

Duran, Lütfi (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul.

Erdoğan, Osman (2006), **Kamu Yönetiminde İdari ve Denetsel Açından Ombudsman Kurumu: Türkiye Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ergun Turgay, Polatoğlu Aykut (1984), *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara.

Eroğlu, Hamza (1972), *İdare Hukuku Dersleri*, Sevinç Matbaası, Ankara.

Eroğlu, Hamza (1974), *İdare Hukuku Dersleri-Genel Esaslar*, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Sevinç Matbaası, Ankara.

Ertekin, Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:1998, Sayı:70 (Aralık), 1998, s.494-495.

Ertüzün, Reşit Mazhar (1974), *Dünyadaki Ticaret ve Sanayi Odaları Birlikleri*, TOBB, Ankara.

Falay, Nihat “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı 25 (Nisan-Haziran), 1997, s.18.

Fendoğlu, Hasan Tahsin (2015), *Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.

Fendoğlu, Hasan Tahsin, “Başkanlık Sistemi Tartışmaları” **Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz Yayınları**, Kasım 2010 s.32, Başak Matbaacılık, Ankara.

Giritli, İsmet (1979), *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Giritli, İsmet /Bilgen, Bilgen/ Akgüner, Tayfun (2015), *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.

Görel, İsmail Hakkı (1944), *İdari Vesayet, Türk Hukuk Kurumu*, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara.

Gözler, Kemal (2009), *İdare Hukuku*, I. Cilt, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

Gözler, Kemal (2012), *Anayasa Hukukuna Giriş*, 19. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.

Gözübüyük, A. Şeref (1988), *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Açık öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir.

Gülener, Serdar; Miş, Nebi “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” **SETA Analiz Yayınları**, Yıl:2017 Şubat Sayı:190 s.23-24

Günday, Metin (1999), *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

Günday, Metin (2003), *İdare Hukuku*, 8. Bası, İmaj Yayınları, Ankara.

Günday, Metin (2013), *İdare Hukuku*, İmaj Yayınları, Ankara.

Gündüz, F. Ebru, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 33, Yıl: 2015 s.80.

Günel, Namık “2000’li Yılların Esiginde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 409 (Aralık), 1995, s.18.

İzci, Ferit “Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler”, **Yüzüncü Yıl Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: Özel Sayı -4, Yıl:2017 s.1-16

Kalabalık, Halil (2008), *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, Baskı: Kateks Basım, Sakarya.

Koraltürk, Murat (2002), *Türkiye’de Ticaret ve Sanayi Odaları* (1880-1952), Denizler Kitapevi, İstanbul.

Korkmaz, Tuğrul (2016), “Hükümet Sistemleri ve Türkiye Üzerine Bir Analiz”, **Akademik Hassasiyetler**, C: 6, Yıl: 2016 s: 43-57

Köksal, Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt No 7, Sayı 1(Mart), s.51, 1974.

Köse, H. Ömer (2007), Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, **Sayıştay Yayını**, Ankara.

Mutta, Serdar (2001), **İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Onar, Sıddık Sami (1960), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, I. Cilt, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

Öke, M. Kemal; “Odalar Birliği”. 14. Cilt, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul, İletişim Yayınları, 1995 s.961-962.

Öncü, Ayşe; “Cumhuriyet Döneminde Odalar”. **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 6. Cilt, İstanbul, İletişim Yayınları. 1983, s.1566-1576.

Özay, İl Han (2004), *Günüşğında Yönetim*, Filiz Kitapevi, İstanbul.

Tan, Turgut; Gözübüyük, A. Şeref (2001), *İdare Hukuku*, 1.Cilt, Genel Esaslar, Turhan Kitapevi, Ankara.

Tan, Turgut; Gözübüyük, A. Şeref (2013), *İdare Hukuku*, 1.Cilt, 9. Bası, Turhan Kitapevi, Ankara.

Tortop, Nuri, İSBİR, G. Eyüp ve AYKAÇ, Burhan, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 2005, s.140.

Tortop, Nuri; “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 31/2, Haziran, 1998, s.15.

Tortop, Nuri; İsbir, G. Eyüp; Aykaç, Burhan (2005), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.

Turan, Menaf, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Social Sciences Research Journal(Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi)*, Sayı:7 Basım:3 Eylül 2018 s.43-44

Üskül, M. Zafer (1975), *Kamu Yönetimi Açısından Türkiye’de Ticaret ve Sanayi Odaları*, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Eskişehir.

Yıldırım, Ramazan (2005), *İdare Hukuku Dersleri I*, Mimoza Yayınları, Konya.

Yıldırım, Turan (1997), *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul.

Yıldırım, Turan; Melikşah, Yasin; Kaman, Nur; Özdemir, H. Eyüp; Üstün, Gül; Tekinsoy, Okay Özge (2013), *İdare Hukuku*, XII Levha Yayınları, İstanbul.

#### **İnternet Siteleri:**

- İMEAK Deniz Ticaret Odası İnternet Sitesi <https://www.denizticaretodasi.org.tr>, E.t. 01/02/2019.

- RTB İnternet Sitesi <http://teftis.ticaret.gov.tr/istatistikler>, E.t. 01/02/2019.

-Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İnternet Sitesi <https://www.tobb.org.tr>, E.t. 01/02/2019.

-Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İnternet Sitesi <https://www.tobb.org.tr/Sayfalar/Birimler.php> E.t. : 10/03/2019.

-Bafra Ticaret ve Sanayi Odası İnternet Sitesi, <http://www.bafratso.org.tr>, E.t. 10/03/2019.

- Bandırma Ticaret Odası İnternet Sitesi, <http://www.bandirmaticaretOdasi.org.tr>, E.t. 10/03/2019.

-Bursa Ticaret ve Sanayi Odası İnternet Sitesi, Bkz. <http://www.btso.org.tr/?page=introduction/organization.asp> E.t. 05.05.2019.

-İstanbul Ticaret Odası İnternet Sitesi, Bkz. <http://www.ito.org.tr>, E.t. 10/03/2019

-İzmir Ticaret Odası İnternet Sitesi, Bkz. <http://www.izto.org.tr/tr/uyelik-ucretleri>  
E.t. 10/04/2019

-<https://slideplayer.biz.tr/slide/11836062/> E.t. 22.05.2019

-Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İnternet Sitesi <https://www.tccb.gov.tr>. E.t. 22.05.2019

### **İlgili Mevzuat:**

-1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

-18.05.2004 tarihli ve 5174 sayılı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği İle Odalar ve Borsalar Kanunu.

-Oda Muameleat Yönetmeliği (12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı R.G.).

-Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı R.G.).

-Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Organ Seçimleri Hakkında Yönetmelik (19.01.2005 tarihli ve 25705 sayılı R.G.).

-Oda ve Borsa Üyelerine Verilecek Disiplin ve Para Cezaları ile Disiplin Kurulu ve Yüksek Disiplin Kurulu Hakkında Yönetmelik (02.03.2005 tarihli ve 25743 sayılı R.G.).

-Oda ve Borsalarda Hakem, Bilirkişi ve Ekspertiz Listelerini Düzenleme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı R.G.).

-Oda ve Borsa Şubeleri ile Oda Temsilciliklerinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Yönetmelik (08.01.2005 tarihli ve 25694 sayılı R.G.).

-Odalar, Borsalar ve TOBB Bütçelerinden Türkiye Odalar, Borsalar ve TOBB Personeli Sigorta ve Emekli Sandığı Vakfına Ayrılan Payın Kullanılmasına İlişkin Yönetmelik (12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı R.G.).

-Kayıt Ücreti İle Yıllık Aidat ve Munzam Aidatın Tespiti ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik (08.01.2005 tarihli ve 25694 sayılı R.G.).

-Odalarda Mesleklerin Gruplandırılması Hakkında Yönetmelik (19.01.2005 tarihli ve 25705 sayılı R.G.).

- Türkiye Sektör Meclislerinin Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği (12.02.2005 tarihli ve 25725 sayılı R.G.).
- İç Ticaret Hizmetlerini Geliştirme Payının Kullanılması Hakkında Yönetmelik (27.06.2008 tarihli ve 26919 sayılı R.G.).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Genel Kurul Çalışma Esasları Yönetmeliği (12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı R.G.).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Genel Sekreter Yönetmeliği (12.09.2005 tarihli ve 25934 sayılı R.G.).
- Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi Yönetmeliği (09.08.2004 tarihli ve 25548 sayılı R.G.).
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı RTB Yönetmeliği (18.08.2012 tarihli ve 28388 sayılı RG).
- Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Personel Yönetmeliği (Mülga 5590 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Personel Yönetmeliği) (05.08.1983 tarihli ve 18126 sayılı R.G.).
- Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları, Türkiye Ticaret Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Personel Sicil Yönetmeliği (Mülga 5590 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Personel Sicil Yönetmeliği) (03.11.1994 tarihli ve 22100 sayılı R.G.).