

ESKİŞEHİR İKTİSADİ ve TİCARİ İLİMLER AKADEMİSİ

996/2

t
164

Kamu Yönetimi Açısından
Türkiye'de
Ticaret ve Sanayi Odaları.

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
Merkez Kütüphane

Dr. M. Zafer ÜSKÜL /

DOÇENTLİK TEZİ
1974

Anadolu Üniversitesi
Merkez Kütüphane

İ Ç İ N D E K İ L E R

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

MESLEK KURULUŞLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİ VE ÖRGÜTLENME İLKESİ

KESİM I. MESLEK KURULUŞLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİ	12
I. YASAL HÜKÜMLER	13
§ I. Ticaret ve Sanayi Odalarına İlişkin	
Hükümler	13
§ II. Türk Tabipler Birliğine İlişkin	
Hükümler	14
§ III. Türk Mühendis ve Mimar Odaları	
Birliğine İlişkin Hükümler	15
§ IV. Veteriner Hekimleri Birliğine İlişkin	
Hükümler	15
§ V. Türk Eczacılar Birliğine İlişkin	
Hükümler	16
§ VI. Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları	
Birliğine İlişkin Hükümler	16
§ VII. Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Örgütlerine	
İlişkin Hükümler	16
§ VIII. Barolara İlişkin Hükümler	17

§ IX. Türkiye Hâkimler Birliğine İlişkin	
Hükümler	17
§ X. İhracatçı Birliklerine İlişkin	
Hükümler	18
II. DOKTRİNDEKİ GÖRÜŞLER	19
§ I. Meslek Kuruluşlarına Kamu Kurumu Sayan	
Görüşler	19
A. Prof.Sıddık Sami Onar'ın Görüşleri . .	19
B. Prof.Orhan Kürkçüer'in Görüşleri	22
C. Prof.Vakur Versan'ın Görüşleri	23
D. Prof.İsmet Giritli'nin Görüşleri	23
E. Prof.Şeref Gözdebüyük'ün Görüşleri	24
F. Prof.Hamza Eroğlu'nun Görüşleri	24
§ II. Meslek Kuruluşlarına Kamu Kurumu	
Saymayan Görüşler	25
A. Prof.Lütfi Duran'ın Görüşleri	25
B. Prof.Turgut Kalpsüz'ün Görüşleri	26
III. MAHKEMELERİN GÖRÜŞLERİ	27
§ I. Anayasa Mahkemesinin Görüşleri	27
§ II. Danıştayın Görüşleri	31
§ III. Yargıtayın Görüşleri	37
IV. MESLEK KURULUŞLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİNE	
İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİZ	38
§ I. Meslek Kuruluşlarının Tüzel Kişiliği . .	39
§ II. Meslek Kuruluşlarının Kamu Tüzel	
Kişiliğinin Çeşidi	45
KESİM II. MESLEK KURULUŞLARININ ÖRGÜTLENME İLKESİ:	
HİZMET YERİNDEN YÖNETİMİ	52

I. YERİNDEN YÖNETİM	54
B I. Yerinden Yönetim, Federalizm ve Yetki Genişliği	54
A. Yerinden Yönetim ve Federalizm	54
B. Yerinden Yönetim ve Yetki Genişliği	55
B II. Yerinden Yönetimin Özellikleri	56
A. Üzerklik	56
B. İlgililerce Yönetim	56
C. Denetim	57
B III. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları	57
A. Yerinden Yönetimin Yararları	57
B. Yerinden Yönetimin Sakıncaları	58
II. HİZMET YERİNDEN YÖNETİMİ	60
III. BU TÜR ÖRGÜTLENMENİN NEDENLERİ	63
IV. MESLEK KURULUŞLARININ ORTAK ÖZELLİKLERİ	71

İKİNCİ BÖLÜM

ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNİN YAPISI

KESİM I. ODALAR	74
I. ODALARIN KURULUŞU VE SINIRLARI	74
B I. Odaların Kuruluşu	74
A. Ticaret ve Sanayi Odalarının Kuruluşu	75
B. Sanayi Odalarının Kuruluşu	76
B II. Odaların Çalışma Alanları	80
A. Ticaret ve Sanayi Odaları ile Ticaret Odalarının Çalışma Alanları	80
B. Sanayi Odalarının Çalışma Alanları	84
B III. Odaların Üyeleri	85

II. ODALARIN GÖREVLERİ	88
§ I. Odaların Zorunlu Görevleri	90
§ II. Odaların İsteğe Bağlı Görevleri	92
§ III. Uygulamada Görevlerin Yerine Getirilmesi	93
III. ODALARIN ORGANLARI VE İÇ ÖRGÜTLERİ	94
§ I. Meslek Komiteleri	95
A. Meslek Komitelerinin Kuruluşu ve Seçimi	95
B. Meslek Komitelerinin Toplantı ve Çalışma Usulleri	106
C. Meslek Komitelerinin Görevleri	107
§ II. Oda Meclisi	108
A. Oda Meclisinin Kuruluşu ve Seçimi	108
B. Oda Meclisinin Toplantı ve Çalışma Usulleri	110
C. Oda Meclisinin Görevleri	114
D. Oda Meclisinin Feshi	115
§ III. Yönetim Kurulu	116
A. Yönetim Kurulunun Kuruluşu ve Seçimi	116
B. Yönetim Kurulunun Toplantı ve Çalışma Usulleri	117
C. Yönetim Kurulunun Görevleri	120
D. Yönetim Kurulunun Feshi	123
§ IV. Odaların İç Örgütleri	125
IV. ODALARIN MALİ DURUMU	127
§ I. Odaların Gelirleri	127
A. Odaların Gelir Kaynakları	127
B. Odaların Gelirlerinin Niteliği	149
C. Odaların Gelir Durumları	151

§ II. Odaların Giderleri	155
§ III. Odaların Bütçeleri	158
KESİM II. ODALAR BİRLİĞİ	161
I. ODALAR BİRLİĞİNİN GÖREVLERİ	161
II. ODALAR BİRLİĞİNİN ORGANLARI	163
§ I. Genel Kurul	163
A. Genel Kurulun Kuruluşu ve Seçimi	163
B. Genel Kurulun Toplantı ve Çalışma Usulleri	166
C. Genel Kurulun Görevleri	167
§ II. Yönetim Kurulu	168
A. Yönetim Kurulunun Kuruluşu ve Seçimi	168
B. Yönetim Kurulunun Toplantı ve Çalışma Usulleri	168
C. Yönetim Kurulunun Görevleri	170
III. ODALAR BİRLİĞİNİN İÇ ÖRGÜTÜ	171
IV. ODALAR BİRLİĞİNİN MALİ DURUMU	173
KESİM III. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİ PERSONELİ	174
I. GENEL SEKRETER	176
§ I. Genel Sekreterin Atanması	176
A. Oda Genel Sekreterinin Atanması	176
B. Odalar Birliği Genel Sekreterinin Atanması	177
§ II. Genel Sekreterin Hak ve Ödevleri	177
A. Genel Sekreterin Hakları	177
B. Genel Sekreterin Ödevleri	178
§ III. Uygulamada Genel Sekreterler	179
II. SÜREKLİ MEMURLAR	179
§ I. Memur Olabilmek İçin Aranılan Nitelikler	179

§ II. Memurların Hizmetine Alınması	181
§ III. Memurların Ücret Rejimleri ve Yükselmeleri	181
§ IV. Memurların İsten Çıkarılması	183
§ V. Memurların Sosyal Güvenliği	184
§ VI. Uygulamada Odaların Sürekli Memurlarının Durumu	185
KESİM IV. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNİN DENETİMİ . .	189
I. VESAYET DENETİMİ	189
II. YARGI DENETİMİ	192

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNİN HÜKÜMETLE İLİŞKİLERİ

KESİM I. İLİŞKİ ALANLARI	194
I. EKONOMİ VE MALİYE	196
II. DIŞ TİCARET	202
III. HUKUKSAL ARAŞTIRMALAR	210
IV. SOSYAL SORUNLAR	216
V. ARAZİ KULLANIMININ DÜZENLENMESİ VE ŞEHİRCİLİK	218
VI. ULAŞIM	221
VII. ÖĞRETİM	223
KESİM II. İLİŞKİ BİÇİMLERİ	226
I. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİ YETKİLİLERİNİN DEVLET VE HÜKÜMET BAŞKANLARI İLE İLGİLİ BAKANLARCA KABULÜ	228

II. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİ YETKİLİLERİNİN HÜKÜMET ÜYELERİYLE ORTAK TOPLANTILAR YAPMASI	228
III. GÖRÜŞ BİLDİRME	230
IV. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİ TEKSİLCİLERİNİN DANIŞMA TOPLANTILARINA, KOMİSYON ÇALIŞ- MALARINA, ÇEŞİTLİ KURULLARA KATILMASI . .	231
V. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNE BAKANLIKÇA GÖREVLER VERİLMESİ	233
VI. HÜKÜMETİN ODALARA VE ODALAR BİRLİĞİNE DANIŞMA ZORUNLULUĞU	234
SONUÇ	236
YARARLANILAN KAYNAKLAR	246

KISALTMALAR

A.B.D.	: Ankara Barosu Dergisi
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.f.	: Adı geçen rapor
a.g.y.	: Adı geçen yazı
A.M.	: Anayasa Mahkemesi
A.M.K.D.	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
B.İ.T.İ.A.D.	: Bursa İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi
6.D.	: Danıştay 6. Dairesi
8.D.	: Danıştay 8. Dairesi
D.D.	: Danıştay Dergisi
D.D.K.	: Danıştay Dava Daireleri Kurulu
D.K.D.	: Danıştay Kararlar Dergisi
E.	: Esas
ESADER	: Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi
İ.B.D.	: İstanbul Barosu Dergisi
İ.Ü.H.F.M.	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	: Karar
Ö.G.Y.İ.T.Ö.D.	: Özel Galatasaray Yüksek İktisat ve Ticaret Okulu Dergisi
R.G.	: Resmî Gazete
R.K.D.	: Resmî Kararlar Dergisi

- S.B.F. Dergisi** : Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
- T.O.D.A.İ.E.** : Türkiye ve Orta Doğu Anasayın İdaresi
Enstitüsü
- TSOBK** : Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret
Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret
Borsaları ve Ticaret ve Sanayi
Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi
Odaları ve Ticaret Borsaları Bir-
liği Kanunu
- TSOBT** : Ticaret ve Sanayi Odaları, Tica-
ret Odaları, Sanayi Odaları, Tica-
ret Borsaları ve Ticaret ve Sanayi
Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi
Odaları ve Ticaret Borsaları Bir-
liği Tüzüğü
- T.T.K** : Türk Ticaret Kanunu
- Y.4.H.D.** : Yargıtay 4. Hukuk Dairesi
- Y.9.H.D.** : Yargıtay 9. Hukuk Dairesi
- Y.İ.İ.D.** : Yargıtay İcra ve İflâs Dairesi
- vd.** : ve devamı
- ZOBK** : Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları
Birliği Kanunu

G İ R İ Ő

Kamu yönetimi bir sistem yada sistemler topluluğudur. Modern sosyal sistemlerin ayırdedici özelliği, değişikliklere sürekli ve sistemli bir biçimde uyabilmeleridir. Gerçekten, yönetimin ekonomik ve toplumsal gelişmelere sürekli ve sistemli olarak uyması bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, özellikle az gelişmiş ülkeler için daha çok geçerlilik ve ivedilik kazanmaktadır. Bu nedenle, yönetimin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi, değişikliklere yatkın olmayan bir düzenin değişikliklere sürekli ve sistemli olarak uyabilecek bir düzene dönüştürülmesi, kısaca yönetsel reforma yapılması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetsel reforma yapmanın amacı, yönetsel yapıları kalkınmaya katkıda bulunacak biçimlere dönüştürmektir.

Türkiye'de de, yönetsel reforma çalışmaları, uzun zamandan beri sürmektedir. Bu çalışmalar, özellikle 1960'dan sonra yoğunlaşmış, merkezi yönetim, mahalli idareler ve çeşitli kamu kuruluşları inceleme konusu edilmiştir (1).

(1) Bugüne dek sürdürülen yönetsel reforma çalışmaları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-İlkeler ve Öneriler, TÜRKİYE yayını, (Ankara, 1972), s. 18-28

Amacı tanımlamak ve açıklamak olan kamu yönetimi bilim dalının ilk hedefi, "merkezi idare, taşra kuruluşları, mahalli idareler, muhtar kuruluşlar ve. gibi idari hayatı meydana getiren unsurları, bunların faaliyeti hukuki normlara, ahlâk kurallarına veya etkenlik zorunluğuna uygun olsun veya olmasın, oldukları gibi tanımlanmaya çalışmaktır. O halde yönetim bilimi ilk aşama olarak, kuruluşların hukuki, teknik, beşeri ve siyasi bütün yönlerinin bir "fotoğrafını", daha doğrusu "filmini" çekmek durumundadır" (2). Bu aşamada, yönetimin sorunları saptanmış, değişiklik gereksiniminin var olup olmadığı ortaya çıkmış olacaktır. Yönetimde bir yeniden düzenleme gerekiyorsa, ikinci aşamada, araştırmalar yapılacak ve öneriler geliştirilecektir. Bundan sonra, kararların alınması, uygulanması ve uygulamanın izlenmesi aşamaları gelir (3).

Türk kamu yönetimi sisteminin bir parçası olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların içinden ticaret ve sanayi odaları, bugüne dek inceleme konusu edilmemiştir (4).

(2) Bernard Gournay, Yönetim Bilimine Giriş, (Çev. İhsan Kuntbay), (Ankara, 1971), s. 3-4

(3) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi ..., s. 12

(4) "Kamu idaresinin yeniden düzenlenmesinde mesleki kamu kuruluşları üzerinde de durulması doğaldır. Ancak, bu konuda yeterli araştırma ve etüdler mevcut değildir.

Bu nedenle, mesleki kamu kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi ayrı bir araştırma konusu yapılmalıdır".
s.g.e., s. 211

Bu nedenle, Türk yönetsel sisteminde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları içinde yer alan ticaret ve sanayi odalarını incelemek ilginç sonuçlar doğurmaktadır.

İncelememize konu olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları içinden ticaret ve sanayi odalarını seçmemizin nedeni, ticaret ve sanayi kesiminin ülkenin ekonomik kalkınmasında özel bir yere sahip olmasıdır. Gerçekten, az gelişmişlikten kurtulmanın yolu sanavileşmekten geçmektedir. Bunu gerçekleştirmek için, ticarete sağlanan birikimin de sanayi yatırımlarına aktarılması gerekmektedir. Ticaret ve sanayi odaları, ülkedeki tüccar ve sanayicileri içinde toplayan kuruluşlardır. Bu yüzden, bu kuruluşların ekonomik kalkınmada önemli bir role sahip oldukları bir gerçektir. Ticaret ve sanayi odalarının incelenmesi ve bu kuruluşların ekonomik kalkınmaya daha çok katkıda bulunacak bir yapıya kavuşturulması için çalışmalar yapılması, bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin yapısını ve görevlerini tanımak ve açıklamak, faaliyetlerini incelemek, yeniden düzenlenmelerini sağlamak, "kamu yönetimi" yada "yönetim bilimi" olarak anılan bilim dalının konusuna girmektedir (5).

(5) Ökz.: Gournay-Kessler ve Sivek-Coydeseau, Administration Publique, (Paris, 1967), s. 7-8

Kamu yönetiminin bir dalı olarak kabul ettiğimiz ticaret ve sanayi odalarını incelerken bakış açımız, kamu yönetimi bilim dalının bakış açısı olacaktır.

Ticaret ve sanayi odalarının kuruluş yasası, ticaret borsalarını da kapsamına almakta, Odalar Birliğiyle ticaret ve sanayi odalarının yanında ticaret borsalarının da üst kuruluşu olarak örgütlenmiş bulunmaktadır.

Ticaretin ve sanayiciliğin bir meslek olduğu kuşkusuzdur. Oysa, borsaları meslek kuruluşları olarak nitelenek, bir borsacılık mesleğinin varlığını kabul etmek olanaklı görünmemektedir.

Borsa, kısaca tanımlamak gerekirse, bir pazardır. Daha geniş bir deyimle, "borsa, alıcı ile satıcının veya onların vekillerinin (aracıların) entia, menkul kıymetler, hizmet veya bunlara benzer misli entia veya kıymetten sayılan diğer şeyler üzerinde muamele yapmak amacı ile bir araya geldikleri, belirli sürelerde belirli yerlerde kurulan organize edilmiş pazardır" (6).

Ticaret borsaları ise, "kanunda yazılı esaslar dairesinde borsaya dahil maddelerin alım ve satım ve fiyatlarının tesbit ve ilânı işleriyle meşgul olmak üzere kurulan tüzel kişiliği haiz kamu kurumlarıdır" (TSORAK, md. 32).

(6) Erhan Kotar, Menkul Kıymet Borsalarında Borsa Emirleri Muhasebesi, (Ankara, 1971), s. 21. Başka tanımlar için bkz.: a.g.e., s. 19-20

Görüldüğü gibi, borsalar meslek kuruluşu değildir ve Türk yönetsel sisteminin bir parçası olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları içinde yer alması gerekir.

Bu nedenle, borsaların incelenmesini konumuzun dışında bırakmaktayız.

Konumuzun incelerken, genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve özel olarak da ticaret ve sanayi odalarının şimdiye dek, kamu yönetimi bakımından inceleme konusu edilmiş olması, konumuzun "filmini" çekme aşamasına ağırlık vermemizi gerektirmektedir. Bununla birlikte, olayları birleştiren bağları belirtmeye, bunların kurallara uygunluğunu gün ışığına çıkarmaya, somut olayları sistenli görüşler ve çemalar halinde düzenlemeye de önem verilmiştir.

Konumuzun şimdiye dek incelenmemiş olmasının getirdiği sınırlamadan başka, araştırmamız sırasında bazı güçlüklerle karşılaştığımızı da belirtmemiz gerekmektedir.

Türkiye'de faaliyette bulunan ticaret odaları, sanayi odaları ile ticaret ve sanayi odalarının sayısı (1973 yılında) 170'dir. Bu 170 oda, bütün ülkeye dağılmış bulunmaktadır. Kişisel bir araştırma çerçevesi içinde, bu odaların tımdne giderek bilgi toplama olanağı bulunamamıştır. Ancak, gitme olanağı bulunamadığımız odalardan yazışma ile bilgi toplama yoluna başvurulmuştur. Fakat, bazı odaların, çeşitli nedenlerle bu bilgileri vermekten kaçındıklarını da belirtmekte yarar vardır.

Odalara ilişkin bilgilerin Odalar Birliğinden sağlanabileceği akla gelebilir. Gerçekten de, Odalar Birliği, 1973 yılı başında, bütün odalara birer "bilgi formu" göndermiş ve bunların doldurularak geri yollanmasını istemiştir. Ancak, 32 odanın, 1973 yılı ekim ayına kadar, bu formları doldurup Odalar Birliğine yollamadıkları görülmüştür (bu odalar içinde, İstanbul Ticaret Odası, İzmir Ticaret Odası gibi bazı büyük odalar da bulunmaktadır). Öte yandan, odaların mali durumlarına ilişkin geniş bilgilere sahip olması gereken Odalar Birliği Muhasebe Bölümü yetkilileri, bu bilgilerin bize verilmesini sakıncalı görmüşlerdir. Odalar Birliğinin kendisine ilişkin bazı bilgilerin saklanması da aynı titizlik gösterilmiştir. Odalar Birliğinde "araştırmacıya iyi gözle bakılmadığı" nı belirtmek zorundayız.

İnceleme konusu olarak seçtiğiniz ticaret ve sanayi odalarının ortaya çıkışı, Fransa'da ve İngiltere'de, 16. yüzyılın sonlarına ve 17. yüzyılın başlarına rastlar (7). Ticaret odaları, özellikle dış ticarete açık yerleşme merkezlerinde kurulmuştur. "Günümüzde var olan ticaret odaları, köklerini ya

(7) Claude Lefèvre, "Le Problématique des Chambres de Commerce et d'Industrie", içinde: Problèmes Juridiques des Chambres de Commerce et d'Industrie, (Paris, 1972), s. 11-12

Fransız tarihinde ya da İngiltere tarihinde bulsakta-
dıkları" (8).

Osmanlı İmparatorluğunda, 19. yüzyıldan çok daha
önceleri, "lonca" ve "gedik" adları altında, mesleki
ahlâk ve dayanışmayı sağlamak üzere, tüccar ve zenaat-
kârlar arasında, ticaret ve sanayi odularının ilkel
biçimleri sayılabilecek kuruluşlar varlıklarını sürdür-
müşlerdir.

Türkiye'de ilk ticaret odası, resmi olarak,
16 ocak 1882'de İstanbul'da kurulmuştur (9). Ticaret
ve sanayi odalarına ilişkin ilk hukuksal düzenleme,
31 Mayıs 1926 (1910) tarihli "Ticaret ve Sanayi Oda-
ları Nizamnamesi" ile getirilmiştir. Bu arada, Mersin,
Tarsus, Silifke, Gaziantep, Manisa gibi kentlerde de
odalar kurulduğu görülmektedir (10).

(8) a.g.e., s. 12

(9) Bûrhaneddin Çeltik, "Dans sa Outre-Vingts
Cinquième Année de la Chambre de Commerce
d'Istanbul", içinde: Revue de la Chambre
de Commerce d'Istanbul, 1966, (Ezel sayı),
s. 5

(10) İsk.: Akdeniz Bölgesi Oda ve Borsaları,
(Teksir), Odalar Birliği yayını, (Ankara,
1964), ve Naci Aydın, "Manisa Ticaret Odası
64. Yılına İdrak Ederken", içinde: Türkiye
İktisat Gazetesi, 8 Temmuz 1971

Cumhuriyet döneminde, 665 sayılı "Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu" (11) ile, ticaret ve sanayi odalarına kamu tüzel kişiliği verilmiş, tüccar ve sanayicilere odalara üye olma sorumluluğu yüklenmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra girişilen girişimci yaratacağı çabalarının sonucu olarak ticaret ve sanayi kesiminin bağımlı gelişmesi, hükümeti ticaret ve sanayi odalarını yeniden düzenlemeye ve bir ölçüde de denetimi altına almaya zorlamıştır.

1943 yılında kabul edilen "Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu" nun (12) oda ve borsa genel sekreterlerini ve bunların yardımcılarını atama yetkisini Ekonomi ve Ticaret Bakanlığına vermesi bu şekilde açıklanabilir.

Türkiye'de 1946'dan sonra ortaya çıkan gelişme ve 1950'de gerçekleşen iktidar değişikliği odaları da etkilenmiş ve 1950'de kabul edilen 5590 sayılı yasayla, bu kuruluşlar özerklik kazanmışlardır.

Ticaret ve sanayi odalarıyla Odalar Birliği, faaliyetlerini, günümüzde de 5590 sayılı yasa çerçevesinde yürütmektedirler.

(11) "Ticaret ve Sanayi Odaları Kanunu", kabul tarihi: 22.4.1925, no: 665, Düstur, 3. tertip, C. 6, s. 663-665

(12) "Ticaret ve Sanayi Odaları, Esnaf Odaları ve Ticaret Borsaları Kanunu", kabul tarihi: 11.1.1943, no: 4355, Düstur, 3. tertip, C. 24, s. 237-247

Ticaret ve sanayi odalarını kamu yönetimi bakış açısından üç ayrı bölümde ele alan araştırmamızda, ticaret ve sanayi odaları devimi, genel olarak, "ticaret odaları", "sanayi odaları" ve "ticaret ve sanayi odaları" nı kapsayacak biçimde kullanılmış bulunmaktadır. Özel olarak "ticaret ve sanayi odası" sözkonusu edildiğinde, bu deyim tırnak içinde kullanılmıştır. "Odalar Birliği" yada "Birlik" deyiminden de "Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği" anlaşılmalıdır.

Birinci bölümde, ticaret ve sanayi odalarının hukuksal niteliği ve örgütlenme ilkesinin, öbür kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal niteliği ve örgütlenme ilkesiyle birlikte ele alınması yararlı görülmüştür. Ticaret ve sanayi odaları, Türk hukukunda ve yönetsel sisteminde, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" kümesinin bir üyesi olarak yer almaktadır. Bu küme içinde yer alan kuruluşların hukuksal niteliği ve örgütlenme ilkesi aynıdır. Oysa, bu kümenin Türk hukukundaki ve yönetsel sistemindeki yeri, bu küme içinde hangi kuruluşların yer aldığı saptanmış olmaktan uzaktır. İncelememizin birinci bölümünde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının tımarının hukuksal niteliğini ve örgütlenme ilkesini araştırmakla, ticaret ve sanayi odalarının yerinin daha belirgin olarak saptanmış olacağı ve bunun

sonraki incelemelerin daha iyi anlaşılmasında yarar sağlayacağı düşünülmüştür.

Odalar ve Odalar Birliğinin yapısı incelemesinin ikinci bölümünde konusunu oluşturmaktadır. Bu bölümde, odaların ve Odalar Birliğinin kuruluşu, görevleri, organları ve mali durumu ayrı ayrı incelendikten sonra, bu kuruluşların personeli ve denetimi üzerinde durulmuştur.

Çüncü bölümde, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkileri ele alınmış, ilişki alanları ve biçimleri saptanmıştır.

Daha sonra, üç bölümde ortaya çıkan sorunlar saptanarak bunların çözüm yolları getirilmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MESLEK KURULUŞLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİ VE ÖRGÜTLENME İLKESİ

Benzer niteliklere sahip meslek kuruluşları, ülkemizde, belirli bir hukuksal kümede yer almakta ve aynı ilkeye ayularak örgütlenmiş bulunmaktadır.

Bu kuruluşlar, temellerini 1961 Anayasasının 122. maddesinde bulmaktadır. Ancak, bunların büyük bölümünün 1924 Anayasasına kararlukta bulunduğu dönemde kuruluşları ve 1924 Anayasasının da meslek kuruluşlarına aksettikleri bir haklar vermesi; olası nedenleriyle, meslek kuruluşlarına içinde yer aldıkları hukuksal kümevi belirlemek gerekmektedir.

Bu yandan, 1961 Anayasasının 113. maddesi, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu belirtmektedir. Bu noktadaki incelemeleri sağlam bir temele oturtabilmek için, meslek kuruluşlarının bu idare bütünü içindeki yerini saptamak zorunluğa vardır.

İncelemesizin girişinde de belirttiğimiz gibi, yukarıda öncelikle çözümlenmesinin gerekli olduğunu belirttiğimiz iki sorun, yalnızca ticaret ve sanayi odaları ile odalar birliği açısından ele alınmayacaktır. Bu kuruluşlar, diğer meslek kuruluşlarıyla ortak özellikler taşımakta ve onlarla birlikte aynı bir hukuksal küme içinde yer almaktadır. Bu

kuruluşların tüzümüne örgütlenme ilkesi aynadır.

Böylece, ticaret ve sanayi odalarıyla Odalar Birliğinin, Anayasanın 122. maddesinde söz konusu olan "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" içindeki yeri de saptanmış olacak, diğer meslek kuruluşlarıyla ortak özellikleri belirlenecektir.

Ticaret ve sanayi odalarıyla Odalar Birliği, Türk hukukunda ve Türk yönetsel sisteminde, tek başlarına değil fakat "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" kavresi içinde bulunan bir kuruluş olarak yer almaktadır.

Bu nedenlerle, bu eserde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının önce hukuksal niteliği sonra da örgütlenme ilkesi incelenecektir.

KANUN I

MESLEK KURULUŞLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİ

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal niteliği incelenirken, öncelikle, bu tür kuruluşlar içinde olduklarını saptadığımız on kuruluşa ilişkin esasî hükümler ortaya konulacaktır.

Yasal hükümlerin ortaya konulmasını, bu kuruluşların hukuksal niteliklerine ilişkin doktrindeki görüşlerin sonucunu izleyecektir.

Hüksek mahkemelerin meslek kuruluşlarına ilişkin kararlarında verildiği, bu kuruluşların hukuksal niteliklerini belirleyici görüşler de ortaya konulduktan sonra,

sorun tartışılıp bu konuda bir sonuca ulaşmaya çalışılacaktır.

I. YASAL EKİMLER

§ 1. Ticaret ve Sanayi Odalarına İlişkin Hükümler

Türkiye'deki meslek kuruluşlarının en eskilerinden olan ticaret ve sanayi odaları, gündüzde yürürlükte bulunan 8 Mart 1950 tarihli ve 5590 sayılı yasanın (1) 1. maddesinde şöyle tanımlanmaktadır:

"Ticaret ve sanayi odaları bu kanunda yazılı esaslarla meslek hizmetleri görmek, mesleki ahlak ve tesanüdü korumak, ticaret ve sanayinin genel menfaatlere uygun surette gelişmesine çalışmak ve bu maksatlarla verilecek işleri yapmak üzere kurulan, tüzel kişiliği haiz ve mesleki teşekkül mahiyetinde, kamu kurumlarıdır".

Aynı yasanın 32. maddesi, ticaret borsalarını, "kanunda yazılı esaslar dairesinde borsaya dahil maddelerin alım ve satımı ve fiyatlarının tesbit ve ifâni işleriyle meşgul olmak üzere kurulan tüzel kişiliği haiz kamu kurumları" olarak tanımlamaktadır.

5590 sayılı yasa, odalar ve borsaların konfederasyonu durumunda bulunan birliğin tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmekle yetinmiş (md. 61), tüzel kişiliğine niteliğini açıklamamıştır. Ancak, bu açıklama eksikliği, yasanın, birliği mesleki nitelikte bir kamu kuruluşu saymadığını gös-

(1) "Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları ve Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanunu", kabul tarihi: 8.3.1950, no: 5590, Müstur, 3. Tertip, C. 31, s. 1707-1732

termez. Bu durum, yasanın ticaret ve sanayi odaları hakkındaki nitelenmeyi yincelemekten kaçındığı şeklinde yorumlanmalıdır.

5530 sayılı yasanın, ticaret ve sanayi odalarını, borsaları ve bunların birliğini nitelerken, Anayasada kullanılan "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" deyimini değiştirerek "mesleki teşekkül mahiyetinde kamu kuruluşları" deyimini kullandığı görülmektedir.

§ 11. Türk Tabipler Birliğine İlişkin Hükümler

23 Ocak 1953 tarihli ve 6023 sayılı yasa (2), 1. maddesinde, "Türkiye hudutları içinde meslek ve sanatlarını yapmaya yetkili olupta sanatıyla iştigal eden bütün tabiplerle dış tabiplerinin katıldığı bir Türk Tabipler Birliği" nin kurulacağını belirtmektedir. Türk Tabipler Birliği "hükmi şahsiyeti nazım bir teşekkül" dir (md. 2). Aynı yasanın 3. maddesi, Türk Tabipler Birliğinin lağme hizmetine yarar mesleki bir teşekkül olduğunu belirtmektedir.

6023 sayılı yasa, 6. maddesinde, tabip odalarının kurulupunu da öngörür, ancak bunların tüzel kişiliğinden söz etmemiştir. Yasa, tabip odalarını, Türk Tabipler Birliğini oluşturan unsurlar olarak kabul etmiştir.

Böylece, doktor ve sanayicilerden farklı olarak, tabiplerle dış tabipleri tüzel kişiliğe sahip tek bir meslek kuruluşu içinde toplanmış, bu kuruluş da ne olduğu

(2) "Türk Tabipler Birliği Anunu", kabul tarihi: 23.1.1953, no: 6023, Müstur, 3. Tertip, C. 34, s. 374-386

§ V. Türk Mesacilar Birliğine İlişkin Kanunlar

25 Ocak 1956 tarihli ve 6641 sayılı vasa (5), Türk Mesacilar Birliğini, Türk Veteriner Birliği ve Veteriner Hekimleri Birliği gibi, tüzel kişiliğe sahip (md. 2) "arame hizmetine yarar (md. 3) bir meslek kuruluşu olarak nitelendirilmiştir. Mesaci odalarının, birliği oluşturan unsurlar olup sendikalarına ve birliklerine sendikacılarına karşın tüzel kişilikten yoksundur.

§ VI. Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliğine İlişkin Kanunlar

Tarımın uğraşlarıyla uğraşan döneminden kalma örgüt yapısını yansıtan 6964 sayılı vasa (6), ticaret ve sanayi odalarının kuruluş sistemini örnek alarak, ziraat odalarını "tüken şahsiyeti haiz mesleki mahiyette arame teşekkülleri" olarak nitelendirmiştir (md. 1). Aynı nitelikte bir meslek kuruluşu olduğu kuşkusuz olan Ziraat Odaları Birliği de tüzel kişiliğe sahiptir (no. 23).

§ VII. Esnaf ve Küçük Sanatkar Örgütlerine İlişkin Kanunlar

Esnaf ve küçük sanatkarlar dernek, birlik, federasyon ve konfederasyonlarda, kademele bir biçimde örgütlenmiştir (7). Bu kuruluşların hepsi tüzel kişiliğe sahiptir (md.1,

-
- (5) "Türk Mesacilar Birliği Kanunu", kabul tarihi: 25.1.1956, no: 6643, Eüstur, 3. Tertip, C. 35, s. 1461-1474
- (6) "Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu", kabul tarihi: 15.5.1957, no: 6964, Eüstur, 3. Tertip, C. 38, s. 1226-1240
- (7) "Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu", kabul tarihi: 17.7.1964, no: 587, Eüstur, 5. Tertip, C. 3, 2. Kitap, s. 2334-2326

belli ölçülerde "Türk Mühendisleri Odaları" şeklinde antependirilmiştir.

§ III. Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine İlişkin Maddeler

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, 6315 sayılı kanunda (3), tüzel kişiliğe sahip kamu hizmetine yarar bir kuruluş olarak antependirilmiştir.

Yerel yönetim birimlerinde birlik genel kurulu kararıyla eşit ölçekte Türk mühendis ve mimar odalarını tüzel kişilik tanımıştır.

§ IV. Veteriner Hekimleri Birliğine İlişkin Maddeler

Yerel yönetim birimlerinde, tarımsal işleri, tüzel kişiliğe sahip "kamu hizmetine yarar bir birlik teşekkülü" olan veteriner hekimleri birliğinde örgütlenmiştir (4).

Bu birimleri içinde en az 30 veteriner hekim bulunması zorunlu kılınmıştır. Aynı ölçekte il ve ilçe birleştirilerek en az 30 veteriner hekim bulunan bölgelerde, merkez konseyi kararıyla veteriner hekim odaları kurulabilir (mad. 16), bu odaların, kendine özgü organlarının ve gelirlerinin bulunmasına kararın, tüzel kişilikleri yoktur.

(3) "Türk Mühendis ve Mimar Odaları Kanunu", kabul tarihi: 27.1.1954, no: 6215, Müstur, 3. Tertip, C. 35, s. 230-236

(4) "Veteriner Hekimliği Mesleğinin Terüsü, Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkülü Kanunu ve Birleşik İşlere İlişkin Kanun", kabul tarihi: 9.1.1954, no: 6343, Müstur, 3. Tertip, C. 37, s. 1461-1474

42, 65 ve 88). Yasa yalnızca esnaf ve küçük sanatkârlar derneklerini, Anayasaya uygun olarak, "kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları" olarak nitelendirmektedir. Ancak, birlik, federasyon ve konfederasyon derneklerin birleşmesiyle ortaya çıktığına göre, bunların da kendilerini oluşturan üyeler gibi, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu sayılması gerekir.

§ VIII. Barolara İlişkin Hükümler

1136 sayılı yasa (5), 1961 Anayasasına uygun olarak, baroları (md. 70) ve Türkiye Barolar Birliğini (md. 109) "tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları" olarak nitelendirmektedir.

§ IX. Türkiye Noterler Birliğine İlişkin Hükümler

1512 sayılı Noterlik Kanunu (9), Türkiye Noterler Birliğini, Anayasanın metnine bağlı kalarak, "kamu kurumu niteliğinde ve tüzel kişiliğe sahip" bir kuruluş olarak nitelendirmekte, ancak, Türkiye Noterler Birliğinin bir meslek kuruluşu olduğunu belirtmemektedir. Bununla birlikte, yasanın tıbbi ve gereksiz sözce geçiriliğinde, noterliğin bir meslek olarak kabul edildiği ve Türkiye Noterler Birliğinin bir meslek kuruluşu olduğu görülecek-

(5) "Avukatlık Kanunu", kabul tarihi: 19.3.1969, no: 1136, Bünyan, 5. Tertip, C. 5, 2. Kitap, s. 1694-1754

(9) "Noterlik Kanunu", kabul tarihi: 18.1.1972, no: 1512, R.İ., 5.2.1972, no: 14090

tir (10).

Noter odalarını Türkiye Noterler Birliğinin bölgesel organları olarak kabul eden yasa, onlara tüzel kişilik tanımamıştır.

B 4. İhracatçı Birliklerine İlişkin Hükümler

İhracatçı birlikleri, 3018 sayılı yasanın (11) 7. maddesine dayanarak Bakanlar Kurulunca, ihracatla uğraşan tacirler arasında kurulabilir. Ancak, 3018 sayılı yasa ve Bakanlar Kurulunun 19.3.1940 tarih ve 2/13094 sayılı kararnameyi ile kabul edilen tip statü, ihracatçı birliklerinin hukuksal niteliğine ilişkin hüküm taşımamaktadır. Fakat, "söz konusu statü, birlikleri öyle organ, görev, yetki, gelir, malvarlığı, müeyyide ve usullerle donatmaktadır ki, onları tüzel kişiliği nazir vesilek teşekkülü saymak zorunlu görülmektedir" (12). Bunaştay da, bu kuruluşları, bir yönet-

(10) "Türkiye Noterler Birliğinin kuruluşu, noterlerin disiplin ve sair birçok işlemlerinin bu birliğe verilmesi, noterlerin sosyal sigortalarının sağlanması hususundaki hükümler, noterliğin meslek haline getirilmesini mümkün kılabilmesi için getirilmiş, samimi ve ciddi bir çalışmanın ürünüdür... Noterlerin birçok mesleki işlemlerinde, disiplin kovuşturması görevi bu birliğe verilmiştir." Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1971, C. 13, S. Sayısı 130, s. 2

(11) "Ticarette Taahhütin Men'i ve İhracatın Kurakabesi ve Korunması hakkında 1705 Numaralı Kanunun ek karar", kabul tarihi: 9.6.1936, no: 3018, Müstur, 3. Tertip, C. 17, s. 522-524

(12) Lütfi Duran, "Meslek Teşekküllerinin Hukuki Kategorisi", içinde: C.C.Y.I.F.C.D., 1970, S. 3, s. 201

sel makam yada kamu tüzel kişisi sayarak, bünyesinde açılan davalarda davalı olarak kabul etmiştir (13).

II. DOKTRİNDEKİ GÖRÜŞLER

İdare hukuku yazarları, meslek kuruluşlarının hukuksal niteliği konusunda görüş birliğine varmış olmaktan uzaktır. Yazarların bir bölümü, klasik doktrinin yönetim örgütünde kabul ettiği "kamu idaresi-kamu kurumu" ikili ayrışmasının etkisiyle ve daha önce sunulan yasal hükümler karşısında, meslek kuruluşlarını "kamu kurumu" kümesi içinde kabul etmektedir. Bir bölüm yazarsa, değişik gerekçelerle, meslek kuruluşlarının kamu kurumu kümesi içine sokulamayacağını, bunların yönetim örgütünde yeni bir küme oluşturdıklarını öne sürmektedir.

Burada, önce meslek kuruluşlarını kamu kurumu kümesine sokan yazarların, sonra da bu kuruluşları yeni bir kümede ele alan yazarların görüşleri ortaya konulacaktır.

B I. Meslek Kuruluşlarını Kamu Kurumu Sayan Görüşler

A. Prof.Siddik Sami Onar'ın Görüşleri

Prof.Siddik Sami Onar, meslek kuruluşlarını kamu kurumu sayan yazarların başında gelmektedir.

Prof.Onar, kamu kuruluşlarının hukuksal niteliklerini ve bu kurumları doğuran etmenleri inceledikten şunları yazmaktadır:

(13) S. Z., 23.11.1965, S. 1965/749, K. 1965/3321, içinde: D.K.D., S. 97-99, s. 249-250

"Ame müessesesi olarak kabul edilen bir kısım teşekküller de bazı meslekler üzerindeki Devletin alâkasının artmasından ve bunların mesleki teşekkülleriyle Devlet arasında günden güne artan bir alâkanın husule gelmesinden meydana çıkmıştır: Bir kısım müesseseler evvelce sadece bir mesleki teşekkül, lonca, tarîhi itibarıyla bir (corporation) halinde iken Devlet bunları birer kanunla şekillendirmiş, kendi teşkilâtı içinde sayarak ame müessesesi mahiyetini vermiş ve bunları bir dereceye kadar ame kudretinden doğan kudret ve selâhiyetlerle teçhiz etmiştir. Yukarıda, Türkiye idari teşkilâtı arasında tahlil ve tetkik ettiğimiz ticaret ve sanayi odaları, borsalar gibi meslek teşekkülleri bu mahildedir... Bir kısım ame müesseseleri Devlet dairesi şeklidir... Bunlar idare teşkilâtı içinde ame müesseselerinin en eski ve klasik tipini teşkil ederler. İkinci kısım ame müesseseleri ise mesleki teşekküller halinde olan ame müesseseleridir... Ticaret ve sanayi odaları bu tip müesseselerin en eski ve tanınmış bir misalini teşkil eder" (14).

Öte yandan, Prof. Çnar, "Mesleki Kuruluşlar Niteliğindeki Kamu Kurumları ve Kamu Tüzel Kişileri" başlığı altında, meslek kuruluşlarının özel tüzel kişilerden bütünüyle ayrıldığını ve kamu tüzel kişisi olduklarını, ancak bu kuruluşların birer "ame müessesesi" olduklarından kuşku duyulduğunu belirtmektedir (15). Kanunla

(14) Erişir Dani Çnar, İdare Hukukunun Temel Esasları, C.2, s. 1008 ve 1010

(15) *ibid.*, s. 1013

birlikte, Prof.Önar'a göre, "pozitif hukuk bakımından yukarıda görüldüğü 5590 sayılı kanunumuzun birinci maddesinde olduğu veçhile kanunî sarafat olan hallerde bunların aame adesseseleri sayılması tabiidir. Vilhassa bunların faaliyetleri arasında, yukarıda Türkiye Cumhuriyeti Ticaret ve Sanayi Odalarında ve Borsalarında görüldüğü gibi, aame hizmetleri de bulunacağı gibi, Devletin aasyyen bir mesleki ve faaliyet sanasını tanzim etmesi de bir aame hizmeti olduğu ve bu teşekküller de bu vazifeyi ifa etmekte bulunmuşları cihetle bu bakımdan da aame adessesesi sayılmaları mümkündür ve doğru olur" (16).

Prof.Önar, Türkiye'nin vönetim örgütünü incelerken de meslek kuruluşlarını hizmet yerinden vönetim kuruluşları arasında ele almaktadır: "Bazı mesleklerin kamu ile ilgisi ve bunların meslek teşekküllerinin kamu menfaati kayesiyle hareket etmeleri ve kamu hizmeti ile meşgul olmaları göz önünde tutularak bir takım meslek teşekküllerine kamu kurumu mahiyeti ve yetkisi verilmiş ve bunlar da Türkiye Cumhuriyetinde hizmet ademi merkezizeti prensibinin tatbik alanına, sahasına girmiştir" (17).

"Bunlar bir kısım kamu görevleriyle mükellef olmaları ve kamu hukukundan doğan yetkilere malik bulunmaları, hveleleri üzerinde kamu hukukundan doğan bir takım yetkilere sahip olmaları bakımından bir kamu kurumu mahiyeti arzederler ve hizmet ademi merkezizeti teşkilâtının çeşitli tiplerinden birini teşkil ederler" (18).

(16) a.g.e., s. 1014

(17) a.g.e., s. 871

(18) a.g.e., s. 898

Görüldüğü gibi, Prof.Sıddık Sami Onar, meslek kuruluşlarının, hizmet verinden yönetsel ilkesine göre örgütlenmiş tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları olduklarını savunmaktadır.

3. Prof.Orhan Kırkçiler'in Görüşleri

Prof.Orhan Kırkçiler, "Hizmet Ademi Merkeziyeti Teşekkülleri ile Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsalarının Mukuki Mahiyetleri" ni konu alan yazısında (19), hizmet verinden yönetsel kuruluşlarının doğuşunun nedenlerini açıkladıktan sonra, bu kuruluşların niteliklerini şöyle belirtmektedir: "Muayyen bir hizmetin muayyen bir kamu hukuki şahsiyetine gördürülmesi şeklinde tecelli eden hizmet ademi merkezietindeki teşekküllere kamu kurumları (ama müesseseleri) ... adı verilmektedir".

Bu kuruluşları üç kümeye ele alan Prof.Kırkçiler, üçüncü kümeye meslek kuruluşlarını sokmakta ve bunlar hakkında şöyle demektedir: "Devletin bazı meslekleri ammenin menfaati dolayısıyla, tanzim hususunu zaruri gördüğü ve bilhassa bu gibi mesleklere salık olanların faaliyetlerinin bir nizamla başlanmasıyla amme menfaati mülahaza evlenesi neticesinde bu kanun kurumları meydana getirilmiştir. Bazıları meslek derneği halinde iken, bir kanunla kamu kurumu mahiyetini iktisap etmiştir" (20).

(19) Orhan Selim Kırkçiler, "Hizmet Ademi Merkeziyeti Teşekkülleri ile Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsalarının Mukuki Mahiyetleri", içinde: Türkiye İktisat Gazetesi, 13.12.1962, S. 506, s. 4 ve 7

(20) a.g.y.

Görüldüğü gibi, Prof.Kürkçüer'e göre, bazı meslek kuruluşları ve meslek sahiplerinin faaliyetlerinin Devletçe düzenlenmesi kamu yararının bir gereği olmakta ve bu kuruluşlar kamu kurumu biçiminde örgütlenmektedir.

C. Prof.Vakur Versan'ın Görüşleri

Prof.Vakur Versan, meslek kuruluşlarının kamu kurumları olduğunu savunmaktadır. Kamu kurumlarının ortaya çıkışını incelerken şöyle demektedir: "Diğer bir kısım kamu kurumları ise bazı meslek kurumlarının Devletin ilgisini çekmesinden ve nihayet Devletin bunları kendi teşkilâtı arasına alarak faaliyetlerini bir kamu hizmeti vasfından vehatta kendilerine Devletin daha önce bizzat yaptığı bir kısım hizmetleri ve buna mukabil kamu yetkileri vermesinden çıkarılır" (21).

Türkiye'nin yönetim örgütü içinde hizmet verenden yönetim kuruluşlarına incelerken de, Prof.Versan, meslek kuruluşlarının kamu kurumu biçiminde kurulduklarını belirtmektedir. Prof.Versan bu tür kuruluşlara örnek olarak ticaret odalarını, sanayi odalarını, bersaları, hekim odalarını, mühendis ve mimar odaları ile ziraat odalarını saymaktadır (22).

D. Prof.İsmet Giritli'nin Görüşleri

Kamu kurumlarının en önemli niteliklerinin, bu kuruluşların "ayrılmış ve muayyen bir kamu hizmeti görme ve tüzel kişiliği haiz olması" olduğunu belirten Prof.Giritli,

(21) Vakur Versan, Kamu Yönetimi, (İstanbul, 1971), s. 94

(22) a.g.e., s. 228-241

kamu kurumlarının çeşitlerini savarken meslek kuruluşlarını bu tür kuruluşlar içinde ele almaktadır (23).

"Bir kısım kamu kurumları mesleki teşekküller sarrafında kuruluşlardır" diyen Prof. Virittü, bu kuruluşlara örnek olarak ticaret odalarını, sanayi odalarını, borsaları, buraları ve etiba odalarını saymaktadır (24).

D. Prof. Şeref Özübüyük'ün Görüşleri

Prof. Özübüyük, meslek kuruluşlarının, "mesleki mesuplarının nevdana yetirdikleri, tüzel kişilikleri olan, bir kısım kamu görevlerini yerine getiren, üyeleri üzerinde kamu haklarından doğan yetkilere sahip olan kişi toplulukları" olduklarını belirtmekte (25), bunların hukuki nitelikleri konusunda açıklık getirmemektedir.

Ticaret ve sanayi odalarını, ticaret odalarını, sanayi odalarını, ticaret borsalarını ve bunların birliğini, etiba odalarını, zımmar ve mühendis odalarını ve bunların birliğini, buraları bu tür kuruluşlar içinde kabul eden Prof. Özübüyük, örnek olarak ticaret ve sanayi odalarını sözden geçirmektedir (26).

E. Prof. Nazza Eroğlu'nun Görüşleri

Prof. Nazza Eroğlu da, İdare Hukuku ders kitabında, meslek kuruluşlarını "Nizamet Yerinden Yönetim Kuruluşları

(23) Nesret Virittü, İdare Hukuku-Anne İdaresi Teşkilatı-Anne İdaresi Personeli, (İstanbul, 1975), s. 147-151

(24) a.g.e., s. 154-163

(25) A. Şeref Özübüyük, Arşive'nin İdari Yapısı, (Ankara, 1963), s. 166

(26) a.g.e., s. 163-171

(kamu kurumları) bağlılığı altında incelemekte ve bu kuruluşların hukuki niteliğine ilişkin olarak Anayasamızın 122. maddesini aktarmakla yetinmektedir (27).

Prof. Eroğlu, bu kuruluşlar arasında buraları, esasî dernekleri birliklerini ve esasî derneklerini, ihracatçı birliklerini, işçi ve işveren sendikalarını, ticaret ve sanayi odalarını, borsaları ve bunların birliğini, eczacı odaları ve birliğini, mühendis ve mimar odaları birliğini, Türkiye öğretmenler dernekleri millî federasyonunu, Türk tabipler birliğini ve Türk veteriner hekimler birliğini saymakta ve örnek olarak, ticaret ve sanayi odaları, ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret borsaları ve bunların birliğini kısaca incelemektedir (28).

§ II. Meslek Kuruluşlarını Kamu Kurumu Saymayan Görüşler

Meslek kuruluşlarını kamu kurumu saymayan yazarlar azınlıkta kalmaktadır. Bunlardan Prof. Lütfi Duran ile Prof. Turgut Kalpsüz'ün görüşlerini sunacağız.

A. Prof. Lütfi Duran'ın Görüşleri

Prof. Lütfi Duran'a göre, meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliği, bu kuruluşların "1961 Anayasamızın 'idare' paragrafında ver alan 122. maddesinde öngörülen esasları-
nın konulmuş olması dolayısıyla söz götürmez bir gerçektir" (29).

(27) Savaş Eroğlu, İdare Hukuku Dersleri, (Ankara, 1972), s. 179-180

(28) a.g.e., s. 180-184

(29) Duran, s. 213

Meslek kuruluşlarının kamu kurumu olup olmadığı soru-
nuna gelince, önceleri bu konuda olumlu görüşe sahip olan
Prof.Burhan (30), görüşünü değiştirmiş ve meslek kuruluşla-
rının "kamu idaresi" değil "kamu kurumu" olduğunu, kamu
tinsel kişilerinin içine bir taraflı eleştirildiğini savun-
maktadır.

Prof.Burhan, savını, Anayasanın 135. maddesinin 3. fık-
rası hükümünün var oluşuna dayandırmakta; meslek kuruluşla-
rının tüzüklerinin, yönetiş ve işlevlerinin demokratik
esaslara aykırı olamayacağı noktasından, bu kuruluşların tam
ve gerçek kamu kurumu olduğunu anlatmaya ve saptamaya
yeterli olduğunu belirtmektedir (31).

B. Prof.Turgut Kalpsüz'ün Görüşleri

Prof.Turgut Kalpsüz de meslek kuruluşlarının kamu
tinsel kişiliğine sahip olduklarını kabul etmekte, ancak
bu kuruluşların kamu kurumu olmadıklarını savunmakta-
dır (32).

Prof.Kalpsüz'e göre, meslek kuruluşlarından olan
"oda ve borsaların faaliyetlerinin seviyesi itibariyle
biri er anne adessesesi sayılmaları kabul değildir" (33).
Prof.Kalpsüz, bu varsayısına dayanarak, oda ve borsa-
ların kamu hizmeti yapmadıklarını öne sürmektedir.

(30) Ekz.: Lütfi Burhan, İçişleri Bakanlığı Meslekleri, (İstanbul,
1964), s. 534; "Kamu Kurumu-Şirketleşme İhtimalleri Arzını-
ğı", içinde: A.Ş.H.F.E., C. XXIII, s. 1-2, s. 328-333

(31) Burhan, "Meslek Teşekküllerine...", s. 219

(32) Turgut Kalpsüz, "Oda ve Borsaların Hukuki Faaliyetleri",
basılmamış konferans metni ve "Ticaret Usullerinde Gere-
yan İçerik Hakkında", içinde: Hakkın: IV. Ticaret ve Banka
Hukuku Haftası, (Ankara, 1966), s. 211-212

(33) Kalpsüz, "Oda ve Borsaların ..."

Prof. Kalpsüz, oda ve borsaları, "anme hukuku cemiyetleri (les associations de droit public)" olarak nitelendirmektedir.

III. MAHKEMELERİN GÖRÜŞLERİ

Yüksek Mahkemeler içinde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yargıtay meslek kuruluşlarına ilişkin kararlar vermiş olduğunu bulmuşlardır. Burada, bu yüksek mahkemelerin kararlarında ortaya çıkan, meslek kuruluşlarının hukuksal niteliğine ilişkin görüşler sunulacaktır.

B.1. Anayasa Mahkemesinin Görüşleri

Anayasa Mahkemesi, bazı meslek kuruluşları yasalarının bazı hükümlerinin Anayasaya aykırılığı sebebiyle açılan davalarda, bu meslek kuruluşlarının hukuksal niteliğini açıklığa kavuşturma olanağını elde etmiş, ancak kararlarının büyük çoğunluğunda ilgili yasa maddelerini yinelemek ve bunları Anayasanın 122. ve 118. maddelerindeki hükümlerle karşılaştırmakla yetinmiştir.

Berçekten, Anayasa Mahkemesi, odalar ve odalar birliğine ilişkin 5590 sayılı yasa ile ilgili ilk kararında, "5590 sayılı kanunun 1. maddesinde ticaret ve sanayi odalarının tüzel kişiliği hâiz kamu kuruluşları oldukları açıklanmıştır. Bu nitelikleri dolayısıyla odalar, Anayasanın 122. maddesinin kapsamına girerler" (34) demekle yetinmiş. Başka bir çözümleme ve nitelendirmeye gereksinim duyma-

(34) A.M., 12.7.1963, G.1963/117, K.1963/191, ANKD, S. 1, s. 319

mıştır. Yine 5590 sayılı yasa ile ilgili bir başka kararda, Anayasa Mahkemesi, "5590 sayılı kanunun 1. maddesinde odaların, 32. maddesinde de borsaların, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları oldukları açıklanmıştır. Bu nitelikleri dolayısıyla, odalar ve borsalar Anayasanın 118. maddesinde bahsedilen mesleki teşekküllerdendir" (35) demektedir. Anayasa Mahkemesi, aynı yasa ile ilgili başka iki kararında da aynı formülü kullanmaktadır (36).

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı yüzünden iptali istemiyle açılan bir davada, Anayasa Mahkemesi, "6235 sayılı kanun hükümlerinden Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğinin kamu kurumu niteliğini haiz bir meslek teşekkülü olduğu anlaşılmaktadır" (37) demektedir. Örneği gibi, 6235 sayılı yasanın, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini "amaç hizmetine varan bir teşekkül" olarak nitelenmesine karşın, Anayasa Mahkemesi yasanın yalnızca bir maddesini ve buradaki deyişi değil, fakat yasanın tümünü göz önüne alarak, bu kuruluşu "kamu kurumu niteliğini haiz meslek teşekkülü" olarak nitelenmektedir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bu nitelenmenin gerekçesini belirtmemektedir.

Avukatlık Kanununa ilişkin bir kararda, Anayasa Mahkemesi, "3499 sayılı kanunun 22. maddesinde Avukatlık (amaç hizmeti mahiyetinde bir meslek) olarak tarif edil-

(35) A.Ş., 20.9.1963, E.1963/137, K.1963/226, AMKD, S. 1, s. 339

(36) A.Ş., 12.7.1963, E.1963/114, K.1963/190, AMKD, S. 2, s. 33 ve A.Ş., 2.6.1967, E.1963/35, K.1967/17, AMKD, S. 5, s. 101

(37) A.Ş., 19.7.1963, E.1963/112, K.1963/196, AMKD, S. 2, s. 35

miştir. Bu tarife göre baroların 116. maddenin birinci fıkrasında yazılı (kamu niteliğindeki meslek teşekkülleri) olarak kabulü ... gerekir" (38) demektedir. Burada da, Anayasa Mahkemesi, baroları nitelerken, yalnızca yasa hükmüne dayanmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin 1136 sayılı yeni Avukatlık Yacasına ilişkin üç kararında da baroların hukuki niteliğini açıklığa kavuşturacak bilgiler bulunmaktadır (39).

Sanat ve küçük sanatkârlar dernekleriyle ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi, bu kuruluşun "kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu" olduğunu belirtmekle yetinmiştir (40).

Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği Kanununun bazı maddelerinin Anayasaya aykırılığı yüzünden iptali istemiyle açılan davalarda, Anayasa Mahkemesi, bu odaların niteliğini araştırırken, ilgili yasanın hükümlerini kararlarına aktarmakla yetinmiştir. Anayasa Mahkemesi, "ziraat odaları, görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş, tüzel kişiliği olan mesleki nitelikte kamu kuruluşlarıdır (6964 sayılı kanun: Madde 1). Böylece Anayasanın kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin 122. maddesi kapsamına girmektedir" (41) demektedir. Bir

(38) A.Ş., 30.5.1963, E.1963/75, K.1963/123, AMKD, S. 1, s. 255

(39) A.Ş., 21.1.1971, E.1969/37, K.1971/8, AMKD, S. 9, s. 207-245; A.Ş., 21.1.1971, E.1970/19, K.1971/9, AMKD, S. 9, s. 245-250 ve A.Ş., 10.6.1971, E.1971/22, K.1971/54, AMKD, S. 9, s. 525-533

(40) A.Ş., 15.12.1970, E.1970/30, K.1970/46, AMKD, S. 6, s. 468

(41) A.Ş., 24.3.1970, E.1969/65, K.1970/16, AMKD, S. 8, s. 222, ayrıca örz.: A.Ş., 13.9.1963, E.1963/110, K.1963/205, AMKD, S. 2, s. 38-39

başka kararında, Anayasa Mahkemesi, ziraat odaları ve ziraat odaları birliğinin niteliklerini araştırırken, 6964 sayılı yasanın 1., 23 ve 24. maddelerini kararına aktarmış ve bu hükümlerin "Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin niteliğini belirtmeye yeterli" olduğunu ve başkaca açıklanmaya yer kalmadığını belirtmiştir (42) Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi, aynı kararda, ziraat odalarını "hükümetin tarım politikasının ve programının gerçekleştirilmesine çalışacak bir kamu kurumu" olarak nitelendirmektedir. Anayasa Mahkemesine göre, "ziraat odalarının ve Ziraat Odaları Birliğinin kuruluşunun Anayasanın 52. maddesiyle; halkın gereği gibi mesleğini, tarımsal üretimin toplumun yararına uygun olarak arttırılmasına sağlamak, tarım ürünlerini ve tarımsal uğraşanların emeğini değerlendirmek üzere Devletçe alınması engörülen tedbirlerden vaktiyle alınması bir tuncesi gibi kabul yerindedir" (43).

Yine aynı kararda, Anayasa Mahkemesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının "yerinden yönetim kuruluşleri" olduğunu, bunların "idare bütünü içinde yer aldıklarını" dolaylı olarak belirtmekte ve Devletin, kamu hizmetlerini, teknik gerekler yüzünden, çeşitli kamu kuruluşları arasında bölüştürdüğünü anlatmaktadır. Bu karardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kamu hizmeti yaptıkları görüldü ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bu görüşü başka kararlarında da belirtmiştir: "6964 sayılı kanun hükümlerine bir göz atılırsa (özellikle 1.,

(42) A.S., 17.6.1969, E.1969/60, K.1969/36, AMKB, S. 7, s. 354-365

(43) Aynı karar, s. 357

3., 10 ve 12. maddeler) Ziraat Odalarının hizmet ve görevlerinin hemen hemen hepsinin kamu hukuku alanına girdiği görülmüşür" (44). "Avukatlık mesleği, kamu hizmeti niteliğindedir" (45).

5590 sayılı yasa ile ilgili bir kararında, Anayasa Mahkemesi ticaret borsalarını şöyle nitilemektedir: "Bu duruma göre ticaret borsalarının, kanunla kazanılmış tüzel kişilikleri ve kamu kurumu nitelikleriyle Anayasanın 112. maddesinde sözü edilen idare bütününe yerinden yönetim kesimine giren bir parçası ve böylece yine Anayasanın, idarenin hiçbir eylem ve işleminin hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılabileceği kuralını koruyan 114. maddesinin birinci fıkrası kapsamı içinde olarak kabul edilmesi gerekir" (46).

Görüldüğü gibi, Anayasa Mahkemesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal niteliğini kesin olarak açıklığa kavuşturmadan uzak kalmıştır. Ancak, bu tür kuruluşların kamu hizmeti yaptıkları ve idare bütününe bir parçası ve yerinden yönetim kuruluşları oldukları da Anayasa Mahkemesi kararlarından anlaşılmaktadır.

§ 11. Danıştayın Görüşleri

Danıştay Kanununun 37. maddesine göre meslek kuruluşlarına ilişkin davalarla Danıştay 6. Dairesi görevli kılındığından, meslek kuruluşları ile ilgili görüşlerini belirt-

(44) A.M., 24.3.1970, E.1969/65, K.1970/16, AMKD, S. 6, s. 222

(45) A.M., 13.11.1963, E.1963/301, K.1963/271, AMKD, S. 1, s. 386-390

(46) A.M., 10.6.1969, E.1969/2, K.1969/33, AMKD, S. 7, s. 339

liği taşımayan memur ve hizmetliler kamu hizmeti görevlileridir. Dolayısıyla davalı idarede muamelât memuru olarak görevlendirilen U. . .'nin 274 sayılı kanuna göre kurulmuş ve işçi sendikası mesabesinde bulunan davacı Birlik-İş Sendikasına üye olmasında kanunî isabet yoktur" (48).

Yukarıda andığımız kararlarda sanayi odasını ve ticaret borsasını kamu kurumu sayan İnanıştay, bir başka kararında aynı türden bir meslek kuruluşu olan ticaret odalarının iş kanunu kapsamı içine alınmasını hukuka aykırı bulmuştur (49). Oysa, bir kurum ya kamu kurumdur, iş yeri savılanmaz ya da kamu kurumu değildir, iş kanunu kapsamı içine sokulabilir. Görüldüğü gibi, İnanıştay kararlarında açık bir çelişki vardır.

Bir başka kararında, İnanıştay, Sanat ve Küçük Sanatkarlar Dernekleri Birliği genel kurul üyeliği ile Konfederasyon başkanlığının T.Ş.K. üyeliği ile bağdaşır

(48) S.D., 3.4.1970, B.1968/4115, K.1970/921, DE, yıl 1, s. 1, 1971, s. 264

(49) S. İnterinin 16.5.1966 tarihli ve esas 1965/1218, Karar 1966/1615 sayılı kararı şöyledir: "Müşemet Çalıyın Bakanlığınca tasredilerek dosya incelendi: -9590 sayılı kanunda, ticaret odası işyerinin iş kanunu kapsamına alınmayacağına dair bir hüküm bulunmadığı gibi, 1006 sayılı kanunda da bu gibi iş yerleri hakkında bu kanun hükümlerinin uygulanmayacağına dair herhangi bir hüküm yoktur.- Devlet, vilâyet ve belediyelerce doğrudan doğruya işletilen tesislerin teftiş ve murakabesine dair tüzüğün değişik birinci maddesinin tasfiyeler kısmında ise ticaret ve sanayi odaları ve borsaları yer almamıştır. Bu sebeple ... dava konusu işyerinin kanun kapsamına alınmasında mevzuata aykırılık bulunmadığından...". Karar metni için bkz.: İnan, "Kamu Kurumu-Sanikeme İhtihatları Aronigi", s. 329

bu kararın gerekçesini incelerken, Anayasanın 73. maddesinin 2. fıkrasını aktardıktan sonra şöyle demektedir: "10.10.1965 seçimlerinde milletvekili seçilen M.D.'nin 207 sayılı kanunun 1. maddesi hükmü gereğince tüzel kişiliği haiz kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olan ve gelirleri avul kanunla bağlanmış bulunan Borsa Lokmacılar Derneğini temsilen Borsa Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Dernekleri Birliğine katılarak konfederasyon delegeliğine seçilemeyeceği ve bu ödevi uhdesinde bulunduramayacağı açıktır" (50). Görüldüğü gibi, Danıştay, bu kararında, esnaf ve küçük sanatkarlar dernekleriyle birliklerini ve konfederasyonu açıkça kamu tüzel kişileri ve kamu kurumları olarak nitelenektedir. Ancak, kararına dayanarak, Anayasanın 73. maddesinin 2. fıkrasında yer alan "Özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olan" "kamu yararına çalışan dernekler"e ilişkin bir koşulun da gerçekleştiğini belirtme gereğini duymuştur. Bu durum, Danıştayın, bu kuruluşların hukuksal niteliği konusunda kesin bir kanaate sahip bulunduğunu göstermektedir. Oysa, kamu kurumları ile kamu yararına çalışan özel hukuk tüzel kişileri birbirinden çok farklı kuruluşlardır.

Birçok kararında meslek kuruluşlarını kamu kurumu sayan Danıştayın (51) meslek kuruluşlarınına hukuksal

(50) B.D., 9.2.1967, B.1966/3593, K.1967/484, BDK, S. 111-114, s. 258-260

(51) Bir Danıştay Üyesi, M.L.K.'nın 11.2.1966 tarih, B.1965/165 ve K.1966/213 sayılı kararına karşı yazdığı uzluk evanda Danıştay 5. Dairesinin

niteliğine ilişkin görüşleri, Dava Daireleri Genel Kurulunun bir kararıyla iyice karmaşıkmıştır. Bir ticaret ve sanayi odasının sanayi bölgesi kurmak üzere giriştiği kamulaştırma işlemi yüzünden açılan davada, Danıştay görevi bir yargıya ulaşmaktadır: "Ticaret ve sanayi odaları Anayasanın 36. ve 112. maddelerinde sözü geçen kamu tüzel kişisi olmayıp 122. maddede sözü edilen (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları)ndandır. Bu hale göre, Anayasaya dayanılarak ticaret ve sanayi odalarına kamulaştırma yetkisi tanınmaz. -6830 sayılı Kanunda, bu kuruluşlara vücut veren 5500 sayılı Kanunda da odaların kamulaştırmaya yetkili bulunduğu dair bir hüküm yoktur.- Bu kanunî durum karşısında, hukuki sayılamayacak bir takım düşüncelerle, odaları kamulaştırma yetkisi ile donatsaya da iakân yoktur" (52).

Bu karardan anlaşıldığına göre, ticaret ve sanayi odaları Anayasanın 36. ve 112. maddelerine göre kamu tüzel kişisi değildir. Bu anlatımdan, bu kuruluşların Anayasanın başka maddelerine göre kamu tüzel kişisi

1952/3370 ve 1952/212 sayılı kararlarıyla ticaret ve sanayi odalarını birer kamu kurumu olarak kabul ettiğini belirtmektedir. Bkz.: Dinçer-Çirakman-Recipoğlu, Danıştay Kararları 1965-1966-1967, (Ankara, 1967), s. 252. Ayrıca, Danıştayın aşağıdaki kararlarında da çeşitli meslek kuruluşlarının kamu kurumu oldukları belirtilmektedir: S.D., 8.6.1965, E.1964/7889, K.1965/2275, DKD, s. 35-36, s. 330-332; S.D., 31.1.1966, E.1965/1450, K.1966/345, DKD, s. 100-102, s. 279-300; S.D., 7.6.1966, E.1966/1300, K.1966/1886, DKD, s. 103-106, s. 322-325; S.D., 8.4.1970, E.1968/4115, K.1970/921, DD, Yıl 1, 1971, S.1, s. 263-264

(52) S.D.K., 11.2.1966, E.1965/465, K.1966/218, içinde: Dinçer-Çirakman-Recipoğlu, Danıştay Kararları 1965-1966-1967, s. 251

olabilecekleri düşüncesi çıkarılabilir. Sözgelimi, yukarıda andığımız O. Dairenin 9.2.1967 tarih ve 1967/484 sayılı kararında olduğu gibi, Anayasanın 76. maddesinde yer alan kamu tüzel kişileri arasında sayılabilir. Duradan, sanki Anayasadaki "kamu tüzel kişiliği"nin birden fazla kavram ve kurum içerdiği yolunda bir anlam çıkarılabilir.

Öte yandan, Danıştay, 6830 ve 5590 sayılı yasa-
larda odaların kamulaştırma yetkili kılınmadıklarını belirtmekle, Prof. Lütfi Duran'ın haklı olarak işaret ettiği gibi, "mesleki kuruluşların Anayasaya göre kamu tüzel kişisi olmasa da, sanki kanunla doğrudan doğruya istisnaile serahiyetli kılınabileceğini zımnen ifade ve kabul etmiş bulunmaktadır" (53). Böyle bir yargınlansa, kamulaştırma yetkisini beylete ve kamu tüzel kişilerine tanıyan Anayasanın 36. maddesine aykırı olacağı açıktır.

Son olarak, Danıştay, ticaret ve sanayi odalarını davada taraf olarak kabul ettiğine göre, bu kuruluşları en azından bir "idari makam" yani bir kamu kuruluşu olarak nitelendirilebilir.

Sözleştiği gibi, Danıştayın, meslek kuruluşlarının hukuki niteliği konusunda çelişik ve karmaşık kararları vardır. Danıştayın en kısa zamanda bu kavram ve düşünce karmaşalığından sıyrılarak, meslek kuruluşları hakkında belirli ve tutarlı bir görüş benimsenmesi gerekmektedir.

(53) Duran, "Meslek Teşekküllerinin...", s. 210

■ III. Yargıtayın Görüşleri

Yargıtay 3. Hukuk Dairesi, bir kararında, Odalar Birliğinde çalışan ve işçi niteliği taşımayan memur ve hizmetlilerin işçi sendikası üyesi olup olamayacaklarını araştırmışken, "terçekten 5590 sayılı kanuna göre kurulmuş olan davacı kuruluş bir kamu kurumdur..." demektedir (54). Ancak, Yargıtay bu yargısını açıklamamaktadır.

Yargıtay İcra ve İflas Dairesi de bir kararında Odalar Birliğinin niteliğini belirtmek amacıyla şöyle demektedir: "5590 sayılı Kanunun 6233 sayılı kanunla maddesi 61. maddesinde açıklandığı gibi; (Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Borsaları Birliği) özel kanunda yazılı esaslara göre, oda ve borsaların tekâmül ve inkişafını sağlamak maksadıyla, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı tarafından kurulmuş, tüzel kişiliği haiz bir kamu müessesesidir" (55). Aynı kararda, odalar ve borsalardan söz ederken de "birer kamu müessesesi olan bu teşekküller" deyimleri kullanılmaktadır (56).

Yargıtay 4. Hukuk Dairesi ise ticaret ve sanayi odalarının mallarının "kamu malları" kapsamına girdiğini belirtmekte ve ardından "kamu mallarına zilyet olan bir kamu idaresinin, bu mallar konusunda mülkiyete

-
- (54) Y.J.İ.D., 25.9.1969, E.7458, K.3086, Lütfi Duran'ın notu ile birlikte, içinde: İ.B.D., 1969, C. XIII, S. 9-10, s. 609
- (55) Y.J.İ.D., 30.3.1970, E.2137, K.3370, içinde: A.B.D., 1971, S. 1, s. 107
- (56) Aynı karar, s. 108

ilişkin olarak verdiği tek taraflı kararlar yüzünden çıkan uyumsuzlukların idari nitelikte olduğunu kabule idare hukuku kuralları elverişli değildir" (57) demektir. Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin bu açıklaması, ticaret ve sanayi odalarının "kamu idaresi" olarak kabul edildiği izlenimini vermektedir. Aynı kararda, bu odaların "kamu kurumu amacı"ni gerçekleştirdikleri belirtilmektedir. Ancak, "kamu kurumu amacı" deyişi açık olmaktan uzaktır.

Görüldüğü gibi, Yargıtay da meslek kuruluşlarının hukuksal niteliğini saptamaktan uzak kalmaktadır.

IV. MESLEK KURULUŞLARININ HUKUKSAL NİTELİĞİNE İLİŞKİN SONUÇLARIMIZ

Meslek kuruluşlarının hukuksal niteliği konusunda, bunların özel yasalarında birlik bulunmaması, yazarların bu konuda bir görüş birliğine ulaşamamış olması ve varlı organlarının da bu kuruluşların "kamu tüzel kişisi" niteliğini bile kuşkuya düşürecek kadar belirsiz kararlarının bulunması, bu kuruluşların hukuksal niteliğini açıklığa kavuşturma gereğini ortaya çıkarmaktadır.

(57) Y.4.H.D., 15.5.1970, E.19755, K.4151, içinde: Akar Çal, Soctlu-İctinatlı-Berekçeli "Ticaret ve Sanayi Odaları", "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları", "Ticaret Borsaları" ve "Ticaret ve Sanayi Odaları", "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları" ve "Ticaret Borsaları" Birliği Kanunu, (Ankara, 1971), s. 15-16

Daha önce ortaya koyduğumuz gibi, meslek kuruluşlarının bazılarının özel yasaları, söz konusu meslek kuruluşlarının "tüzel kişiliğe sahip kamu kurumları" olduğunu belirtirken, bazıları, "kamu tüzel kişiliği"ni belirtmemiştir. Yasal hükümlerdeki bu çeşitlilik, bazı meslek kuruluşlarının 1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden önce kurulmaları ve 1924 Anayasasının da bu konuda bir hüküm taşımasını yüzünden ortaya çıkmıştır.

Yasal hükümlerdeki bu çeşitlilik, öncelikle, meslek kuruluşlarının tüzel kişiliğinin çeşidini ortaya koymayı gerektirmektedir. Böylece bu kesimin başında saydığımız meslek kuruluşlarının 1961 Anayasasının 122. maddesinde sözü edilen kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarından olduğunu ortaya koyduktan sonra, bunların, yönetici örgütlerinin hangi türü içine girdikleri araştırılabilir.

B I. Meslek Kuruluşlarının Tüzel Kişiliği

Kuramda, özel hukuk tüzel kişilerini kamu tüzel kişilerinden ayırmakta kullanılmak üzere çeşitli ölçütler ortaya atılmış, ancak bu konuda yazarlar arasında bir görüş birliğine ulaşılamamıştır. Bu ölçütlerin tartışılması, konumuzun sınırlarını aşar (58). Bununla birlikte, çeşitli ölçütlerle meslek kuruluşlarının nitelik-

(58) Tüzel kişilerin sınıflandırılması ve özel hukuk tüzel kişilerini kamu tüzel kişilerinden ayırıcı ölçütler konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.: Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku, (İstanbul, 1942), s. 448-460; Onar, İdare Hukukunun..., C. 2, s. 1031-1040; Waline, Droit Administratif, 8. bası, (Paris, 1959), s. 255-256

lerini karşılaştırmak, Anayasa Mahkemesi kararlarından yararlanmak ve yasal hükümleri de göz önünde tutmak yoluyla, bu kuruluşların tüzel kişiliğinin çeşidi konusunda bir sonuca ulaşılabılır.

Kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayırmakta aşağıdaki ölçütler kullanılabilir:

1. Özel hukuk tüzel kişilerinin üyelerinin yararına çalışmasına karşın kamu tüzel kişileri kamu yararına çalışırlar (Ancak, bazı özel hukuk tüzel kişilerinin de kamu yararını amaçladıkları bir gerçektir).

2. Özel hukuk tüzel kişilerinin ilgililerin isteğiyle kurulmasına karşın kamu tüzel kişileri yasayla yada yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir (59). (Ancak, bazı özel hukuk tüzel kişileri de yasayla kurulabilmektedir).

3. Özel hukuk tüzel kişilerinin kamu gücü kullanmalarına karşın kamu tüzel kişileri kamu gücü kullanırlar.

4. Özel hukuk tüzel kişilerine giriş, kişilerin isteklerine bağlıyken kamu tüzel kişilerine katılmak zorunludur.

Bu ölçütler karşısında, bu kesim başında saydığımız meslek kuruluşlarının özellikleri gözden geçirilirse, bu kuruluşların, kamu tüzel kişilerini özel

(59) 1961 Anayasası da, 112. maddesinde, "kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" demektedir.

T.C.
E S K İ Ő E H İ R
İKTİSADİ VE TİCARİ İLİMLER AKADEMİSİ
BAŐKANLIĐI

Dosya ve Sayı :

Personel M¼d¼rl¼Đ¼

Konu :

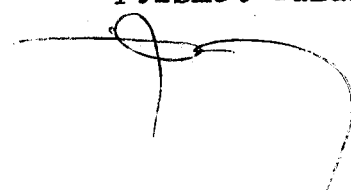
ALINDI KAĞIDI

/ / 197

Akademimiz Hukuk K¼rs¼s¼ Doğenti Dr.M.Zafer ÜSK¼L'un hazırlamıŐ olduğu "KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN TÜRKİYE'DE TİCARET ve SANAYİ ODALARI,, adlı doÇentlik tezinin bir n¼shasını teslim aldım.

Teslim alan

F.İsmet G¼lal



hukuk tüzel kişilerinden ayıran niteliklere sahip oldukları görülecektir.

Gerçekten, bu kuruluşların tümü, üyelerinin yararları yanında kamu yararına da amaçlamakta, kamu hizmeti görmektedirler. Meslek kuruluşlarının bu özellikleri ilerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İhracatçı birlikleri dışında kalan meslek kuruluşları yasayla, ihracatçı birlikleriye yasanın verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulunca kurulmuştur (60).

Meslek kuruluşlarının tümü kamu hukukundan doğan bazı güç ve yetkilere sahiptir (61).

Son olarak, bu kuruluşların tümüne katılma, ilgililerin isteklerine bağlı değil, zorunludur (62).

Görüldüğü gibi, konumuz içine giren meslek kuruluşlarının tümü, kamu tüzel kişilerinin ayırdedici niteliklerine sahip bulunmaktadır.

(60) Bks.: Bu etüd, s. 13-19

(61) Bks.: 5590 sayılı yasa, md. 74, 77, 78; 6023 sayılı yasa, md. 38-40; 6235 sayılı yasa, md. 26; 6343 sayılı yasa, md. 41; 6643 sayılı yasa, md. 30; 6964 sayılı yasa, md. 33-34; 507 sayılı yasa, md. 30; 1136 sayılı yasa, md. 134-162; 1512 sayılı yasa, md. 130

(62) Bks.: 5590 sayılı yasa, md. 9, 37; 6023 sayılı yasa, md. 7; 6235 sayılı yasa, md. 33; 6343 sayılı yasa, md. 17; 6643 sayılı yasa, md. 1; 6964 sayılı yasa, md. 4; 507 sayılı yasa, md. 5; 1136 sayılı yasa, md. 9; 1512 sayılı yasa, md. 180

Ayrıca, meslek kuruluşlarının bazılarının özel yasaları, ilgili kuruluşların kamu tüzel kişiliğini belirtmiştir. 5590 sayılı yasanın 1. maddesi, "ticaret ve sanayi odaları ... tüzel kişiliği haiz ve mesleki teşekkül mahiyetinde kamu kurumlarıdır" demekle ve 32. maddesinde de borsaları "tüzel kişiliği haiz kamu kurumları" olarak tanımlamakla bu kuruluşlara kamu tüzel kişiliği tanımış olmaktadır. Gerçekten, bir kamu kurumunun ancak kamu tüzel kişiliğine sahip olabileceği, özel hukuk tüzel kişisinin kamu kurumu olamayacağı açıktır. Aynı yasanın 61. maddesi Odalar Birliğinin tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmiş, ancak tüzel kişiliğinin çeşidini açıklayıcı bir hükme yer vermemiştir. Bununla birlikte, Odalar Birliği, kamu tüzel kişiliğine sahip oda ve borsaların konfederasyonu durumunda bulunduğundan ve yukarıda da belirttiğimiz gibi kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran niteliklere sahip olduğundan, bu kurulunun da kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu kabul etmek gerekir.

6023 sayılı yasa Türk Tabipler Birliğini, 6235 sayılı yasa Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini, 6343 sayılı yasa Veteriner Hekimleri Birliğini ve 6643 sayılı yasa da Türk Bezacılar Birliğini "tüzel kişiliğe sahip amaç hizmetine yarar" meslek kuruluşları olarak tanımlamaktadır. Yasa hükümlerinde, bu kuruluşların kamu tüzel kişiliği belirtilmemiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi, bir kararında, Türk Mühendis ve Mimar Oda-

ları birliğini, vasalet tûminü göz önünde tutarak "kamu kurumu niteliğini haiz meslek teşekkülü" olarak tanımlanmış ve Anayasada sözü edilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından biri sayılmıştır (63).

Anayasa Mahkemesinin bu kararı, aynı durumda bulunan Türk Tabipler Birliği, Veteriner Hekimleri Birliği ve Türk Eczacılar Birliği için de geçerli sayılabilir.

Özel yasalarında "amaç hizmetine yarar meslek kuruluşu" olarak nitelendirilen bu kuruluşları, özellikle kamu yararına çalışan derneklerle karıştırmamak gerekir. Kamu yararına çalışan dernekler de kamu hizmeti görürler, ancak, bunlar amaçlarını gerçekleştirmek için özel hukuk araçlarından yararlanabilirler, özel hukuka bağlıdırlar (64).

Böylece, bu kuruluşların kamu tüzel kişiliği de şüphesiz olmaktadır.

(63) A.M., 19.7.1963, E.1963/112, K.1963/196, AMKE, S. 2, s. 35-36

(64) Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz.: Valine, s. 355; Onar, İdare Hukuku, s. 482-488; André de Laubadère, Traité Élémentaire de Droit Administratif, (Paris, 1957), s. 561-563; Louis Holland, Droit Administratif-Grands Services Publics, (Paris, 1957), s. 38-39; Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 1040-1046

Ziraat odalarının tüzel kişiliğe sahip mesleki nitelikte kamu kurumu olduğu 6964 sayılı yasa da belirlenmiştir. Aynı yasa, Ziraat Odaları Birliğinin kamu tüzel kişisi olduğunu, 23. maddesinde açıklamaktadır. Bu nedenle, ziraat odaları ve Ziraat Odaları Birliğinin kamu tüzel kişiliğinden kuşku duymamak gerekir.

Sanat ve küçük sanatkârlar dernekleri de, yasa da "kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu" olarak tanımlandığından, bu kuruluşlar da kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmaktadır.

1136 sayılı yasa baroları ve Türkiye Barolar Birliğini, 1512 sayılı yasa da Türkiye Noterler Birliğini 1961 Anayasasına uygun olarak "tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu" kabul etmektedir. Bu kuruluşların kamu tüzel kişiliği de açıkça belirlenmiş olmaktadır.

İhracatçı birliklere gelince, bunların kamu tüzel kişiliği, yasa da ve tip statüde bir açıklık bulunmaması nedeniyle, kamu tüzel kişilerini özel hukuk tüzel kişilerinden ayıran niteliklere sahip bulunmalarıyla açıklanmaktadır.

Böylece, bu kesimin başında saydığımız meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarını ortaya koyduktan sonra, şimdi bu kuruluşların kamu tüzel kişilerinin hangi bölümüne girdiğini araştırabiliriz.

B II. Meslek Kuruluşlarının Kamu Tüzel Kişiliğinin Çeyidi

Kamu tüzel kişileri, klasik kuramda, iki kümeye ayrılmaktadır: Kamu idareleri ve kamu kurumları.

Bu iki kümede yer alan kuruluşların ortak özellikleri, faaliyet konularının kamu hizmeti olması, kamu tüzel kişiliğine sahip bulunmaları ve objektif hukuktan doğan zorunlu kuruluşlar olmalarıdır. Bu kuruluşların aralarındaki ayrılık ise, birincilerin faaliyet alanlarının belirli bir bölge ile, öbürlerinin faaliyet alanlarının belirli bir hizmetle sınırlanmış olmasından doğmaktadır (65).

Kamu kurumu, kamu hizmetlerinin yürütülmesinin bir biçimidir. Hizmet bir kamu kuruluşunca yürütülür. Bu kuruluş, hizmete hukuksal kişilik tanındığından, belirli bir özerkliğe sahiptir. Bu özerklik nedeniyle, kamu kurumu bir yerinden yönetim örgütüdür (66). "Amme müesseselerinin mevzuunun amme idaresinden ayrılmış muayyen bir amme hizmeti olması bu hükmi şahısları amme idarelerinden; bu hizmetin şahıslara, hükmi şahsiyete sahip kılınmış olması da amme idarelerinin iç bölümüne göre kurulmuş ve kendilerine muayyen birer hizmet verilmiş iç teşkilâtından ayırır.

(65) Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 374-375

(66) Laubadère, s. 559

Minonaleyh kamu müesseselerinin bu iki unsuru yani ayrılması ve muayyen bir kamu hizmeti görmesi ve hükmi şahsiyeti haiz olması bunların en esaslı karakterlerini teşkil eder" (67).

Böylece, kamu kurumlarının, kişileştirilmiş belirli kamu hizmeti gören, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk yerinden yönetim kuruluşları oldukları ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte, Fransa'da, 1940'dan sonra, kamu tüzel kişilerinin ikili ayrımı konusunda kuşkular ortaya atılmış (68) ve bu ayrım üçüncü bir kümenin benimsenmesiyle tamamlanmak istenmiştir. Bu gereksinim, özellikle endüstriyel üretimi düzenleyen, örgütleyen kamu kuruluşlarının ortaya çıkması yüzünden duyulmuş, ancak, barolar, hakim odaları gibi bazı meslek kuruluşları da bu yeni kümede ele alınmaya başlanmıştır. Bu tür kuruluşlar, kamu tüzel kişilerinin ayrı bir bölümü olarak ele alınmıştır (69).

Ancak, şunu hemen belirtmek gerekir ki, Türk hukukunda olduğu gibi Fransız hukukunda da kamu kurumları çok değişik biçimler alabilmekte, bir tek tipe indirgenememektedir. Kamu kurumları arasında, hukuksal yapı-

(67) Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 1005

(68) a.g.e., s. 1013-1014

(69) Bkz.: Drago, Les Crises de la Notion d'Établissement Public, (Paris, 1948); Rolland, s. 35; Waline, 1969, s. 278; Charles Debbsch, Institutions Administratives, (Paris, 1972), s. 217
Profesör Vedel, Devlet, mahalli idareler ve kamu kurumları dışında kamu tüzel kişisi bulunmadığını savunmaktadır. Bkz.: Georges Vedel, Droit Administratif, (Paris, 1973), s. 635-636

ları, özerklik dereceleri, hizmet alanlara yönünden önemli ayrılıklar olabilmektedir. Sözelimi, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütün ülkede hizmet görmekteyken, İstanbul Sular İdaresinin hizmet alanı İstanbul belediye sınırları olarak saptanmıştır. Genel müdürlük biçiminde örgütlenen kamu kurumlarının özerklik dereceleriyle üniversitelerin özerklik dereceleri farklıdır.

Böyle olunca, kamu kurumlarının ayırdedici niteliklerini taşıyan bazı kuruluşların, çok çeşitli kuruluşları içine alan kamu kurumu kümesinin dışında tutularak, kamu tüzel kişilerinin ayrı bir bölümü içinde ele alınmalarına gerek yoktur.

Sonuç olarak, bu kesimde inceleme konumuzu oluşturan meslek kuruluşlarının, kamu kurumlarının ayırdedici niteliklerine sahip oldukları sürece, iktisadi devlet kuruluşlarını, üniversiteleri, genel müdürlük biçiminde örgütlenen bazı kuruluşları, Türkiye Radyo Televizyon Kurumunu kapsanına alan kamu kurumu kümesi içine sokulmasında bir sakınca bulunmaması gerekir.

Meslek kuruluşları, Türk hukukunda, dayanaklarını Anayasanın 122. maddesinde bulmaktadır. Anayasanın "idare" ye ayrılan bölümünde yer alan 122. madde şöyledir:

"Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunla meydana getirilir ve organları kendileri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir.

İdare, seçilmiş organları, bir yargı merciî kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştırılmaz.

Meslek kuruluşlarının tüzükleri, yönetim ve işleyişleri demokratik esaslara aykırı olmasın”.

Görüldüğü gibi, Anayasa, meslek kuruluşlarının “kamu kurumu niteliğinde” olduğunu belirtmekte, 122. maddenin son fıkrası ise, bu kuruluşların kamu kurumu niteliği konusunda kuşkular doğurmaktadır.

Ancak, Anayasa, genel olarak “kamu kurumu” kavramını tanımlayan bir hüküm yada bu kavramı belirleyen bir ölçüt koymamıştır.

Meslek kuruluşlarının hukuksal niteliği konusunda bir sonuca ulaşabilmek için, bu kuruluşların kamu kurumlarının ayırdedici niteliklerine sahip olup olmadıklarını araştırmak gerekir. Şunu da hemen belirtmek gerekir ki, kamu tüzel kişilerini üç kısımda ele alan ve meslek kuruluşlarına bazılarını kamu idaresi ve kamu kurumu kümesi dışında bırakan Fransız yazarlar bile siraat odalarını, ticaret ve sanayi odalarını, küçük sanatkârlar odalarını kamu kurumu saymaktadır (70).

Konumuzun oluşturan meslek kuruluşlarının nitelikleri araştırılacak olursa, bu kuruluşların kamu kurumlarının ayırdedici niteliklerine sahip oldukları görülecektir.

Ticaret ve sanayi odaları ile borsalar, 5590 sayılı yasanın 1. maddesine göre kamu kurumu olarak nitelendirilmiştir.

(70) Maline, s. 377-378; Laubadère, s. 559; Jean-Marie Auby/Robert Ducos-Ader, Institutions Administratives, (Paris, 1971), s. 49

tir. Ayrıca, 5590 sayılı yasanın gerekçesinde, "oda ve borsaların Bakanlığın (Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı) hem müşavir hem de icra organı olarak" görevlendirildiği belirtilmiş (71), ticaret komisyonu da bu kuruluşların "amaç müessesesi" olarak kabul edildiğini açıklamış (72), özerk kuruluşlar oluşlarına TMMB üyelerinin konuşmalarında değinilmiştir (73).

Oda ve borsaların ve bunların birliğinin çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü oldukları, hatta Ticaret Bakanlığıyla görev alışverişi yaptıkları da bir gerçektir (74). Doğu Almanya ile ülkemiz arasında yapılacak mal mübadelesini düzenleyen anlaşmanın imzalanması yetkisinin odalar birliğine tanınmış olması (75) bu kuruluşların kamu hizmeti gördüklerini kanıtlanmaya yeterlidir.

6023 sayılı yasa, Türk Tabipler Birliğine halk sağlığının korunmasına ilişkin önemli görevler vermektedir (md. 4). Halk sağlığının korunmasıyla kuşkusuz bir kamu hizmetidir. Aynı görev, 6643 sayılı yasayla Türk Eczacılar Birliğine de verilmiştir (md. 4). Bu iki kuruluş da özerktir, idarenin bunlar üzerinde yalnızca vesayet denetimi yetkisi vardır.

(71) Tutanak Dergisi, 1950, C. 22, S. Sayısı 3, s. 1

(72) Tutanak Dergisi, 1950, C. 22, S. Sayısı 3, s. 12

(73) Tutanak Dergisi, Dönem 8, C. 25, s. 146

(74) Bkz.: "Özel Sektör ve Hükümet", Milliyet, 10.1.1972

(75) Bkz.: H.G., 18.5.1968, no: 12902

6235 sayılı yasa, 2. maddesinde, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini "ammenin ve memleketin menfaatleri, memleketin inkişafı ... bakımından lüzumlu gördüğü bütün teşebbüs ve faaliyetlerde bulunmak"la görevlendirmektedir.

6343 sayılı yasa da, Veteriner Dekimleri Birliğine çeşitli kamu hizmetleri yapma görevini vermektedir (md. 15).

Esnaf ve küçük sanatkârlar dernekleri de, mesleklerinin kamu yararına uygun biçimde geliştirilmesini sağlamakla görevlendirilmiş bulunmaktadır (507 sayılı yasa, md. 1). Ticaret Bakanlığının bu kuruluşlara görevler verme yetkisi yanında vesayet denetimi yapma yetkisi de bulunmaktadır.

Ziraat Odaları, 6964 sayılı yasaca, kamu kurumu sayılmaktadır (md. 1). Bunların birer "amaç nüessesesi" oldukları, ZOBK'nun Mecliste görüşülmesi sırasında birçok kez belirtilmiştir (76). Ziraat odaları, üyelerinin yararı yanında, kamu yararını da amaçlayan kuruluşlardır. Bu kuruluşların da kamu kurumu oldukları kuşkusuzdur (77).

Özel yasalarınca Anayasanın 122. maddesi metnine uygun olarak "kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu" olarak nitelenen barolar ve Türkiye Noterler Birliği de

(76) Bkz.: Tutanak Dergisi, C. 18, 1957, s. 56, 61 ve 103
(77) Bkz.: M. Zafer Üskü, "Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği", içinde: ESADER, 50. Yıl özel sayısı, (Ankara, 1973), s. 301-302

Adalet Bakanlığının vesayet denetimi altında bulunan, özerk, kamu hizmeti gören kuruluşlardır. Eskiden Adalet Bakanlığının yapmakta olduğu bazı görevlerin Noterler Birliğine aktarıldığı, komisyon raporunda şöyle belirtilmiştir: "Yukarıda bir ara işaret olunduğu gibi, bugüne kadar Adalet Bakanlığına aid olan birçok yetki ve görevler, bu hükümlerle Türkiye Noterler Birliğine veya organlarına devredilmektedir" (78).

Kamu hizmeti gördükleri yasaca kabul edilen avukatları içinde toplayan barolar ve barolar birliğiyle ilgili olarak da, Avukatlık Kanununa ilişkin Hükümet gerekçesinde şu satırlar yer almaktadır: "Gerçekten, avukatlık mesleğinin böyle bir üst kuruluşa sahibolması, bugüne kadar Adalet Bakanlığı tarafından yerine getirilen bazı görevlerin birliğe devrini ve avukatlık mesleği ile ilgili sorunlarda barolar arasında düzenleyici ve koordine edici yetkilerin prensip olarak Birlikte toplanmasını zorunlu kılmıştır" (79).

Görüldüğü gibi, hukuksal niteliklerini araştırdığımız meslek kuruluşları kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk, kamu hizmeti gören kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, eskiden Devletin yapmakta olduğu görevlerden bir bölümünü yüklenmiştir. Ayrıca, Devletin, belirli bir mesleği

(78) Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1971, C. 18, S. Sayısı, 130, s. 14

(79) Gerekçenin metni için bkz.: I.B.D., C. XLII, Mayıs-Haziran 1969, s. 97-100

ve bu mesleğin faaliyet alanını düzenlemesi de bir kamu hizmeti olduğuna göre, meslek kuruluşları da belirli meslekleri ve bunların faaliyet alanlarını düzenlediklerinden, kamu hizmeti görmektedirler. Bütün bu nedenlerle, söz konusu meslek kuruluşlarının kamu kurumu sayılmaları olanaklı ve doğru olur.

Konusuz içine giren meslek kuruluşlarının hukuksal niteliğini böylece saptadıktan sonra, şimdi bunların örgütlenme ilkesini incelemeye geçebiliriz.

KESİM II

MESLEK KURULUŞLARININ ÖRGÜTLENME İLKESİ: HİZMET YERİNDEN YÖNETİMİ

Bir ülkenin sınırları içinde, merkezdeki yönetsel organlar, yönetsel görevleri, ülkenin her yerinde tek başlarına yapamazlar. Devlet sınırlarının genişliği, yönetsel faaliyet ve hizmetlerin çeşitliliği, Devletin ekonomik ve sosyal yaşama gitgide daha çok karışması sonucu yönetsel görevlerinin artması, yönetimin tek bir merkezden yürütülmesini olanaksız kılmaktadır. Bu durum, bazı yönetsel faaliyet ve hizmetlerin yerinden yönetilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Yönetsel faaliyet ve hizmetlerin merkezdeki yönetsel organlarla yerinden yönetim organları arasında dağıtımını düzenlenirken, iki gereksinimi göz önünde tutmak

gerekir. Bir yandan, ülkenin tümünde girişilen yönet-
sel eylemde türdeşlik sağlanmalıdır. Bu türdeşlik sağ-
lanmazsa, ulusal birlik yok olur. Bir Devletin ülkesi
içinde, bütün yönetsel faaliyet ve hizmetlerin yerinden
yönetim organlarıncaya yapılması durumunda, merkezi ikti-
dar yok olacak ve Devlet, herbiri ayrı ayrı birer Devlet
biçimine dönüşecek topluluklara ayrılarak parçalanmış
olacaktır. Öte yandan, ülkenin belirli kesimlerine özgü
yörel dileklerin varlığını yadsımamak gerekir. Yönetim,
yönetilenlerin çeşitliliğine uymak zorundadır.

Yönetimin örgütlenme ilkeleri içinde, birlik gerek-
sinimini "merkezden yönetim" ilkesi, çeşitlilik gerek-
sinimini de "yerinden yönetim" ilkesi karşılamaktadır (80).

Merkez yönetimi, bu iki ilkeden yalnız birisini
seçemez. Bütün yönetsel faaliyet ve hizmetlerin tek el-
den yönetilmesi vada tersine, yalnızca yerinden yönetim
organlarıncaya yönetilmesi olanaksızdır. Prof. Waline'in
devimiyle, mutlak merkezden yönetim "bir mit, bir düşünce
ürünüdür, gerçekte yoktur" (81). Mutlak yerinden yönetim

(80) Yönetimin örgütlenme ilkesine ilişkin çeşitli görüş-
ler için bkz.: Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2,
s. 539-622; Özsübüyük, Türkiye'nin İdari Yapısı,
s. 59-64; Versan, s. 67-68; Amme İdaresi Elkitabı,
(Çev. Sevda Brem-Nabi Dinger-Ozer Ozankaya), (Bir-
leşmiş Milletler Yayını, Ankara, 1963), s. 103-105;
İsmet Giritli, "Amme İdaresi Teşkilâtının Ana Kav-
ramları", içinde: İÜHFH, C. XXIX, S. 1-2, s. 29-45;
Waline, s. 266-274; Lebbasch, s. 159-177; Nuri Tortop,
Amme İdaresi, (Ankara, 1968), s. 69-73, 84-87; Auby/
Ducos-Ader, s. 81-87

(81) Waline, s. 267

ise Devletin parçalanması sonucunu doğurur.

Bu iki ilke birlikte uygulanmak zorundadır. Bu ilkeler birbirinin karşılığı değil bütünleyicisidirler.

Uygulamada da, çeşitli ülkelerin, bu iki ilkeyi, değişik ölçülerde, birlikte uyguladıkları gözlenmektedir. Süzgelimi, tek komünden oluşan Monaco Prenslığında bile, yetkiler prenslik ile belediye arasında paylaşılmıştır (82).

I. YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim (83), yönetsel faaliyet ve hizmetlerin bir bölümünün, merkezi yönetimden ayrı özerk kuruluşlar eliyle yürütülmesidir.

Burada söz konusu olan yerinden yönetim, yönetsel yerinden yönetimdir. Bu kavramı, siyasal yerinden yönetim olarak adlandırılabilen federalizm kavramı ile yetki genişliği kavramından ayırmak gerekir.

B I. Yerinden Yönetim, Federalizm ve Yetki Genişliği

A. Yerinden Yönetim ve Federalizm

Yerinden yönetim ilkesi siyasal alanda da uygulanmaktadır. Bu durumda, Prof. Waline'in "super-décentralisation" olarak adlandırdığı (84) federalizm kavramı ortaya çıkar.

(82) Waline, s. 267

(83) "Yerinden yönetim" deyimi, "ademî merkezîyet" ve "décentralisation" deyimlerinin yerine kullanılmaktadır.

(84) Waline, s. 268

İncelenmesi anayasa hukukunun konusu içine giren federalizm kavramının, yönetsel yerinden yönetim ilkesinden farkları şu noktalarda ortaya çıkar:

1. Yerinden yönetim organlarının tersine, federe devlet, federal devletin yasama organına katılır. Amerika Birleşik Devletlerinin Senatosu, federe devletlerin seçtiği ikişer üyeden kurulmaktadır.

2. Federe devlet, yasama faaliyetlerinde özerktir. Yasama faaliyetlerini kendi yasama organı yürütür.

3. Federe devlet, anayasal yapısını kurma olanağına sahiptir.

4. Federe devlet, kendi adına ve kendi yasalarına göre karar veren kendi mahkemelerine sahiptir.

D. Yerinden Yönetim ve Yetki Genişliği

Yerinden yönetim, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimi olan yetki genişliğinden de başkadır.

Yetki genişliği (85) kavramının özü, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarında görevli olan yüksek memurlara, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisinin tanınmasıdır (86).

Yetki genişliğini yerinden yönetimden ayıran iki önemli özellik özerklik ve hiyerarşik denetimdir.

(85) Yetki genişliği karşılığı olarak eski dilde "ademi temerküz" yada "tevsii mezuniyet", Fransızcada "déconcentration" deyimleri kullanılmaktadır.

(86) Gözübüyük, Türkiye'nin İdari Yapısı, s. 62

Merkez yönetiminin tağra kuruluşu, merkez yönetiminden ayrı, bağımsız bir kuruluş değil, onun bir parçasıdır. Tağra kuruluşları, yerinden yönetim kuruluşları gibi özerk değildirler.

Tağra kuruluşlarının yüksek memurları, kararlarına, yetki genişliğine dayanarak, merkez yönetimi adına verir ve uygularlar. Tağra kuruluşlarının memurları, merkez yönetiminin hiyerarşik denetimi altındadır.

§ II. Yerinden Yönetimin Özellikleri

A. Özerklik

Yerinden yönetimin temel unsuru özerkliktir. Özerklik, yerinden yönetim kuruluşlarının, yönetsel ve mali alanda, hareket özgürlüğüne sahip olmaları demektir. Ancak, özerklik, yönetimde birlik ve uyumu bozacak bir bağımsızlık derecesine varmamalıdır.

Özerkliğin zorunlu gereği olarak, yerinden yönetim kuruluşları tüzel kişiliğe sahiptir.

Yine özerkliğin zorunlu gereği olarak, yerinden yönetim kuruluşları kendi bütçelerine sahiptirler. Bu bütçeler, yerinden yönetim kuruluşlarının niteliklerine göre, çeşitli biçimler alırlar. Bu kuruluşlar, ülkemizde, katma, özel yada yörel (mahalli) bütçeyle yönetilmektedir.

B. İlgililerce Yönetim

Yerinden yönetim, yönetilenlerin, kendilerini yakından ilgilendiren kararlara katılmalarını sağlamaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları, kendi organlarıncaya yönetilir.

Bu organlar, genel olarak, yönetilenlerce seçilir. Merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının organlarını atama ve bunların görevlerine son verme yetkisi kural dışıdır ve bu kuruluşların yönetsel özerkliklerini zedelemeyecek niteliktedir.

C. Denetim

Yerinden yönetim kuruluşları, yönetimde birliğin sağlanması açısından, merkezi yönetimin denetimi altındadır. Ancak bu denetim, hiyerarşik bir denetim (87) değildir. Merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşlarına emir veremez ve bunların kararlarına değiştiremez. Merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi, "vesayet denetimi" (88) olarak adlandırılmaktadır.

§ III. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

A. Yerinden Yönetimin Yararları

Yerinden yönetim, yönetilenlerin yönetime katılmasını sağlamakla, demokrasinin bir gereğini yerine getirmektedir.

(87) Hiyerarşik denetim kavramıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 598-610; Gözübüyük, Türkiye'nin İdari ..., s. 65-66; Giritli, İdare Hukuku ..., s. 26-31

(88) Vesayet denetimi kavramıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 622-639; Gözübüyük, Türkiye'nin İdari ..., s. 66-68; Giritli, İdare Hukuku ..., s. 37-41

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucu kurulacak kuruluşlar, merkezi yönetimin otoriter isteklerini frenleyecektir.

Yönetimsel faaliyet ve hizmetlerin merkezden yönetilmesinin ortaya çıkaracağı kırtasiyecilik, hizmetin sağlanmasında ağırlık gibi sakıncalar ortadan kalkacaktır.

Yerinden yönetim, Devlet içinde işin örgütlenmesinin en iyi formülüdür. Günümüzde, Devletin görevleri, merkezi karar organlarını felce uğratacak yada eylemlerinde son derece ağırlaştıracak ölçüde artmıştır. Merkez yönetimi, ayrı ayrı yurttaş kümelerine özgü gereksinimleri değerlendirme olanağından da yoksundur. Yerinden yönetim, merkez yönetiminin işlerini hafifletecek ve sorumlulukların, onları en iyi yüklenebilecek olanlara aktarılmasını sağlayacaktır. Yetkilerin merkez yönetimi ile yerinden yönetim kuruluşları arasında dağıtımı, yönetimin etkililiğinin koşuludur (89).

B. Yerinden Yönetimin Sakıncaları

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması, yararlarının yanında bazı sakıncalar ortaya çıkarmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları, özellikle mahalli idareler, yeterli teknik personel bulmakta güçlük çekmektedirler.

(89) Debbasch, s. 162

Yerinden yönetim kuruluşlarının mali güçleri çoğu kez yetersiz kalmakta, merkezi yönetimin yardımıyla ayakta kalabilmektedirler.

Yerinden yönetim kuruluşlarının ellerinde bulunan mali ve teknik araçlar arasındaki farklılıklar, bu kuruluşların gördükleri hizmetler arasında dengesizlikler yaratmaktadır.

Federalizm ve yetki genişliğinden ayrılıklarını, özelliklerini, yarar ve sakıncalarını kısaca açıkladığımız yerinden yönetim ilkesi, uygulamada iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan biri, "yer bakımından" yerinden yönetimdir. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları "mahalli idareler"dir. 1961 Anayasasına, "il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarına karşılaman ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanan mahalli idareler, konumuzun dışında kalmaktadır (90).

Yerinden yönetimin ikinci biçimi, "hizmet bakımından" yerinden yönetimdir.

(90) Mahalli idarelerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz.: Şeref Özsübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, (Ankara, 1967), 125 s. Mahalli idarelerle ilgili geniş bir bibliyografya, bu incelemede yer almaktadır.

II. HİZMET YERİNDEN YÖNETİMİ

Hizmet bakımından yerinden yönetim, bazı hizmetlerin, özelliklerinin ve teknik koşullarının gereği olarak, merkez yönetiminin ve mahalli idarelerin dışında kalan kuruluşlarca yapılmasıdır. "Teknik yerinden yönetim" (91) olarak da adlandırılan hizmet yerinden yönetiminde, özerklik hizmetin kendisine tanınmaktadır. Bu hizmet, hukuksal varlığa sahip kuruluşlarca yönetilir. Bu kuruluşlar, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır. Bu kurumların "ayrı bir iradesi ve bu iradeyi izhar edecek organları mevcuttur" (92).

Bazı yönetsel faaliyet ve hizmetlerin merkez yönetimiyle mahalli idarelerden ayrı kuruluşlarca yönetilmesinin nedeni, bu faaliyet ve hizmetlerin, özellikleri ve teknik gereklilikler yüzünden merkez yönetimi ve mahalli idareler eliyle yönetilemeyeceği düşüncesidir.

Yer bakımından yerinden yönetim, yönetsel işlerin, halkın sosyal, siyasal çeşitliliği düşüncesiyle ülkenin tümüne dağılmasıdır. Bu tür örgütlenmenin temelinde siyasal düşünceler ve demokrasi gereksinimi yatar. Hizmet bakımından yerinden yönetimde ise teknik bir nitelik ortaya çıkmaktadır. Hizmet yerinden yönetimi, yetkilerin, yönetimin çeşitli dalları arasında uyumlu dağıtımı

(91) Debbasch, s. 165

(92) Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 612

gereksinimini karşılar. Bu tür örgütlenme, verimde etkililik tasasını yanıtlar (93).

Hizmet yerinden yönetimi kuruluşları, dayanaklarını, bazen Anayasada bulurlar ve yasayla yada yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar. Bu kuruluşların özerklik dereceleri değişiktir ve çeşitli yapılarda ortaya çıkmaktadırlar (94).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, yapıları arasındaki farklılıklar açısından, beş ayrı kümede ele alınabilir.

1. Üniversiteler, özerklikleri anayasal güvence altına alınmış olan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bu tür örgütlenmenin nedeni, Üniversiteler Yasasının gerekçesinde şöyle açıklanmıştır: "Fakülte ve Üniversitelerin diğer Devlet kurumlarına benzemeyen bir yapıda olmaları ve bu sebeple yönetmenlerinin ayrı bir görgü ve uzmanlığa ihtiyaç göstermesi, bu fakülte ve Üniversitelerin diğer yönetim teşkilâtının dışında özerklikleri ve tüzel kişilikleri olan ... birer kuruluş olarak örgütlenmesini gerektirmiştir" (95).

Üniversiteler ve fakülteler yönetim organları, kendi üyelerince ve kendi üyeleri arasından seçilen, tüzel kişiliğe sahip özerk kuruluşlardır.

(93) Debbasch, s. 165

(94) Ayrıntılı bilgi için bkz.: Gözübüyük, Türkiye'nin İdari ..., s. 151-181

(95) Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 875

Akademiler de, özerklikleri anayasai olarak tanınmış olmakla birlikte, Universitelere benzer bir yapıya sahiptirler.

2. Türkiye Radyo Televizyon Kurumu tüzel kişiliğe sahip özerk bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak kurulmuştur. Ancak, Anayasanın 121. maddesinde kuruluşu öngörülen Türkiye Radyo Televizyon Kurumu, öbür iktisadi devlet teşekküllerinden farklı, kendine özgü bir yapıya sahiptir (96).

3. Bası yönetsel hizmetler, genel müdürlük biçiminde kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıca yönetilmektedir. Bu kuruluşlar, merkez yönetimininkine benzer bir yapıya sahiptir. Ancak, gördükleri hizmete tanınan özerklik ve kuruma tanınan tüzel kişilikle merkez yönetiminden ayrılmıştır. Bunlar, dar bir mali özerliğe sahiptir. Bu kuruluşların yönetim organları kendilerince seçilmemekte, merkez yönetimince atanmaktadır. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü bu tür kuruluşlardandır.

4. Devletin ekonomik ve sosyal yaşama gitgide daha çok karışması sonucu görevlerinin ekonomik alana yayılması, bu hizmetlerin yönetilmesi için "Kamu İktisadi Teşebbüsleri" adıyla anılan hizmet yerinden yönetim ku-

(96) Bkz.: Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 807-893; Şeref Gösbüyük, "Türkiye Radyo Televizyon Kurumu", içinde: S.E.F. Dergisi, C. XXIV, S. 1, s. 51 vd.

kuruluşlarına ortaya çıkarmıştır. Sümerbank, Etibank, Toprak Mahsulleri Ofisi bu tür kuruluşlardandır (97).

5. İnceleme konumuzu oluşturan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da, özerk, üyelerince yönetilen, merkezi idarenin vesayet denetimine bağlı hizmet yerinden yönetimi kuruluşları biçiminde örgütlenmiştir.

III. BU TÜR ÖRGÜTLENMENİN NEDENLERİ

Genel olarak, bazı mesleklerin kamu yararıyla yakından ilgili oluşları ve bu meslekler üyelerinin kamu hizmeti yaptıkları düşüncesi, Devleti, bu mesleklerle uğraşanların faaliyetlerini düzenlemeye ve denetlemeye itmiştir. Böylece, bu mesleklerle uğraşanlar, hizmet yerinden yönetim kuruluşları biçiminde örgütlenmiş olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları içinde toplanmıştır.

Meslek kuruluşlarının hizmet yerinden yönetimi ilkesine uygun olarak örgütlenmesinin nedenleri, bu kuruluşlarla ilgili yasaların gerekçelerinde açıklanmıştır.

1. Ticaret ve sanayi odalarıyla borsaların kamu kurumu biçiminde özerk kuruluşlar olarak örgütlenmelerini, ülkenin gereksinimleri gerektirmiştir. Bu kuruluşlar böylece örgütlenirken, Ticaret Bakanlığının hem

(97) Geniş bilgi için bkz.: Onar, İdare Hukukunun ..., C. 2, s. 915-961

"danışma" organı hem de "yürütme" organı olarak çalışmalarında yarar görülmüştür (98).

2. Türk Tabipler Birliğinin kuruluş gerekçesi, Sağlık ve Sosyal Yardım Komisyonu Raporunda şöyle açıklanmaktadır:

"Etibba Odaları Kanununun yürürlükte bulunduğu 24 yıldan beri hiçbir suretle tabiplerin ihtiyaçlarına cevap verememiş olması ve dünyada mevcut birçok ileri milletlerin teşekkülleriyle muadil birliğe olan şiddetli ihtiyaç ve nihayet Cemiyetler Kanunu hükümlerine göre teşekkül etmiş birliklerin yıllarca bütün Türk Tabiplerini bir araya toplamak imkânına malik bulunmaması memleket sağlığında en ileri ve hayati mesuliyetler yüklenmiş tabiplerin mesleki hususiyetlerini iyi bir şekilde yürütebilmesinin temini için bu şekilde bir teşekkülün kurulması zarureti kanaatine varılmıştır" (99).

Türk Tabipler Birliği Kanunu tasarısını görüşen Adalet Komisyonu da, birliğin kuruluşunu aşağıdaki nedenlerle gerekli görmüştür:

- Halk sağlığında önemli bir yeri olan tabiplerin hastalara feragatle hizmetlerini sağlamak.

(98) Bkz.: 5590 sayılı yasanın gerekçesi, Tutanak Dergisi, 1950, C. 22, S. Sayısı 3, s. 1

(99) Bkz.: Sağlık ve Sosyal Yardım Komisyonu Raporu, Tutanak Dergisi, 1953, C. 19, S. Sayısı 23, s. 2

- Tıp mesleğinin geleneklerini geliştirmeye çalışmak.

- Birlik üyesi tabiplerin hak ve yararlarına korunak ve yaşam düzeylerini yükseltmek.

- Halk sağlığı ve tıp sorunlarına ilişkin konularda ilgililerle tabipler arasında ilişki kurmak.

- Tabiple hasta arasındaki ilişkileri toplumun ileri görüşüne göre düzenlemek (100).

3. Mühendis ve mimarların Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği içinde toplanarak örgütlenmeleri gerektiği, "Türkiye'de tekniğin devamlı olarak inkişafına sağlanması ve bu suretle memleketin imar ve bayındırlık işlerinde teknikten azami bir şekilde faydalanma imkânlarının elde edilmesi" (101) isteğinden doğmuştur.

Mühendis ve mimar odaları birliği yasası hazırlanırken, mühendis ve mimarların uzmanlıkları içinde ve meslek ilkelerine uygun olarak çalışmalarını ve işbirliği yapmalarını ülkenin yararına görülmüştür.

Mühendis ve mimarların, kendilerinden beklenen bir dernek içinde örgütlenerek yapamadıkları saptanmış ve anaçlarını gerçekleştirmek için "vazife ve selâhi-

(100) Bks.: Adalet Komisyonu Raporu, Tutanak Dergisi, 1953, C. 19, S. Sayısı, 23, s. 3

(101) Bks.: 6235 sayılı yasanın gerekçesi, Tutanak Dergisi, 1954, C. 27, S. Sayısı 74, s. 1

yetleri kanunla muayyen ve muhtelif mühendislik gruplarını ve mimarları bünyesinde toplayacak ayrı bir teğekküle ihtiyaç hissedilerek" (102) mühendis ve mimar odaları birliği yasası tasarısı hazırlanmıştır.

4. Veteriner odaları birliği de veterinerlik mesleğinin düzenlenmesi, bir meslek otoritesinin sağlanması, veterinerler arasında çıkacak anlaşmazlıkların önlenmesi, veterinerlerin göreceği kamu hizmetlerinin düzenlenmesi ve meslek disiplininin üyelerce sağlanması amaçlarıyla kurulmuştur (103).

5. Eczacılar, 1930 yılında, 1219 sayılı yasada yapılan bir değişiklikle, tıbbi odaları içinde örgütlenmiştir. Ancak, "tababet ve eczacılığın zamanla ve ilmin terakki ve inkişafı karşısında tek hedefli iki ayrı ihtisas haline gelmekle ihtiyaç ve bünyelerinde de derin değişikliklere maruz kalmaları, hadiselerin tabii bir neticesi haline gelmiş ve bu hal bizde de bilhassa yerli tıbbi ve işpençiyari müstahzar istihmalâtının artması ile aynen tekevvün etmiş bulunmaktadır" (104).

(102) Aynı gerekçeden, s. 2

(103) 6343 sayılı yasanın gerekçesinden, Tutanak Dergisi, 1954, C. 29, S. Sayısı 206, s. 2

(104) Dks.: Eczacı Odaları Birliği Kanunu gerekçesi, Tutanak Dergisi, 1956, C. 8-9, S. Sayısı 290, s. 1

Bu nedenlerle ve sağlık hizmetlerinin daha kolay yerine getirilebilmesi için, eczacıların ayrı bir kuruluşta örgütlenmeleri gerekli görülmüştür.

Eczacıların ayrı bir odada örgütlenmeleri "bilhassa meslekdaşlar arasında meslek ahlak ve adabının kökleşmesini ve mesleket sağlığında önemli hizmet ve mevki bulunan eczacılığın daha disiplinli ve daha faydalı çalışmasını temin ve meslekte içten ve bilgili bir surakabeyi sağlamak" (105) amaçlarını gütmektedir.

6. Ülkemizde ziraat odalarının kurulması gereği çok eskiden duyulmuş ve 1297 tarihli bir tüzükle bu odaların kuruluşu düzenlenmiştir. Ziraat odalarına ilişkin olarak 1328 yılında yürürlüğe konulan ikinci bir tüzük de ziraat odalarını etkin kuruluşlar durumuna getirememiştir.

Ziraat odalarının, "ziraatte iç ve meslek ahlak ve tesanüdünü korumak; tarım işlerinin umumî menfaatlere uygun surette gelişmesine, istihsalin artmasına, mahsul kalitesinin iyileşmesine, ziraatçi ve çiftçi menfaat ve haklarının müdafasına ve müstahsillerin kalkınmasına çalışmak; Devletin tarım program ve politikasının gerçekleştirilmesine yardım etmek gibi maksat ve gayelerle çalışmaları" (106) için örgütlerinin yeniden düzenlenmesi, amaçlarını yerine getirebilmeleri için gerekli görev ve yetkilerle donatılması, gelir kaynaklarına kavuşturulması zorunlu görülmüştür.

(105) Aynı gerekçeden, s. 2

(106) Bks.: 6964 sayılı yasanın gerekçesi, Tutanak Dergisi, 1957, C. 18, S. Sayısı 141, s. 1

Ziraat odaları ve birliğinin yeniden örgütlenmesinde de, bu kuruluşların işleyişlerinin günün demokratik anlayışına uydurulması ve etkinliğinin arttırılması, Ülkeye yararlı bir duruma getirilmesi gereklilikleri göz önünde tutulmuştur (107).

7. Ülke ekonomisinde önemli bir yer tutan esnaf ve sanatkârların örgütlenmeleri, bunların faaliyetlerini bir düsen ve disiplin içinde yürütmelerini sağlamak bakımından gerekli görülmüştür. Ayrıca, "esnaf ve küçük sanatkârların çalışma imkânlarını arttırmak ve dolayısıyla gelişmelerini sağlamak maksadıyla bunları teşkilâtlandırmak; bilhassa küçük sanatları ehil ellere tevdi etmek, iş verenlerle iş sahiplerinin karşılıklı münasebetlerini itimat edilir esaslara bağlamak ve murakabelerini temin etmek için bunları sırasıyla dernek, birlik, federasyon ve konfederasyon şeklinde kademeli bir teşkilâta bağlamak lüzumlu görülmüştür" (108).

8. 1961 Anayasasının yürürlüğe girişinden sonra, avukatların yeniden bir örgüt içinde toplanmaları gereği, Avukatlık Kanununun tasarısının gerekçesinde şöyle açıklanmaktadır: "Her ne kadar barolar, meslek kuruluşları olarak bugüne kadar avukatların yönetiş ve denetimi konusunda oldukça büyük bir rol oynamakta iseler de, Anayasanın sözü geçen 122. maddesinin kastedtiği manada bir mes-

(107) Aynı gerekçe, s. 1

(108) Bks.: Ticaret Komisyonu Raporu, Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1964, C. 29, S. Sayısı 634, s. 22

lek kuruluğu niteliğini kazanabilmeleri, ancak bütün baroları ve avukatları görev ve yetki sahası içine alan bir birliğin kurulması suretiyle mümkün olabilir" (109).

Trkive Barolar Birliği, Adalet Bakanlığınca yürütülmekte olan bazı görevleri yüklenmek ve avukatlık mesleğine ilişkin işlerde barolar arasında düzenleyici ve eđđdm sağlayıcı bir rol oynamak üzere kurulmuştur (110).

9. Noterlerin Trkive Noterler Birliği içinde örgütlenmelerinde rol oynayan etmenlerin bağında, noterlik dairelerinin ve noterlerin hukuk alanında önemli bir yer tutmaları ve bu nedenle de noterlik mesleğinin düzenlenmesi gereği yer almaktadır. Gerçekten, "hukuki işlemlerin belgelendirilmesi, noterler tarafından yapılmaktadır. Noterlerce düzenlenen bir iş kğı ile kişiler, bazen borç veya taahhüt altına girsekte, yahutta bir takım haklar veya yetkiler kazanmaktadırlar. Kanunlarımızın noterliklerde düzenlenen iş kğıtlarını "resmi evrak" olarak kabul ettiği göz önüne alınırsa, noterlik dairelerinin ve noterlerin nesi ile hukuk alanındaki yeri daha iyi anlaşılır" (111).

(109) Bkz.: I.B.D., C. XLII, Mayıs-Haziran 1969, s. 98

(110) a.g.y., s. 98

(111) Bkz.: Noterlik Kanunu Gerekçesi, Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1971, C. 18, S. Sayısı 130, s. 1

Noterlerin disiplin vb. işlemlerinin yürütülmesi, sosyal güvenliklerinin sağlanması için de Türkiye Noterler Birliğinin kurulması zorunlu görülmüştür.

Ayrıca, Türkiye Noterler Birliği Adalet Bakanlığının bazı yetkilerinin geçirileceği bir kuruluş olarak kurulmuştur (112).

10. İhracatçı birliklerine gelince, bunların kurulması, ihracat mallarımızın dış pazarlarda daha uygun koşullarda satılmasının sağlanması amacını gerçekleştirmeye yöneliktir. Böylece, belirli mallarının ihracatının ihracatçı birlikler aracılığıyla denetlenmesi de olanaklı kılınmıştır (113).

Görüldüğü gibi, yukarıda saydığımız mesleklerle uğraşanların faaliyetleri kamu yararıyla yakından ilgili olduğundan, Devlet bu meslek mensuplarını, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan meslek kuruluşları içinde örgütlemiştir. Böylece, bu mesleklerle uğraşanların, mesleklerini belirli bir düzen ve disiplin içinde yürütmeleri sağlanmak istenmiştir. Ayrıca, Devlet, merkezi idarenin bazı görevlerini bu kuruluşlara aktararak, yönetim-

(112) "Bunlardan başka, Anayasanın 122. maddesinde belirtilen nitelikte bir kurum olmak üzere, Türkiye Noterler Birliğinin kurulması ve bugün Adalet Bakanlığına ait bulunan birçok yetki ve görevlerin bu kuruluşa devri öngörülmektedir". Bkz.: Geçici Komisyon Raporu, Millet Meclisi Tutanak Dergisi, 1971, C. 18, S. Sayısı 130, s. 11

(113) 3018 sayılı yasa tasarısına ilişkin Adliye Encümeni Masbatasından, Tutanak Dergisi, 1936, C. 12, S. Sayısı 238, s. 5

deki iş bölümünü etkinleştirmek istemiştir.

Meslek kuruluşlarının örgütlenme ilkesini de böylece inceledikten sonra, bu kuruluşların ortak özelliklerini özetleyerek bu bölümü sonuçlandırabiliriz.

IV. MESLEK KURULUŞLARININ ORTAK ÖZELLİKLERİ

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının hukuksal niteliğini ve örgütlenme ilkesini araştırırken, bunların özelliklerini ortaya koymuş ve ortak özelliklere sahip oldukları için de aynı hukuksal kümeye girdiklerini, örgütlenme ilkelerinin aynı olduğunu belirtmiştik.

Sonuç olarak, bu kuruluşların sahip oldukları ortak özellikleri kısaca belirtelim.

1. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, ilgililerin istekleriyle değil, yasayla yada yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak bir idari tasarrufla kurulur ve varlıklarına son verilir. Kısacası, bu kuruluşların doğuşu ve varlıklarının son buluşu objektif hukuka dayanmaktadır.

2. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları bir kişi topluluğu (corporation) özelliği taşır. Bunların yapıları belirli bir dereceye kadar yasa ve idarenin düzenleyici işlemleriyle belirlenmekle birlikte, iç örgütlenmelerinde organları geniş yetkilere sahiptir.

3. İlgililerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına katılması zorunludur. Meslek mensupları, mesleklerini yürütebilmek için, meslek kuruluşlarına üye olmak zorundadır.

4. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, organlarını kendi üyeleri arasından kendileri seçerler. İdare, bir yargı kararına dayanamaksızın, bu organları görevinden uzaklaştırılmaz.

5. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, idarenin hiyerarşik denetimi dışında kalırlar. Devletin bunlar üzerindeki denetimi, genel olarak kolluk denetimi ve vesayet denetimidir. Başka bir deyişle, meslek kuruluşları özerk kuruluşlardır.

6. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bütçelerinde de özerktirler. Bütçeleri Devlet bütçesinden ayrıdır, bütçe usullerini kendileri saptarlar.

7. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bazı kamu hizmetlerini yerine getirirler. Meslek kuruluşlarının kurulmasından önce Devletçe yerine getirilen bazı hizmetler, sonradan bu kuruluşlara bırakılmıştır.

8. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üyeleri üzerinde kamu hukukundan doğan ve kamu gücüne dayanan bazı güç ve yetkilere sahiptir.

9. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üyeleri üzerine mali yükümlülükler yüklerler. Meslek kuruluşu üyesi kayıt ücreti ve yıllık aidatını ödemek zorundadır.

10. Kamu kurumu niteliindeki meslek kuruluşları, gelirlerinin büyük bölümünü kamu kaynaklarından sağlarlar. Bunların üyelerinden aldıkları kayıt ücreti ve yıllık aidat gibi, para cezaları, gördükleri hizmetler karşılığı aldıkları harç ve resimler de kamu kaynaklarından sağlanan gelirlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM

ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNİN YAPISI

Araştırmamızın ikinci bölümünde, odalar ve Odalar Birliğinin yapısını inceleyeceğiz. Bu bölümün birinci kısmının konusu odalar, ikinci kısmının konusuysa Odalar Birliği olacaktır. Üçüncü ve dördüncü kısımlerde, sırayla odalar ve Odalar Birliğinin personeli ve denetimi üzerinde durulacaktır.

KESİM I

ODALAR

I. ODALARIN KURULUŞU VE SINIRLARI

B I. Odaların Kuruluşu

"Ticaret ve sanayi odaları"nın kuruluşunu "sanayi odaları"nın kuruluşundan ayırmak gerekir. Çünkü, "ticaret ve sanayi odaları"nın kurulabilmesi için gerekli koşullar "sanayi odaları"nın kurulabilmesi için gerekli koşullardan farklıdır.

A. Ticaret ve Sanayi Odalarının Kuruluşu

TSOBK'nun 2. maddesine göre, "ticaret ve sanayi odası", oda kurulması istenen yerdeki müseccel tacirlerin % 60'ının yazılı isteği üzerine Ticaret Bakanlığının izniyle kurulur.

Ancak bu isteğin en az 100 tacirce yapılması gerekir.

TSOBK'nun 2. maddesinin metninden anlaşıldığına göre, bir yerde "ticaret ve sanayi odası" kurulabilmesi için üç koşulun bulunması gereklidir:

1. Oda kurulması istenen yerdeki ticaret siciline kayıtlı tacirlerin % 60'ı "ticaret ve sanayi odası" kurulmasını yazılı olarak istemelidir.

2. Bu istek en az 100 tacirce yapılmalıdır.

3. Ticaret Bakanlığı, "ticaret ve sanayi odası" kurulmasına izin vermelidir.

TSOBK taciri tanımlanmaktadır. Yalnızca, "ticaret ve sanayi odası" kurulmasını isteyebileceklerin "müseccel tacir" olmaları gerektiğini belirtmektedir. Ticaret siciline kaydolmak zorunda olanlar ise, T.T.K.'na göre tacir sayılanlardır. T.T.K. taciri şöyle tanımlanmaktadır: "Bir ticari işletmeyi, kısmen dahi olsa, kendi adına işleten kimseye tacir denir" (md. 14/1). Bu duruma göre, TSOBK, T.T.K.'nun yaptığı tacir tanımını benimsemiş olmaktadır.

Tacirlerin yapacağı yazılı istemin geçerli olabilmesi için, istemde bulunanların ad ve soyadlarının, imzalarının, ticaret Unvanlarının, ticaret sicili sıra numaralarının ve adreslerinin açık ve okunaklı olarak yazılması gereklidir (TSOBK, md. 3).

Yukardaki koşullar gerçekleştiğinde, bir yerde "ticaret ve sanayi odası" kurulabilir.

"Ticaret ve sanayi odası" kurulması istenen yerde "sanayi odası" daha önceden kurulmuşsa, kurulacak oda "ticaret odası" adını alır (TSOBK, md. 2/3).

B. Sanayi Odalarının Kuruluşu

Sanayiciler, yastada öngörölen koşullar gerçekleştiğinde, "ticaret ve sanayi odası"ndan ayrılarak yada o yerde daha önce "ticaret ve sanayi odası" kurulmuşsa, doğrudan doğruya "sanayi odası" kurabilirler.

Bu koşullar şunlardır (TSOBK, md. 3):

1. O yerdeki sanayicilerin % 60'ının "sanayi odası" kurulmasını yazılı olarak istemeleri,

2. Bu istemin en az 30 sanayici tarafından yapılması,

3. Ticaret Bakanlığının "sanayi odası" kurulmasına izin vermesi.

"Sanayi odası" kurulabilmesi için istemde bulunabilecek sanayicilerin nitelikleri, TSOBK'nun 3. maddesinde belirtilmiştir. "Sanayi odası" kurulmasını, yal-

nısa bu niteliklere sahip olan sanayiciler istevebilirler.

"Sanayi odası" kurulması isteminde bulunabilecek sanayiciler şunlardır:

1. "Makina, cihaz, tezgâh, alât ve diğer vasıtalar yardımıyla ham, yarı mamul, tam mamul herhangi bir maddenin veya enerjinin vasıf, terkip veya şeklini fiziki veya kimyevi surette az veya çok değiştirerek veya bu ham maddeleri işleyerek kıymetlendirmek suretiyle imal veya istihsal yapanlar".

2. "Yılın fiili çalışma günleri ortalamasına göre, muharrik kuvvet kullananlarda 5, kullanmayanlarda 10 kişi çalıştıranlar".

Ancak, yukardaki niteliklere sahip olsa bile, bazı işletmeciler sanayici, bazı işletmeler de sanayi kuruluşu sayılmamaktadır. Bu işletmeciler ve işletmeler şunlardır:

1. "Seri halinde elbise yapmayan tersiler, fabrika halinde işlemeyen fırınlar, lokantacı, elbise temizleyici ve benzerleriyle mamullerini toptan satmayıp perakende olarak doğrudan doğruya müşteriye satan kunduracı, çekerci, tatlıcı gibi işletmelerin sahipleri".

2. "Devlet tarafından işletilen telli ve telsiz telefon ve telgraf, radyo ve televizyon istasyon ve

santralleri, şehir ve kasaba ve köylerdeki su teminleme, süzme ve dağıtım tesisleri".

3. "4753 sayılı kanunun 2. maddesinde çiftçilik olduğu belirtilen nebat ve hayvan mahsullerinin, bizzat yetiştiricileri tarafından işlenip değerlendirilmesi işlerine tahsis edilen yerler. (Bu işletmelerin, işlemek üzere, istihalleri nevinden haricîten ham madde almamaları şarttır)".

4. "Sanat okul ve enstitüleri, meslek kursları ve casa evlerindeki atelyeler gibi öğretim ve eğitim amacıyla işletilen yerler".

5. "Doğrudan doğruya Milli Savunma Bakanlığı teşkilâtına bağlı olarak çalıştırılan askeri sanayi müesseseleri".

Yukarıda sayılan işletmecilerin "sanayi odası" kurulması için başvurmaları, bunlar sanayici olarak nitelendirilmediklerinden, geçerli olmayacaktır.

Sanayicilerin "ticaret ve sanayi odaları"ndan ayrılarak ayrı "sanayi odası" kurmaları, uygulamada bazı sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bir yerde sanayiciler ayrı bir "sanayi odası" kurduklarında, "sanayi odası" ile "ticaret odası" arasında, eski "ticaret ve sanayi odası"nın mallarının bölüşülmesi konusunda anlaşmazlıklar doğabilmektedir. Örneğin, Eskişehir ve Ankara'da, ayrı "sanayi odaları"nın kurulu-

gundan sonra, "sanayi odaları" ile "ticaret odaları" arasında bu tür bir anlaşmazlık doğmuş, Eskişehir'de "sanayi odası" ve "ticaret odası" yetkililerinin anlaşabilmesi için üç yıllık bir sürenin geçmesi gerekmiştir. Ankara Ticaret Odası ile Ankara Sanayi Odası arasında çıkan anlaşmazlık, Yargıtayca bir çözüme kavuşturulmuştur (1). Yargıtay kararına göre, sanayicilerin "ticaret ve sanayi odası"ndan ayrılarak ayrı bir "sanayi odası" kurmaları durumunda, "ticaret ve sanayi odası"nın mallarının "ticaret odası" ile "sanayi odası" arasında bölüşülmesi gerekir (2).

(1) Ankara Ticaret ve Sanayi Odasından ayrılarak bağımsız varlık kazanan Ankara Sanayi Odası bir çok kes Ankara Ticaret Odasına başvurarak, varlığı sona eren Ankara Ticaret ve Sanayi Odasının mallarının yarısının kendisine verilmesini istemiş, ancak bu isteği Ankara Ticaret Odası kabul etmemiştir. Bunun üzerine, Ankara Sanayi Odası, Ankara Ticaret ve Sanayi Odasının mallarının ve parasının kendisiyle Ankara Ticaret Odası arasında bölüştürülmesi istemiyle Ankara Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açmıştır. Ankara Asliye 1. Hukuk Mahkemesi, bu isteği, "sonradan kurulan bir derneğin evvelki dernekten mal ve para taksini istemeye hakkı olmadığı" gerekçesiyle reddetmiştir. Ankara Asliye 1. Hukuk Mahkemesinin bu kararı, Yargıtayca, Ankara Sanayi Odası lehine, bozulmuştur.

(2) Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 15.5.1970 gün ve E. 1969/10755, K. 1970/4151 sayılı kararı, içinde: Öçal, Netlu-İctihatlı-Gerekeçli ..., s. 15-16

§ II. Odaların Çalışma Alanları

Odaların çalışma alanları, TSOBK'nda öngörülmüştür. "Ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları"nın çalışma alanları "sanayi odaları"nın çalışma alanlarından farklı olduğundan, bunların ayrı ayrı incelenmesi uygun olacaktır.

A. "Ticaret ve Sanayi Odaları" ile "Ticaret Odaları"nın Çalışma Alanları

"Ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları"nın çalışma alanları belediye sınırlarıdır (TSOBK, md.4).

Belediye sınırları içinde faaliyette bulunan bütün tacirler ve sanayiciler "ticaret ve sanayi odası"na yada, "sanayi odası" ayrı olarak kurulmuşsa, yalnızca tacirler "ticaret odası"na kaydolmak zorundadırlar (TSOBK, md. 9).

Bir yerde faaliyette bulunan tacir ve sanayiciler bir oda kurmak sayıda değilse, bunlar en yakın "ticaret ve sanayi odası"na yada "ticaret odası"na ajanlık olarak katılabilirler. Bunun için, tacir ve sanayicilerin % 60'ının yazılı isteği, bağlanmak istedikleri odanın uygun görmesi ve Ticaret Bakanlığının izni gereklidir.

Belediye sınırları dışında faaliyette bulunan tacir ve sanayiciler, bir ajanlık kuramıyorlarsa, en yakın odalara kaydolabilirler. Bunun için kendi istekleri ve

oda yönetim kurulunun kararı gereklidir. Belediye sınırları dışında faaliyette bulunan tacir ve sanayicilerin en yakın "ticaret ve sanayi odası"na ve tacirlerin de en yakın "ticaret odası"na kaydolmaları kendi isteklerine bağlı olduğundan, bunlar kayıtlarına istedikleri zaman sildirebilirler (3).

Belediye sınırları dışındaki tacir ve sanayicilerin ajanlıklar kurarak yada doğrudan doğruya odaya kaydedilerek "ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları"nın çalışma alanlarının bağımlı olarak genişletilebilmesi olanaklıysa da, bu alanların genel olarak dar tutulduğu görülmektedir.

Türkiye'de nüfusun büyük bölümünün halâ kırsal kesiminde oturduğu göz önüne alınırsa, "ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları"nın büyük bölümünün az nüfuslu kentlerde kurulduğu görülecektir. Tablo (1), kent nüfusu kümelerine göre odaların sayısını göstermektedir.

(3) Bkz.: 8. D., 9.9.1961, E. 1960/5760, K. 1961/3156, içinde: Ankara Barosu Dergisi, 1962/2, s. 256; 8. D., 1962/1993 sayılı karar, içinde: Hocaoglu-S. Küksal - F. Küksal - Kepekçi, Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi Karar Hülasaları, 2. Kitap, (Ankara, 1963), s. 651-652

TABLO (1)

Kuruldukları kentlerin nüfuslarına göre "ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları"nın sayısı

Kent Nüfusu Kümeleri	Ticaret ve Sanayi Odası		Ticaret Odası	
	Sayı	% si	Sayı	% si
25.000'den az	55	45,0	19	46,0
25.001-50.000	39	32,0	10	24,4
50.001-75.000	10	8,2	3	7,3
75.001-100.000	4	3,2	3	7,3
100.001-125.000	6	5,0	1	2,4
125.001-150.000	5	4,0	-	-
150.001'den fazla	3	2,4	5	12,1
TOPLAM	122	99,8	41	99,5

Kaynak: Genel Nüfus Sayımı, DİE yayını, Ankara, 1973. Odaların kuruldukları yerler, Odalar Birliğinden öğrenilmiştir.

Tabloda görüldüğü gibi, "ticaret ve sanayi odaları"nın % 45'i ve "ticaret odaları"nın % 46'sı nüfusu 25.000'den az kentlerde kurulmuştur. Nüfusu 50.000'den az olan kentlerdeki "ticaret ve sanayi odaları", tüm "ticaret ve sanayi odaları"nın % 77'sini oluşturmaktadır. Bu durumun sonucu olarak, bu odaların üye sayısı ve gelirleri çok azdır. Daha ilerde de görüleceği gibi (4), "ticaret ve sanayi odaları"nın % 68'inin

(4) Bks.: Bu etüd, s. 151-155

yıllık geliri 300.000 ₺'ninin altındadır. Sınırlı gelire sahip odalar teknik personel yetersizliği için düşmekte, işlevlerini yerine getirmekten uzak kalmakta ve etkinliklerini yitirmektedirler. Odaların, en önemli görevlerini bile yapamadıkları, Ticaret Bakanlığı müfettişlerince de saptanmıştır (5).

Bu koşullar altında, "ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları" nın çalışma alanlarının yeniden düzenlenmesi bir sorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (6).

Profesör Akar Öçal'a göre, güçlü odaların doğuşunu kolaylaştırmak için, "ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları" herhalde il sınırları içinde yetkili olarak kurulmalı, çok geniş bir çerçeveyi kapsamamak koşuluyla bölgesel nitelikte odalar kurulması üsendirilmelidir (7).

-
- (5) Bks.: Ticaret Bakanlığının odalara yolladığı 17.4.1973 tarih ve 14(600.5) 6979/428 sayılı yazı.
- (6) Fransa'da ticaret ve sanayi odaları, asıl olarak departmanlarda kurulmakta; gerektiğinde, bu odaların yetki alanları genişletilip daraltılabilmektedir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bks.: Akar Öçal, "Fransa'da Ticaret ve Sanayi Odaları", içinde: ESADER, C. 8, S. 1, s. 202-203. Fransa'da, ticaret ve sanayi odalarının çalışma alanlarının bağımlı olarak geniş olmasına karşın, Fransız Hükümeti odaları birleştirmenin yollarını araştırmaktadır. Bu konuda bks.: André Passeron, "Le Gouvernement Cherche à Faciliter les Fusions de Chambres de Commerce et d'Industrie", içinde: Le Monde, 17 novembre 1967
- (7) Akar Öçal, Sanayi Odalarının Ekonomik Kalkınmaya Daha Aktif Olarak Katılması, s. 7-8

Kanımızca, "ticaret ve sanayi odaları" ile "ticaret odaları"nın çalışma alanlarının yeniden düzenlenmesinde temel ölçüt, kentlerin ve bölgelerin ekonomik durumu olmalıdır. Az gelişmiş bölgelerde bölge odaları kurulabileceği gibi, nüfusun ve ticari ve endüstriyel faaliyetlerin yoğun olduğu yerlerde, özellikle İstanbul'da, "ticaret ve sanayi odaları"nın yada "ticaret odaları"nın çalışma alanları belediye sınırları olarak kabul edilebilir (8).

B. Sanayi Odalarının Çalışma Alanları

Sanayi odalarının kuruluş ve çalışma alanları il sınırlarıdır. Ancak, bu alan, Ticaret Bakanlığınca genişletilip daraltılabilir (TSOBK, md. 4).

Uygulamada, sanayi odaları il sınırları çerçevesinde kurulmuştur. Yalnızca İzmir'de kurulan sanayi odasının çalışma alanı Ege Bölgesi olarak kabul edilmiştir.

Sanayi odalarının çalışma alanlarının saptanmasında il bölünmesine bağlı kalınması akılcı bir tutum olmaktadır. Çünkü, Anayasaya göre illerin, coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmet-

(8) Uluslararası Ticaret Odası Bürosu (BICC) da, ticaret odalarının bölgesel kuruluşlara gitmelerini önermektedir. Bks.: "Ticaret Odaları ve Bölgesel Ekonomik Politikalar", içinde: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Haziran 1973, s. 36

lerinin gereklerine göre kurulması gerekirken (md.115), bugüne kadarki uygulamada bu ilkelere uyulmamıştır. "İl bülümlemede genellikle, tarihi oluşun, gelenekler, halkın istek ve baskısı yada tümüyle seçimlerle ilgili siyasal düşünceler gibi rasyonel sayılmayacak etkenlere dayanılmıştır" (9).

Kanısızca, sanayi odalarının çalışma alanları saptanırken, Türkiye endüstrileşme durumuna göre bölgelere ayrılmalı ve bölge sanayi odaları kurulmalıdır.

§ III. Odaların Üyeleri

Odalara üye olma sorumluluğunda bulunan gerçek ve tüzel kişiler TSOBK'nun 9. maddesinde belirlenmiştir.

Ticaret odalarının üyeleri, odanın çalışma alanı içinde faaliyette bulunan, ticaret siciline kayıtlı tacirlerin tümüdür. Kendi ürünlerinin satışı dışında başka ticari işlerle uğraşan sanayiciler de ticaret odasına kaydolmak zorundadır. Yalnızca kendi ürünlerinin ticaretini yapan sanayiciler, isterlerse ticaret odalarına da üye olabilirler.

Ticaret odasına bağlı bir ajanlığın çalışma alanı içinde faaliyette bulunan tacirler de, ajanlığa kaydolmak zorundadır.

(9) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-İlkeler ve Öneriler,
s. 143

"Ticaret ve sanayi odaları"nın üyeleri, edanın çalışma alanı içinde faaliyette bulunan tacirlerle 5590 sayılı yasaca sanayici sayılan gerçek ve tüzel kişiler, bunların şubeleri ve fabrikalarıdır.

"Ticaret ve sanayi odası"na bağlı bir ajanslığın çalışma alanı içinde bulunan tacir ve sanayiciler ajanslığa üye olmak zorundadır.

Sanayi odasının ayrı kurulduğu yerlerde, 5590 sayılı yasaca sanayici sayılanlar, sanayi odasına üye olmak zorundadır.

5590 sayılı yasa, odalara üye olma sorunluğu koyarken, kamu kuruluşlarıyla özel kişi yada kuruluşlar arasında bir ayırım yapmamıştır. Kısacası, 5590 sayılı yasada belirlenen tacir ve sanayici niteliği taşıyan gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişileri gibi kamu kuruluşları da odalara üye olmak zorundadır.

Bu sorunluluk, TSOBK'nun 9. maddesinin 2. fıkrasında açıkça konmuştur:

"Sermayesinin tamamı Devlete ve özel idarelere veya belediyelere veya bunların ortaklığına ait olan iktisadi müesseselerle bunların şubeleri, özel kanun veya sözleşme ile kurulmuş olup, Devletin ve özel idarenin veya belediyenin iştiraki bulunan tüzel kişiliği haiz müesseseler veya bunların şubeleri ve fabrikaları buldukları yerlerin odalarına kaydolmaya mecburdurlar".

Görüldüğü gibi, ticaret ve sanayi odaları yalnızca özel ticaret ve sanayi kesiminin değil fakat ticaret ve sanayi kesiminin bütününe örgütü olarak kurulmuştur. Karma ekonomik düzene paralel olarak, odalar da ticaret ve sanayi alanındaki özel kesim ve kamu kesimini içinde toplamaktadır.

Türkiye'de faaliyette bulunan "ticaret ve sanayi odaları"ndan 101'ine kayıtlı üye sayısı 95.160'dır. "Ticaret ve sanayi odaları"na bağlı ajanlıkların üyelerinin sayısı, yukarıda verilen sayı içinde yer almaktadır. "Ticaret ve sanayi odaları"nın üyeleri içinde hem tüccar hem de sanayiciler yer almaktadır.

32 ticaret odasına kayıtlı üye sayısı ise 56.942'dir. Ancak, İstanbul ve İzmir ticaret odalarının üye sayısı öğrenilememiştir. Oysa, yalnız bu iki odaya kayıtlı üyelerin sayısının, yukarıdaki sayıya geçebileceği tahmin edilebilir.

Türkiye'de faaliyette bulunan 7 sanayi odasına ise 7242 üye kayıtlı bulunmaktadır. "Ticaret ve sanayi odaları" üyeleri arasında sanayiciler de bulunduğundan, bu sayı, odalara kayıtlı tüm sanayici sayısını ortaya koymaktadır. Söğelimi, Bursa Ticaret ve Sanayi Odasına 5958 üyesinin 3158'i sanayicidir. İzmit, Konya ve Gaziantep "ticaret ve sanayi odaları"nın üyelerinin büyük bölümünün sanayici olduğu söylenebilir. Bu yoldan hareket ederek, tüm odalara kayıtlı sanayici üye sayısının

12.000 ile 15.000 arasında bulunduğunu söylemek olanaklı olabilir.

Öte yandan, odalara kayıtlı tüccar üye sayısının da 200.000 dolaylarında olduğu tahmin edilebilir.

Üyelerin odalar arasındaki dağılımı büyük çeşitlilik göstermektedir. Türkiye'de, 150 dolayında üyesi bulunan odalar yanında üye sayısı 20.000'i aşan odalar da bulunmaktadır. "Ticaret ve sanayi odaları" içinde üye sayısı 1000'den az olanların oranı % 54,7'dir. Bu oran, ticaret odaları için % 53,4, sanayi odaları içinse % 71,4'dür.

Bu durum da, odaların çalışma alanlarının daha geniş tutulmasını savunanların görüşlerini güçlendirmektedir. Table (2), üye sayısına göre odaların dağılımını göstermektedir.

II. ODALARIN GÖREVLERİ

Odalar, bir meslek kuruluşu olmalarının yanında, "Bakanlığın hem müşavir hem de iera organı olarak" (10) görevlendirilmişlerdir.

TSOBK'nun "meslek hizmetleri görmek, meslek ahlak ve tesanüdünü korumak, ticaret ve sanayinin genel men-

(10) TSOBK'nun gerekçesinden, Tutanak Dergisi, 1950, C. 22, S. Sayısı 3

TABLO (2)

Üye Sayısına Göre Odaların Dağılışı

Üye Sayısı	Ticaret ve Sanayi Odası		Ticaret Odası		Sanayi Odası	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
250'den az	7	5,7	3	7,3	3	42,8
251-500	32	26,2	4	9,7	1	14,2
501-750	23	18,8	10	24,3	1	14,2
751-1000	5	4,0	5	12,1	-	
1001-1250	9	7,3	3	7,3	-	
1251-1500	10	8,1	-		-	
1501-1750	7	5,7	1	2,4	-	
1751-2000	1	0,8	-		-	
2001-2250	2	1,6	1	2,4	-	
2251-2500	-		-		1	14,2
2501-2750	-		1	2,4	-	
2751-3000	-		-		-	
3001-3250	2	1,6	-		-	
3251-3500	-		1	2,4	1	14,2
3501-3750	1	0,8	-		-	
3751-4000	-		-		-	
4001-4250	-		-		-	
4251-4500	-		-		-	
4501-4750	-		-		-	
4751-5000	-		-		-	
5000'den fazla	2	1,6	3	7,3	-	
Bilinmeyen	21	17,2	9	21,9	-	
TOPLAM	122	99,4	41	99,5	7	99,6

Kaynak: Rakamlar tarafımızdan Odalar Birliği kayıtlarından derlenmiştir (1973 yılı başına göre).

faatlere uygun surette gelişmesine çalışmak ve bu maksatlarla verilecek işleri yapmak üzere kurulan, tüzel kişiliği hain ve mesleki mahiyette kamu kurumları" olarak tanımlanan odalar, Üyelerinin mesleklerine ilişkin görevlerinin yanında bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesiyle de görevlendirilmişlerdir (11).

Odaların görevleri, TSOBK'nun 5. maddesinde sayılmıştır. Bu görevler, sorumlu ve isteğe bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılabilir.

§ I. Odaların Zorunlu Görevleri

Odaların zorunlu görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Mesleki ahlâkı ve dayanışmayı korumak, ticaret ve sanayinin genel yararlarına uygun olarak gelişmesine çalışmak. Burada, odaların belirli bir görevi yerine getirilmesi istenmemekte, odalara genel bir yetki tanınmaktadır.

2. Ticaret ve sanayiye ilgilendiren bilgi ve haberleri derleyerek ilgililere ulaştırmak, resmi makamlarca istenecek bilgileri vermek ve özellikle tacir ve sanayi-

(11) Genel olarak ulusal ticaret ve sanayi odalarıyla Uluslararası Ticaret Odasının kuruluş nedenleri, temel işlevleri ve önemli görevleri konusunda bilgi için bks.: Frans von Mendelssohn, "Milli ve Milletlerarası Bakımlardan Ticaret Odaları", içinde: Türkiye İktisat Gazetesi, 1956, S. 164, s. 2

eilerin mesleklerinin yürütülmesinde gerekli olacak her çeşit bilgiyi, başvurduklarında, kendilerine vermek yada bunların elde edilmesini kolaylaştırmak.

3. Ticaret ve sanayiye ilişkin her türlü incelemeleri yapmak, bölgeleri içindeki ekonomik, ticari ve sınıfi faaliyetlere ilişkin endeks ve istatistikleri yapmak, başlıca maddelerin pazar fiyatlarını incelemek, kaydetmek ve olanaklı araçlarla yaymak.

4. Bölgeleri içindeki ticari örf ve adet ve teahülleri saptamak.

5. Tacir ve sanayicilerce uyulması zorunlu mesleki kararlar alabilmek.

6. Meslek faaliyetlerine ilişkin konular hakkında Bakanlıklara, illere ve belediyelere önerilerde ve dileklerde bulunmak.

7. Tüzükte gösterilen, ticaret ve sanayiye ilişkin belgeleri düzenlemek ve onamak (ancak, mençe belgeleri vermeye sanayi odaları yetkili değildir).

8. Öbür mevzuatın verdiği görevlerle Ticaret Bakanlığınca verilecek görevleri yapmak.

Süregelen, ticaret sicili bulunmayan yerlerde sicil işlerinin, Adalet Bakanlığının isteği ile bir mahkemenin gözetimi altında, yürütülmesi görevi, Ticaret Kanununun uygulamasına ilişkin 6763 sayılı yasayla edalara verilmiştir.

Ticaret Bakanlığı ise odalara özellikle dış ticaret alanında bir çok görev vermektedir. Bakanlar Kurulunun "İhracat Rejimi Kararları", Ticaret Bakanlığınca çıkarılan "İhracat Yönetmelikleri", "İthalât Yönetmelikleri" (12) ve çeşitli sirkülerler, odalara görevler veren belgelere örnek olarak gösterilebilir.

9. Mevzuatla Ticaret Bakanlığına yada bu Bakanlığa bağlı kuruluşlara verilecek işlerin odalara bırakılması durumunda bunları yapmak.

§ II. Odaların İsteğe Bağlı Görevleri

Odaların isteğe bağlı görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. Ticaret mallarının niteliğini belirlemeye yarayacak laboratuvarlar kurmak yada bunlara katılmak.
2. Ticaret ve sanat kuraları açmak, yurt içinde ve dışında iktisadi bilimler için öğrenci okutmak ve stajyerler bulundurmak.
3. İlgililerin istemi üzerine ticari ve sınaî anlaşmazlıklarda hâkem olmak (13).

(12) Karar sayısı 7/6533, R.G., 19.6.1973, no: 14569; R.G., 19.6.1973, no: 14569 ve R.G., 4.1.1973, no: 14411

(13) Odaların yaptığı hâkemlik konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.: Kalpsüz, "Ticaret Odalarında Cereyan Eden Tahkim", s. 209-253

4. Yörel ve bölgesel sergiler, panayırılar, genel mağazalar, depolar, kredi kurumları ve konuları içinde klüpler, müzeler, kütüphaneler açmak, açılmış yada açılacak olanlara katılmak.

§ III. Uygulamada Görevlerin Yerine Getirilmesi

Uygulamada, odaların görevlerini tam olarak yerine getirdikleri söylenemez. Yasaca odalara verilen görevlerin bir bölümü eksik ve aksak olarak yürütülebilmekte, bir bölümüyse hiç yerine getirilmemektedir.

Ticaret Bakanlığı müfettişlerinin bir raporundan anlaşıldığı üzere (14), bazı odalar bölgeleri içindeki ticari ve sınıf örf ve adetleri saptamamakta, yıllık çalışma raporu ve ekonomik rapor hazırlanmamakta, ticaret ve sanayiye ilişkin incelemeler yapmayı, endeks ve istatistikler tutmayı, başlıca maddelerin pazar fiyatlarını izleyip kaydederek yaymayı ihmal etmekte, uyulması zorunlu mesleki kararlar alınması konusunda çalışma yapmamaktadırlar.

Odaların, kendilerine verilen görevlerin büyük bölümünü yürütemedikleri tarafımızdan da gözlemlenmiştir.

(14) Ticaret Bakanlığının odalara yolladığı 17.4.1973 tarih ve 14(600.5) 6979/428 sayılı yazı

Bu durumun başta gelen nedeni, odalara görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmamış olmasıdır. Odaların görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli personeli yoktur, eldeki personel nicel ve nitel yönden yetersizdir, mali olanakları sınırlıdır.

Bu durumda, ya odaların görevleri gözden geçirilerek gelirleriyle orantılı duruma getirilmesi ya da, odaların kuruluşları ve örgütleri gözden geçirilerek, görevlerini yerine getirebilecek odalar kurulması yoluna gidilmesi bir sorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

III. ODALARIN ORGANLARI VE İÇ ÖRGÜTLERİ

Ticaret ve sanayi odalarının organları meslek komiteleri, oda meclisleri ve yönetim kurullarıdır.

Bu organlar, tabandan itibaren kademeli bir biçimde seçilmektedir. Tabanda bulunan ticaret ve sanayi mensupları meslek gruplarına ayrılmakta, meslek grupları meslek komitelerini, meslek komiteleri oda meclislerini, oda meclisleri de yönetim kurullarını seçmektedir.

Bununla birlikte, meslek grupları ticaret ve sanayi odaları organlarından sayılmamaktadır.

§ I. Meslek Komiteleri

A. Meslek Komitelerinin Kuruluşu ve Seçimi

Meslek komitelerinin kuruluşu ve seçimi, öncelikle o yerdeki meslek mensuplarının gruplandırılmasını gerektirmektedir.

1. Meslek Grupları

a) Kuruluşu

Meslek grupları, ticaret ve sanayinin çeşidi, biçimleri, üretim usul ve biçimleri, ham madde sağlama, uğraş (iştirak) konusu olan maddelerin menşei bakımlarından birbirine benzeyen yada birbirini tamamlayan mesleklerden oluşur (TSOBT, md. 6/4a).

Aynı zamanda değişik mesleklerle uğraşanların girecekleri meslek grubunun saptanmasında göz önünde tutulması gerekli ölçütler sırasıyla sermaye, muamele- nin genişliği ve kıdem bakımından en çok uğraşılan meslektir (TSOBT, md. 6/4c).

Aynı meslek, ticaret ve sanatla uğraşanlar hiç bir surette birkaç meslek grubuna ayrılmazlar (TSOBT, md. 8).

Bir meslek grubunun kurulabilmesi için, o meslekte çalışan en az 30 meslek mensubunun bulunması gerekir. Aksi halde, bu meslek mensupları, konusu dolayısıyla kendisine en yakın olan meslek grubuna katılırlar.

Ancak, oda meclisini seçebilecek sayıda meslek komitesi kuracak meslek grubu oluşturulamıyorsa, en az 15 meslek mensubunun birleşmesiyle bir meslek grubu kurulabilir (TSOBK, md. 6/4b).

Oda meclisinin seçilebilmesi için gerekli en az meslek grubu sayısı ne TSOBK'nda ne de TSOBT'nde belirtilmiştir. Bu sayıyı ancak kıyaslama yoluyla bulabiliriz.

Böyle ki, oda yönetim kurulunun beş asil ve beş yedek üyesi oda meclisi içinden seçileceğinden, oda meclisinin en az 10 üyesi olmalıdır. Ancak, meclis başkanı yönetim kurulu üyeliğine seçilemez (TSOBK, md. 16/5). Bu hüküm meclis başkanının yönetim kurulunun hem asil hem de yedek üyeliğine seçilemeyeceği biçiminde yorumlanabilir. Bu durumda, meclisin en az 11 üyesi olması gerekir. Öte yandan, her meslek komitesi oda meclisine iki üye verdiği için, meclisin üye sayısı tek sayı olamaz. Yani, oda meclisinin en az 12 üyesi bulunmalıdır.

12 üyeyi 6 meslek komitesi seçecektir. Her meslek komitesi bir meslek grubu içinden seçileceğinden, sonuç olarak, ticaret ve sanayi ile uğraşanların en az 6 meslek grubuna ayrılması gerekmektedir.

Böylece, oda meclisini oluşturabilmek için gerekli en az meslek grubu sayısı 6 olarak saptanmaktadır.

Ancak, uygulamada, oda meclisi başkanının yönetim kurulu üyesi olamayacağı hükmü, oda meclisi başkanının

yönetim kurulu asli üyesi değil, fakat yedek üyesi olabileceği biçiminde yorumlanmış ve oda meclisine 10 üye seçebilecek sayıda meslek grubu kurulması yeterli görülmüştür. Süzgelimi, Dürtyol, Silifke ve Osmaniye Ticaret ve Sanayi Odaları (15) ile Eskişehir Sanayi Odası (16) beşer meslek grubu oluşturarak 5'er meslek komitesi seçmişler ve oda meclislerini onar üyeden oluşturmuşlardır.

Meslek grubu sayısına göre odaların dağılışı, Table (3) de görülmektedir.

TSOBT'nün 8. maddesinin ikinci cümlesi, "meclisin teşekkülü için asgari miktarda meslek grubu teşkil edilemeyen hallerde, aynı durumda olan ve meslekleri bakımından en yakın irtibatı bulunan meslek grupları birleştirilebilir" demektedir.

Bu hükmün ne anlatmak istediği belirsizdir. Asgari miktarda meslek grubu yoksa, var olanların birleştirilmesi sonucu, meslek grubu sayısı daha da azalacaktır. Oysa istenilen, meclisin oluşumu için gerekli en az sayıda meslek grubu kurmaktır. Madde metninde, amaç

-
- (15) Akdeniz Bölgesi Oda ve Borsaları, (Teksir), Odalar ve Borsalar Birliği Yayını, (Ankara, 1964), s.11-26
(16) Eskişehir Sanayi Odası, meslek grubu sayısını, 1971 yılında 8'e çıkarmıştır. Eskişehir Sanayi Odası ile ilgili bilgiler, oda genel sekreterinden alınmıştır.

TABLO (3)

Meslek Grubu Sayısına Göre Oda Sayısı

Meslek Grubu Sayısı	Ticaret ve Sanayi Odası		Ticaret Odası		Sanayi Odası	
	Sayısı	%	Sayısı	%	Sayısı	%
5	23	18,8	9	21,9	1	14,2
6	13	10,6	4	9,7	1	14,2
7	14	11,4	4	9,7	1	14,2
8	14	11,4	2	4,8	1	14,2
9	6	4,9	2	4,8	-	-
10	5	4,0	2	4,8	-	-
11	9	7,3	2	4,8	-	-
12	3	2,4	1	2,4	-	-
13	4	3,2	-	-	-	-
14	3	2,4	-	-	-	-
15	1	0,8	1	2,4	-	-
16	-	-	1	2,4	-	-
17	-	-	1	2,4	-	-
18	-	-	-	-	1	14,2
21	1	0,8	-	-	-	-
22	1	0,8	-	-	-	-
24	1	0,8	1	2,4	-	-
34	-	-	-	-	1	14,2
40	-	-	-	-	1	14,2
45	-	-	1	2,4	-	-
46	1	0,8	-	-	-	-
Bilinmeyen	23	18,8	10	24,3	-	-
TOPLAM	122	99,2	41	99,2	7	99,4

Kaynak: Rakamlar tarafımızdan Odalar Birliği kayıtlarından derlenmiştir. Odalar Birliğinin kayıtları, odaların 1973 yılına ilk aylarında verdikleri bilgilere dayanmaktadır.

ile araç arasında bir çelişki bulunmaktadır.

Bu durum karşısında, madde metninin yanlış düşün-
lenmiş olduğu düşünülebilir.

b) Gruplandırma işlemi

Mesleklerin gruplandırılması işlemi "gruplandırma
kurulu"na yapılır. Bu kurul, o yerin en büyük mülkiye
amiri yada onun görevini gören vekili tarafından ve o
yerde çalışan çeşitli ticarî ve sınaî meslek mensup-
ları arasından seçilecek 5-10 asil ve aynı sayıda ye-
dek üyeden oluşur.

Kurul kendi içinden bir başkan seçer, üye tam
sayısı ile toplanır ve çoğunlukla karar verir. Oylar-
da eşitlik varsa, başkanın bulunduğu yan çoğunluk
sayılır (TSOBT, md. 6/2).

Gruplandırma kurulu, TSOBT'nün 6. maddesinde
belirtilen ve yukarıda sözünü ettiğimiz esaslara göre,
meslek mensuplarını gruplara ayırır. Saptanan gruplar
uygun araçlarla duyurulur. Meslek mensupları, duyuru
tarihinden itibaren üç gün içinde, ayrıldıkları mes-
lek grubuna itiraz edebilirler. Gruplandırma kurulu,
itirazı üç gün içinde inceler ve kararını itiraz
edene bildirir (TSOBT, md. 6/3). Meslek mensubunun
bu karara itiraz hakkının var olup olmadığı konu-
sunda TSOBT'nde açıklık yoktur.

Gruplandırma kurulunun işlemleri TSOBT'nde öngörülen kurallara uygun değilse, "seçimler" Odalar ve Borsalar Birliğinin önerisi üzerine Ticaret Bakanlığınca feshedilebilir (TSOBT, md. 6/4c) (17).

Yukarıda sözünü ettiğimiz mesleklerin gruplandırılması işleminin yeni bir oda kurulacağı zaman söz konusu olacağı açıktır. TSOBT de 6. maddesinde bunu açıkça belirtmektedir: "Bir yerde "Ticaret ve Sanayi Odası" veya Ticaret Odası veya Sanayi Odası çalışmalarına karar verildiği takdirde önceden o yerdeki ticari ve sınıflı meslekler mensuplarının grupları tesbit olunur". Görüldüğü gibi, meslek gruplarının kurulması işleminin her seçim döneminde yapılmaması; meslekler bir kez gruplara ayrıldıktan sonra, her seçim döneminde meslek komitesi üyelerini seçmeleri gerekmektedir.

Böylece, TSOBT yeni meslek grupları kurulabilmesini engellemektedir. Bu engellemenin uygulamada sakıncalara yol açacağını belirtmek gerekir. Özellikle hisli endüstrileşme süreci içinde bulunan yerlerde, kişiler yeni mesleklerle uğraşmaya başlayacaklar ve bunların yeni meslek gruplarında toplanması gereksinimi ortaya çıkacaktır.

(17) Burada, gruplandırma kurulunun yaptığı işlem "seçim" olarak nitelenmektedir. Oysa, gruplandırma kurulu, meslek mensupları arasında bir seçim yapmamakta, TSOBT'nde öngörülen hükümler çerçevesinde, meslek mensuplarını çeşitli meslek gruplarına ayırmaktadır. Söz konusu olan "seçim" değil, "gruplandırma işlemi" dir. TSOBT metninde "seçimler" sözcüğünün yanlışlıkla kullanılmış olduğunu sanıyorduk.

Bu durumda, yeni meslek grupları nasıl kurulacaktır?

TSOBT'nün 8. maddesine eklenen bir fıkrayla (18), "meclisin teşekkülü için asgari siktarda meslek grubu teşkil edilemeyen hallerde" birleştirilebilecek olan meslek gruplarının gereğine göre, meclis üye sayısının dörtte üçünün kararıyla ayrılabilceği belirtilmektedir.

Daha önce, meclisi oluşturmak için en az sayıda meslek grubu kurulmayan durumlarda, aynı durumlarda olan ve meslekleri bakımından yakın ilişkisi bulunan meslek gruplarının birleştirilebileceğini üngören TSOBT'nün 8. maddesi metninin anlamsızlığını belirtmiş- tik. Meslek gruplarının birleştirilebilmesi söz konusu olmayınca ayrılabilmeleri de elbette düşünülmez. Ayrıca, ek fıkra, her durumda, yeni meslek grubu kurulmasına olanak vermemektedir.

Pratik bir sorunluluk olan yeni meslek grubu kurulabilmesinin, TSOBT'ndeki eksiklik giderilerek, olanaklı kılınması gerektiği kanısındayız.

Uygulamada da, TSOBT'nde böyle bir açıklık yokmuşca- sına davranılmaktadır. Söngelimi, Eskişehir Sanayi Odası Meclisi, 1971 yılında, beş meslek grubu sayısını sekise

(18) "Ticaret ve Sanayi Odaları", "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları", "Ticaret Borsaları" ve (Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği) Tüzüğü'nün 8. maddesine bir fıkra eklenmesine dair Tüzük, Karar no: 7/1996, R.G., 5.3.1971, no: 13769

çıkarmakta ve meslek mensuplarının yeniden gruplandırılmasına karar vermekte herhangi bir sakınca görmemiştir.

5590 sayılı TSOBK'nun yürürlüğe girmesinden önce kurulmuş olan odaların bu kanuna uyumunu sağlamak için, meslek gruplarıyla ilgili olarak, odalara iki olanak tanınmıştı. Bu odalar, eski meslek gruplarıyla yeni kanuna uyabilecekleri gibi, yukarıda açıkladığımız süreçte göre gruplarını yeniden saptama olanağına sahiptilerdi. Bu ikinci durumda, mesleklerin yeniden gruplandırılabilmesi için oda meclisinin kararı gerekmekteydi (TSOBT, md. 7). Bu hüküm geçerliğini artık yitirmiştir. TSOBT'nde öngörülen uyuma ilgili bu hükmün geçici bir maddede düzenlenmesi, metnin bütünlüğünü bozmamak bakımından uygun olurdu.

2. Meslek Komitelerinin Kuruluşu

Meslek komiteleri, meslek gruplarıca seçilen 5-7 kişiden oluşur. 100 ve daha fazla sayıda üyesi olan meslek grupları 7 kişilik, 100'den az üyesi bulunan meslek grupları ise 5 kişilik meslek komitesi seçerler. Meslek komitelerine, asil üye sayısı kadar da yedek üye seçilir.

Bir meslek grubunda birden fazla meslek varsa, seçilecek meslek komitesinde bu mesleklerden en az birer temsilci bulunur.

Meslek komitelerinin süresi üç yıldır (TSOBK, md.14/2).

3. Meslek Komitesi Üyelerinin Seçimi

a) Meslek Komitesine Üye Seçme Yeterliği

Meslek komitesine üye seçebilmek için, öncelikle, meslek grubu içinde olmak gerekir. Bir meslek grubuna girmiş olan kişi yalnızca kendi meslek komitesinin üyelerini seçebilir. Ancak, meslek grubu içine giren her kişi meslek komitesi üyelerini seçmeye yeterli değildir. Bunun için şu niteliklere sahip olmak gerekir:

- Türk olmak
- Onsekiz yaşını doldurmuş olmak
- İflâs etmemiş yada etmiş ise itibarına yeniden kazanmış olmak
- Ağır hapis cezasıyla yada hırsızlık, sahtekârlık, dolandırıcılık, güveni kötüye kullanma ve hileli iflâs suçlarından biriyle mahkum edilmemiş olmak (TSOM, md.61).

b) Meslek Komitesine Üye Seçilme Yeterliği

Meslek komitesine üye seçilebilmek için gerekli koşullar iki kümede toplanabilir.

aa) Olumlu koşullar

- Türk olmak
- Yirmibeş yaşını doldurmuş olmak
- Türkçe ekur yazar olmak
- Odanın coğrafi sınırları içinde en az iki yıldan beri ticaret siciline kayıtlı olarak ticaret ve sanatta uğraşmak
- İflâs etmiş ise itibarına yeniden kazanmış olmak.

bb) Olumsuz keullar

- İflâs etmemiş olmak

- Ağır hapis cezasıyla mahkum edilmiş olmamak;

hırsızlık, sahtekârlık, dolandırıcılık, güveni kötüye kullanma, yalan yere yemin etme, yalan yere tanıklık etme, hileli iflâs yada kaçakçılık suçlarından biriyle mahkum edilmiş olmamak; ticaret yada sanatını yapmaktan hükmen yasaklanmış olmamak (TSOBT, md. 62).

Tüzel kişiler adına meslek komitesine seçilecek gerçek kişilerin, temsilcisi oldukları tüzel kişiyi, kayıtlı sözleşmeleri gereğince temsil ve ilzam yetkisine sahip olmaları gerekir. Bu nitelikte birkaç kişi varsa, bir seçim dönemi için yetkisini korudukça, tüzel kişiyi aynı gerçek kişi temsil eder.

Örneğin, bir kolektif şirketin temsilcisi olarak meslek komitesine üye seçilecek kişinin şirket ortaklarından olması zorunludur. Çünkü, 6762 sayılı Ticaret Kanununun 160. maddesinde, kolektif şirketlerde ortaklardan herbirinin ayrı ayrı şirketi yönetim hak ve görevine sahip olduğu ve şirket sözleşmesiyle yada ortakların çoğunluğuyla yönetim işlerinin ortaklardan birine yada birkaçına ya da hepsine verilebileceği; 175. maddesinde de, şirketi ortaklara ve üçüncü kişilere karşı temsil yetkisinin ve görevinin, kayıtlı sözleşmede aksi-ne hüküm olmadıkça, 160. madde gereğince şirket işlerini yönetim hak ve görevine sahip olanlara, yani ortaklara

ait olduğu belirtilmiştir. Bunun sonucu olarak, kolektif ğirket ortağı olmayan ğirketin ticari temsilcisi, kolektif ğirketin temsilcisi olarak meslek komitesi üyeliğine seçilemez (19).

Tüzel ve gerçek kişilerin genel merkezlerinin bulunduğu yer dışındaki şubelerini, bu şubeler adına imzaya yetkili olan kişiler temsil eder.

Meslek komitesi üyelerinin seçimi üç yılda bir ekim-kasım aylarında yapılır. Hükümet, gerekli gördüğünde, meslek komitesi üyelerinin seçimini en fazla bir yıl süreyle erteleyebilir (7060 sayılı yasa (20), md. 1) (21).

(19) Bks.: S.D., 8.6.1965, E. 1964/7889, K. 1965/2275, içinde: Dinçer-Çırakman-Necipoğlu, Danıştay Kararları 1965-1966-1967, s. 265 ve S.D., 3.3.1965, E. 1964/4566, K. 1965/1093, D.K.D., S. 95-96, s. 333-335

(20) "5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları ve Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununa Ek Kanun", kabul tarihi: 6.1.1958, no: 7060, R.G., 13.1.1958, no: 9806

(21) Hükümet, 13.11.1972 tarihinde, Ticaret ve Sanayi Odalarının, Ticaret Odalarının, Sanayi Odalarının, Ticaret Borsalarının ve bunların birliğinin bütün organlarının seçimini yukarıdaki yasa hükmüne dayanarak bir yıl ertelemiş (karar sayısı: 7/5307, R.G., 21.11.1972, no: 14368), ancak bu karara 22.11.1972 tarihinde yürürlükten kaldırmıştır (karar sayısı: 7/5332, R.G. 23.11.1972, no: 14370).

B. Meslek Komitelerinin Toplantı ve Çalışma Usulleri

Meslek komitesi, ilk toplantısında, kendi içinden, gisli oyla bir başkan ve bir başkan vekili seçer (TSOBT, md.9).

Meslek komitesi toplantılarına meslek komitesi başkanı, yoksa onun vekili başkanlık eder.

Meslek komitesi, üye tam sayısının yarısından bir fazlasının varlığıyla toplanır ve toplantıya katılan üyelerin çoğunluğuyla karar verir. Oylarda eşitlik varsa, başkanın bulunduğu yan çoğunluk sayılır (TSOBT, md. 17).

Oda genel sekreteri meslek komitesi toplantılarına, oy kullanacak koşuluyla katılabilir (TSOBT, md. 22/1).

Meslek komitesi üyelerine, katıldıkları toplantılar için ücret ödenmemektedir.

Meslek komitesinin toplantıları olağan ve olağanüstü toplantılar olmak üzere ikiye ayrılabilir.

Meslek komitesi, en az ayda bir kez olmak üzere, kendiliğinden toplanır (TSOBT, md. 12). Bu, meslek komitesinin olağan toplantısıdır.

Meslek komitesini olağanüstü toplantıya meslek komitesi başkanı ve üyeleri çağırabilir.

Meslek komitesi başkanı, gerek duyduğu zaman, meslek komitesini toplantıya çağırabilir (TSOBT, md. 12).

Meslek komitesi, üyelere en az ikisinin yazılı istemi üzerine, istemin yapıldığı tarihten itibaren en geç üç gün içinde toplanmak zorundadır (TSOBT, md. 15).

Meslek komitesi üyeleri ve başkanı, komitenin kabul ettiği bir üsüre dayanmaksızın, arka arkaya üç toplantıya katılmamlarsa yada altı ay içinde yapılan toplantıların yarısından bir fazlasına katılmamlarsa istifa etmiş sayılırlar (TSOBT, md. 16). Ancak, bu toplantıların yapılacağı tarihlerin ya önceden saptanmış ya da üyelere duyurulmuş olması gerekir.

C. Meslek Komitelerinin Görevleri (TSOBK, md. 15)

Meslek komitesinin ana görevi oda meclisi için üye seçmektir. Her meslek komitesi oda meclisine iki üye seçer.

Bu ana görev yanında, meslek komitesinin danışma görevleri de vardır.

Meslek komitesi, kendi konularıyla ilgili olarak alınmasında yarar ve gereklilik gördüğü önlemleri meclis yada yönetim kuruluna önerir.

Meclis yada yönetim kurulunca kendi meslekleriyle ilgili işler hakkında yapılacak başvuruları inceler ve yanıtlar.

Görüldüğü gibi, meslek komitesi bir karar organı değildir. Ancak, üç yıllık bir süre için seçilen meslek komitesinin en az ayda bir kez toplantı yapmasının önemli olduğu olması, onun danışma niteliği taşıyacak önerilerine ve incelemelerine büyük önem verildiğini göstermektedir. Meslek komitesi, oda meclisine ve yönetim kuruluna

yardımcı olacak önemli bir organ olarak düşünülmüştür.

Bununla birlikte, uygulamada, meslek komitelerinin bu görevlerini gereğince yaptıkları söylenemez. Meslek komitelerinin aylık toplantıları, TSOBT'nin emrini yerine getirebilmek için yapılan biçimsel toplantılar olmaktan öte gidememektedir. Hatta, çoğu kez toplantı yapılmamakta, üyeler karar defterini toplantı yapmışlar gibi imzalanmaktadır. Meslek komiteleri, tüzükte amaçlanan önemli bir yardımcı organ olmaktan çok uzak kalmaktadır.

Uygulama gözününe alınarak, meslek komitelerinin daha seyrek toplantı yapmalarını öngörmek yerinde bir davranış olacak ve bu, komiteleri gereksiz biçimsel toplantılar yapmaktan kurtaracaktır.

B II. Oda Meclisi

A. Oda Meclisinin Kuruluşu ve Seçimi

1. Oda Meclisinin Kuruluşu

Oda meclisi, meslek komitelerince seçilecek ikişer üyeden kurulur (TSOBK, md. 16/1). Oda meclisinin üye sayısı, meslek komitesi sayısına bağlıdır. Ancak, bu sayı, oda yönetim kurulunu kurabilecek en az sayıya ulaşmak zorundadır. Bu en az sayı ise, kurulacak en az meslek gurubu sayısını hesapladığımızda ortaya koyduğumuz gibi (22), 12'dir.

Uygulanmadaysa, oda meclisinin 10 üyeden oluşturulduğu odaların varlığına belirtmiştik. Bu durumun ortaya çıkacağı bir sakıncaya burada değinmek gerekir.

Oda meclisininin 10 üyesinden 5'i yönetim kurulu üyesi olacaktır (TSOBK, md. 18/1). Oda genel sekreteri de oy sahibi olarak meclis toplantılarına katılabilir. Bu durumda, yönetim kurulu üyeleri, oda genel sekreteriyle birlikte oda meclisinde çoğunluğu oluşturacak ve oda meclisine egemen olabilecektir. Oysa, yönetim kurulu oda meclisine karşı sorumludur, yönetim kurulunu aklayacak olan oda meclisidir. Görüldüğü gibi, oda meclisininin 10 üyeden kurulu olması durumunda, oda meclisi varlık nedenini yitirme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilecektir. Bu açıdan bakınca, oda meclisininin, oda yönetim kurulunu denetleyebilmek için yeterli en az sayıda üyeden kurulması gereği ortaya çıkmaktadır.

Oda meclisininin asli üye sayısı kadar da yedek üyesi vardır (TSOBK, md. 16/2).

Oda meclisininin süresi üç yıldır.

2. Oda Meclisi Üyelerinin Seçimi

Oda meclisi üyelerininin seçimi, meslek komitelerininin seçiminden sonra en geç bir hafta içinde yapılır. Oda meclisi üyelerininin seçimi, gerekli görüldüğünde hükümetçe en fazla bir yıl süreyle ertelenebilir (7060 sayılı yasa, md. 1). Seçimin günü ve saati o yerin en büyük

mülkiye amirince belirlenir ve ilgililere duyurulur. Her meslek komitesi, kendi içinden, oda meclisine iki anil ve iki yedek üye seçer. Oda meclisine üye seçilebilmek ve seçilebilmek için meslek komitesi üyesi olmak yeterlidir.

Oda meclisi üyelerinin seçimi için gerekli çoğunluk ne TSOBK'nda ne de TSOBT'nde öngörülmüştür. Bu duruma göre, meslek komiteleri oda meclisi üyelerini adi çoğunlukla seçebilirler.

Oda meclisi üyelerinin seçiminde başvurulacak oylama usulü de ne TSOBK'nda ne de TSOBT'nde belirtilmiştir.

Oda meclisi kurulduktan sonra boşalacak üyelikleri, sırasıyla en çok oy almış olan yedek üyeler doldururlar. Bu üyeler, yerine seçildikleri üyelerin görev sürelerini tamamlarlar.

B. Oda Meclisinin Toplantı ve Çalışma Usulleri

Oda meclisinin toplantılarına, kendi içinden gizli oyla seçeceği meclis başkanı, onun yokluğunda ise, yine meclis içinden gizli oyla seçilecek başkan vekili başkanlık eder.

Oda meclisinin başkanı ve başkan vekilinin görev süreleri bir yıldır (TSOBK, md. 16/4).

Oda meclisi üye tam sayısının çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılan üyelerin çoğunluğuyla karar verir. Oylarda eşitlik varsa, başkanın bulunduğu yan çoğunluk sayılır (TSOBT, md. 17).

Oda genel sekreteri de oda meclisi toplantılarına katılma ve toplantılarda oy kullanma hakkına sahiptir (TSOBK, md. 23/1).

Oda meclisinin toplantı yapabilmesi ve karar verebilmesi için gerekli çoğunluğun hesaplanmasında, genel sekreterin hesaba katılıp katılmayacağı konusunda, kanunda ve tüzükte açıklık yoktur.

Kanımsızca, genel sekreterin oda meclisinin toplantı nisabında hesaba katılmaması gerekir. Çünkü, TSOBT, 17. maddesinde oda meclislerinin "tam sayılarının yarısından bir fazlasıyla" toplanacağını açık olarak belirtmiştir. Oda meclisleriyse, meslek komitelerince seçilecek ikişer üyeden kurulur. Oda genel sekreterinin meclis toplantılarına oy sahibi olarak katılma hakkı varsa da, bu durum ona meclis üyesi olma niteliğini kazandırmaz. Meclis üyesi olmayan genel sekreterin, meclisin toplantı nisabında hesaba katılması olanaklı görünmemektedir (23).

(23) Benzer bir durum, il genel meclisi toplantı nisabında, il genel meclisinin başkanı olan valinin hesaba katılıp katılmayacağı konusunda ortaya çıkmaktadır. Danıştayın bu konudaki görüşü olumsuzdur. Davanın konusu olan bir olayda, 14 üyeli il genel meclisi 7 üye ile valinin başkanlığında toplanmıştır. Danıştay, il genel meclisinin bu toplantıda aldığı kararı iptal etmiştir.

Uygulamada, genel sekreterin oda meclisi üyesi gibi toplantı nisabında hesaba katıldığı görülmektedir. Söğelimi, Eskişehir Sanayi Odası genel sekreteri, oda meclisininin 17. üyesi gibi düşünülmekte (oda meclisininin 16 üyesi vardır) ve toplantı nisabı 17 sayısı üzerinden hesaplanmaktadır. Bu uygulamanın, TSOBT'nde öngörülen kurala aykırı olduğu açıktır.

Oda meclisi üyelerine, katıldıkları toplantılar için huzur hakkı verilir. Bunun miktarını Birlik Genel Kurulları saptar (TSOBK, md. 29). Oda meclisi üyelerine verilecek huzur hakkı miktarının Birlik Genel Kurullarınca saptanması usulü, TSOBK ve TSOBT'nde öngörülmüştür. Uygulamada, her oda, meclis üyelerine verilecek huzur hakkı miktarını Birlik Genel Kuruluna bir öneri biçiminde getirmektedir. Genellikle Genel Kurul önerilen miktarı onamaktadır. Böyle olunca, oda meclisi üyelerine verilen huzur hakkı, her oda için değişik miktarlarda olabilmektedir. Söğelimi, Eskişehir Ticaret Odası oda meclisi üyeleri, katıldıkları her toplantı için 80 K. huzur hakkı alırken, Eskişehir Sanayi Odası oda meclisi üyelerine huzur hakkı ödenmemektedir.

Danıştayın gerekçesi, valinin il genel meclisi üyesi olmayışı nedeniyle, toplantı nisabında hesaba katılmayacağıdır. İl genel meclisi, yalnızca, kanunda belirtilen nüfus miktarı üzerinden ilçeler tarafından seçilen kişilerden oluşur. Bks.: 6. D., 9.5.1951, E. 51/108, K. 51/1136, D.K.D., S. 50-53, s. 538-539

Odalar arasında uyum sağlama bakımından, oda meclisi üyelerine verilecek huzur hakkının, tüm odaları kapsayacak biçimde ya tek miktar olarak belirlenmesi ya da odaların faaliyetleriyle orantılı olarak derecelendirilmiş bir sistem içinde düzenlenmesi daha uygun olacaktır.

Oda meclisi, olağan toplantılarını en az ayda bir kez yapar. Bunun dışında, meclis başkanı, gerekli gördüğünde meclisi toplantıya çağırabilir (TSOBT, md. 13). Ayrıca, üyelerinin en az dörtte birinin yazılı istemi üzerine oda meclisi, istemin yapıldığı tarihten itibaren en geç 7 gün içinde toplanmak zorundadır (TSOBT, md. 15).

Oda meclisi başkan ve üyeleri, meclislerinin kabul ettiği bir üsüre dayanmaksızın, arka arkaya üç toplantıya katılmazlarsa yada altı ay içinde yapılan toplantıların yarısından bir fazlasına katılmazlarsa istifa etmiş sayılırlar (TSOBT, md. 16). Ancak, bu toplantıların yapılacağı tarihler ya önceden saptanmış olmalı ya da üyelere duyurulmuş bulunmalıdır (24).

(24) "Dava dosyasındaki belgelerin incelenmesinden Meclis Üyesi olan davacının altı ay içinde yapılan altı toplantıdan dört tanesine katılmadığı anlaşılmakta ise de söz konusu dört toplantının yapılacağı tarihin, Meclisin diğer toplantılarında uygulanan usulün aksine olarak davacıya tebliğ edilmediği ve toplantı tarihlerinin evvelden de tesbit edilmediği olduğu anlaşıldığından bu toplantılara iştirak etme-

C. Oda Meclisinin Görevleri

Oda meclisi, odanın en yetkili organı ve oda yönetim kurulunun denetçisidir. Oda yönetim kurulunun denetimi yanında, önemli kararların alınması yetkisi de oda meclisine verilmiştir. Oda meclisinin görüşme ve karar konuları, odanın uğraş alanlarına ilgilidir.

Oda meclisinin başlıca görevleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (TSOBK, md. 17):

1. Oda yönetim kurulu üyelerini seçmek
2. Yönetim kurulu tarafından inha olunacak genel sekreteri atamak
3. Muhabir ve fahri üye kabulüne karar vermek
4. Yurt içi ve yurt dışı ticari, sınıfl ve ekonomik kuruluşlara üye olmak ve kongrelerine delege göndermek
5. Uyulması zorunlu meslekî kararlar vermek
6. Bölgeleri içindeki ticari ve sınıfl ürf ve adetleri saptamak
7. Taşınmaz mal alımına ve satımına yada rehin edilmesine ve ödünç para alınmasına, sosyal yardımlarda bulunulmasına karar vermek
8. Genel olarak odaların amaçlarının gerçekleştirilmesi için gerekli her çeşit karar ve önlemleri almak
9. Yönetim kurulu yada meslek komitelerince yapılacak önerileri inceleyip karara bağlamak

diği gerekçesi ile müstafi sayılmasında sözü edilen maddeye (TSOBK, md.16) uyarlık bulunmaktadır".
8.D., 10.10.1968, E. 1968/3624, K. 1968/3281, içinde:
Dinger-Çırakman-Necipoğlu, Danıştay Kararları 1967-1968-1969, (Ankara, 1969), s. 335

10. Yıllık bütçe ve kesin hesapları onamak ve yönetim kurulunu aklamak, sorumlu görülenler hakkında kovuşturmaya karar vermek

11. Aylık dengeyi ve aktarma istemlerini incelemek ve onamak

12. İç yönetmeliği incelemek ve onamak

13. Odaya kayıtlı üyeler hakkında yönetim kurulunca önerilecek cezaları karara bağlamak

14. Tüccarlar arasında doğacak anlaşmazlıkları çözmek üzere hakem kurulu seçmek, mahkemelerce istenecek hakem ve bilirkişi listelerini onamak

15. Gerek odalara kayıt sorumluluğuna bağlı olup olmamak, gerek kayıt sorumluluğuna bağlı oldukları halde ithal edildikleri derecelere ilişkin yönetim kurulunca verilecek kararlara karşı itirazları incelemek ve kesin karara bağlamak

16. Meslekler ve sorunlara göre ihtisas komiteleri kurmak.

D. Oda Meclisinin Feshi

5590 sayılı TSOBK, 30. maddesinin b bendinde, oda meclisinin kendi kendini feshedebileceğini (1. fıkra) ve gerekli koşulların varlığında Ekonomi ve Ticaret Bakanlığınca feshedilebileceğini (2. fıkra) öngörmektedir.

Oda meclisinin kendi kendini feshedebilmesi için, meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının meclisin feshini yazılı olarak istemesi ve bu istemin üye tam

sayısının üçte ikisine kabul edilmesi gerekir.

Fesih istemi, iki toplantıda, üyelerin üçte ikisine kabul edilmesee, bir yıl süreyle yeniden fesih isteminde bulunulamaz.

TSOBK'nun 30. maddesinin b bendinin ikinci fıkrası, "galişmalarına mesleki ahlak ve memleketin genel menfaatleriyle ahenkli olarak yürütmeyen, mevzuata uymayan, görevlerini iyiye kullanmayan ve Birlik kararlarına riayet etmeyen oda meclisleri"nin Ekenomi ve Ticaret Bakanlığınca feshedilebileceğini öngörmekteydi. Ancak, Anayasa Mahkemesince iptal edilen bu hüküm 12.1.1964 tarihinde yürürlükten kalkmıştır (25).

B III. Yönetim Kurulu

A. Yönetim Kurulunun Kuruluşu ve Seçimi

Yönetim kurulu, oda meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği 5-11 kişiden kurulur (TSOBK, md. 18/1). 50 ve daha çok üyeli meclisler 11 kişilik, 30-49 üyeli meclisler 9 kişilik, 20-29 üyeli meclisler 7 kişilik, 20'den az üyeli meclislerse 5 kişilik yönetim kurulu seçerler (TSOBK, md. 11/2).

(25) "58s konusu 30. maddenin 2 numaralı fıkrasında Ticaret Bakanlığınca verilen yetki, oda meclislerinin bir yargı merci kararına dayanmaksızın doğrudan doğruya idari bir kararla feshedilmesini ve böylece sürekli olarak görevlerinden uzaklaştırılmasını mümkün kıldığından, bu yetkiyi veren kanun hükmünün Anayasa'nın 122. maddesinin ikinci fıkrasına aykırı olduğu meydandadır. Bu hükümün bu sebeple iptali gerekir". A.M., 12.7.1963, E. 1963/117, K. 1963/191, A.M.K.D., S. 1, Ankara, 1964, s. 119

Yönetim kuruluna, asil üye sayısı kadar da yedek üye seçilir.

Yönetim kuruluna seçilebilmek için oda meclisi üyesi olmak yeterlidir. Ancak meclis başkanları yönetim kurulu üyeliğine seçilemezler.

Yönetim kurulu üyelerinin seçimi gizli oyla yapılır. Seçim için gerekli özel bir çoğunluk yasa ve tüzükte öngörülmediğinden, yönetim kurulu üyeleri oda meclisi üyelerince adi çoğunlukla seçilebilirler.

Yönetim kurulu bir yıl için seçilir. Bu dönem içinde boşalacak üyelikleri, sırasıyla en çok oy almış olan yedek üyeler doldururlar. Bu üyeler, yerine seçildikleri üyenin görev süresini tamamlar.

Yönetim kurulu, kendi içinden bir başkan ve bir yada iki başkan vekili seçer (TSOBK, md. 18/3).

Hükümet, gerekli gördüğünde, yönetim kurulu üyelerinin seçimini en fazla bir yıl süreyle erteleyebilir (7060 sayılı yasa, md. 1).

B. Yönetim Kurulunun Toplantı ve Çalışma Usulleri

Yönetim kurulu toplantılarına yönetim kurulu başkanı, onun yokluğunda ise vekili yada vekillerinden biri başkanlık eder.

Yönetim kurulu, üye tam sayısının çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılan üyelerin çoğunluğuyla karar verir. Oylarda eşitlik varsa, başkanın bulunduğu yan çoğunluk sayılır (TSOBK, md. 17).

Oda genel sekreteri de, ey sahibi olarak, yönetim kurulu toplantılarına katılmaya yetkilidir (TSOBK, md. 23/1). Oda meclisi toplantılarında söz konusu olduğu gibi, yönetim kurulu toplantı nisabında da genel sekreterin hesaba katılıp katılmayacağı belirsizdir. Ancak, genel sekreter yönetim kurulu üyesi olmadığından, yönetim kurulu toplantı nisabında hesaba katılmamalıdır.

Eskişehir Sanayi Odasının uygulamasında, genel sekreter yönetim kurulunun 6. üyesi kabul edilmekte (yönetim kurulu 5 üyelidir) ve toplantı nisabı 4 olarak saptanmaktadır. Yönetim kurulu, üç üye ve genel sekreterin varlığıyla toplanabilmektedir. Genel sekreter isinli yada özürli olarak toplantıya katılmadığı zaman, yönetim kurulu ancak 4 üyesinin varlığıyla toplanabilmektedir. Bu durumda, yönetim kurulunun toplantı çoğunluğu üye tam sayısının yarısından bir fazlası iken, yanlış uygulama sonucu, toplantı yeter sayısı beşte dört olmaktadır. Böylece, TSOBK'nun 17. maddesine aykırı bir uygulama ortaya çıkmaktadır.

Yönetim kurulu, en az haftada bir kez kendiliğinden toplanır. Bunun dışında, oda meclisi ve meslek komiteleri başkanlarının istemi üzerine toplanmak zorundadır (TSOBK, md. 20).

Yönetim kurulu üyeleri, yönetim kurulunun kabul ettiği bir üsüre dayanmadıkça, toplantılara katılmak zorundadırlar. Birbiri ardınca üç toplantıya katılmayan, yada altı ay içinde yapılan toplantıların yarısından fazlasına katılmayan üyeler istifa etmiş sayılırlar. Ancak, oda meclisi toplantıları için söz konusu olduğu gibi, yönetim kurulu toplantılarının da tarihinin ya önceden saptanmış olması ya da üyelere duyurulmuş bulunması gerekir.

Yönetim kurulu, kendi toplantıları dışında, Ticaret Odası ile Sanayi Odasının ayrı kurulduğu yerlerde, bazı durumlarda öteki oda yönetim kuruluyla ilişki kurmak ve onunla birlikte toplantılar yapmak zorundadır (TSOBK, md. 22).

Bir oda yönetim kurulu, mesleki konularda bir karar alırken, öteki odanın görüşünü (mütalâasını) sormak zorundadır. Görüşü sorulan oda bunu 48 saat içinde bildirir. Bu görüş, karar alacak oda yönetim kurulunu bağlamaz, danışma niteliğindedir.

Bir oda yönetim kurulu, öteki oda yönetim kurulunun verdiği mesleki kararlara itiraz edebilir. Bu durumda, iki oda yönetim kurulları, yörenin en büyük mülkiye amirinin çağrısı üzerine ve onun başkanlığında toplanarak toplantıya, o yerde varsa, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının temsilcisi de katılır- anlaşmazlığı çözerler. Anlaşmazlık bu toplantıda çözülemezse, Ekonomi ve Ticaret

Bakanlığa hâkem olur. Anlaşmazlık Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının hâkemiğinde de çözülenesse duruşun ne olacağı yasa ve tüzükte belirtilmemiştir.

Bunun dışında, üç ayda bir kez, iki oda yönetim kurulları birlikte toplanarak mesleki konularda görüşmeler yaparlar. Bu toplantılara iki oda yönetim kurulları başkanları sırayla başkanlık ederler. Toplantı yeri, toplantıya başkanlık eden yönetim kurulu başkanının odasıdır.

Ortak toplantının işleri, her iki odanın kendi memurları arasından görevlendireceği kişilerden kurulu ortak bir büroca yürütülür. Bu büro, görüşmelerin tutanaklarını ve kayıt defterlerini tutar, bunların dosyalarını düzenler. Büronun yeri odalarca kararlaştırılır.

Odalar yönetim kurullarının ortak çalışmaları sonunda ulaşılan ortak görüşler karar niteliği taşımazlar. Bu ortak görüşler, her iki oda yönetim kurulu için, ileride alacakları kararlarda yol gösterici niteliktedir.

C. Yönetim Kurulunun Görevleri

Yönetim kurulu odanın yürütme organıdır. Oda meclisine karşı sorumlu olan yönetim kurulu, meclisin kendisine vereceği görevlerle odanın genel yürütme işlerini yapmakla yükümlüdür.

Yönetim kurulu, meclisin kendisine vereceği görevleri yerine getirirken meclisten yetki alır. Bazı görev-

lerin yerine getirilmesindeyse doğrudan doğruya TSOBK ve TSOBT'nce yetkili kılınmıştır. Yönetim kurulu, gerektiğinde yetkilerinden bir bölümünü üyelere bir yada birkaçına ya da genel sekretere geçirebilir (TSOBK, md. 20).

TSOBK ve TSOBT'nce doğrudan doğruya yönetim kurulunun yetkili kılındığı alanlarda oda meclisi karar veremez. Yönetim kuruluna yasa ve tüzükçe verilen yetkileri kullandığı zaman, meclis yetki sınırlarını aşmış olur ve verdiği kararlar hukuka aykırıdır.

Danıştay 8. Dairesi de, bir kararında, yönetim kuruluna yasa ve tüzükçe verilen yetkilerin meclisçe kullanılamayacağına belirtmektedir (26).

(26) "5590 sayılı kanuna ait tüzüğün 80. maddesi odalara kayıtlı bulunanlardan tahsil olunacak yıllık aidat miktarlarının yönetim kurullarınca hazırlanacak tarifelerin oda meclisince onanması suretiyle tesbit olunacağını, 86. maddesi ise meclislerin, ancak derecelerini durumlarına uygun bulmayanların yönetim kurulları kararlarına karşı yapacakları itirazları karara bağlayabileceğini hükme bağlamıştır. Bu itibarla oda meclisinin, yönetim kurulunun görevi içinde bulunan aidat tahakkuku hususunda re'sen ittihaz ettiği dava konusu karar, yetki dışı verilmiş bulunduğundan, iptaline oybirliğiyle ...". 8. D., 19.4.1962, E. 1960/9502, K. 1962/2123, içinde: Akural-Ziylan, Danıştay Sekizinci Daire Kararları 1960-1963, (Ankara, 1963), s. 210

Bunun sonucu, yönetim kurulunun meclisin basit bir uydusu olmadığı, yalnızca kendine özgü yetkilere sahip gerçek bir karar organı olduğu anlaşılmaktadır.

TSOBK, yönetim kurulunun görevlerini şöyle sıralamaktadır:

1. Mevzuat ve meclis kararları çerçevesinde oda işlerini yürütmek

2. Bütçeyi, kesin hesabı ve aktarma önerilerini ve bunlara ilişkin raporları oda meclisine vermek

3. Aylık dengeyi oda meclisine, onanmak üzere sunmak

4. Oda genel sekreterini meclise inha etmek, odanın öteki memur ve hizmetlilerinin atama ve azılleri, yükselme ve cezalandırılmaları ile ilgili işlemleri yapmak

5. 74. madde gereğince ihtar, tevbih vermek ve oda meclisince verilecek cezaları uygulamak

6. Hakem ve bilirkişi listelerini hazırlamak ve onanmak üzere meclise sunmak

7. Ticaret kefaletleri ve tüzükte gösterilecek belgeleri onanmak. Bu belgeler şunlardır: a) Menşe belgeleri (yalnız "Ticaret Odaları"yla "Ticaret ve Sanayi Odaları" verebilir), b) fatura suretleri, c) rayiç fiyatları, ç) ticarî yada sınıî eşya örneklerinin nitelikleri, d) odalara kayıtlı üyelerin imzaları, e) tekel (yed'i vahid) belgeleri, f) bilirkişi ve eksper raporları,

g) oda mensuplarına ait kayıt ve sicil suretleri ve üyelik kimlik belgeleri, h) kefaletname ve taahhütnameelerde yazılı imza sahiplerinin odalardaki sicil durumunu gösteren onama ve açıklamalar, ticari itibar belgesi niteliğinde olmamak üzere ticaret ve sanayi ile uğraşanların gisli olmayan sicilleri hakkında yazılı yada sözlü sorulara yanıt, j) sanai kurumların kapasiteleri hakkında istenilen belgeler, k) ticari ve sanai kurumlara ilişkin adresler, l) ticari ve sanai temsil-ler hakkında belgeler, m) ticari ve sanai nitelikte olmak üzere gereklilik görülecek öteki belgeler (TSOB, md. 19).

8. Odanın bir yıllık çalışmaları ve bölgenin ekonomik ve endüstriyel durumu hakkında yıllık rapor hazırlayıp meclise vermek

9. İç yönetmeliği meclisin onamasına sunmak

10. Ticaret ve endüstri ile ilgili her türlü incelemeleri yapmak, çalışma sınırı içindeki ticari ve endüstriyel didimelerle ilgili endeks ve istatistikleri tutmak, başlıca maddelerin piyasa fiyatlarını izlemek ve kaydetmek, bunları uygun araçlarla yaymak.

D. Yönetim Kurulunun Feshi

Yönetim kurulu, oda meclisininin gerekli gördüğü durumlarda, oda meclisince feshedilebilir. Seçilecek yeni yönetim kurulu, feshedilenin görev süresini tamam-lar (TSOBK, md. 30/a).

Oda meclisinin yönetim kurulunu feshedebilmesi için gerekli özel bir toplantı ve karar çoğunluğu öngörülmemiştir. Bu durumda, fesih kararı, öteki kararlar gibi, adi çoğunlukla verilebilir.

Yönetim kurulunun oda meclisince feshi önemli bir karardır. Bu kararın adi çoğunlukla verilebilmesi sakıncalı olabilir. Örneğini 16 üyeli bir meclis, 9 üyeye toplanarak 5 üyenin oylarıyla yönetim kurulunu feshedebilir. Bu durumda, fesih kararı küçük bir azınlıkça verilmiş olmaktadır. Yönetim kurulunun bu derece güvenlikten yoksunluğu, onu oda meclisine aşırı bağımlı duruma sokacaktır. Oysa, daha önce de belirttiğim gibi, yönetim kurulu, yetkilerinin bir bölümünü doğrudan doğruya yasa ve tüzükten alan gerçek bir karar organıdır. Oda meclisine karşı silâhsiz olan yönetim kurulunun feshedilebilmesi için daha önemli bir çoğunlukça (örneğin salt çoğunluk) karar verilmesinin öngörülmesi, kanımca, uygun olur.

Yönetim kurulunun oda meclisince feshinden başka, TSOBK, 75. maddesinde, Birliğe ödenmesi gereken paraları "haklı bir sebep olmaksızın yatırmamakta ısrar eden yönetim kurullarına ... Birliğin talebi üzerine Ekonomi ve Ticaret Vekâleti tarafından ipten elçektirilir" hükmünü öngörmekteydi. Ancak, bu hüküm, Anayasa Mahkemesince iptal edilerek yürürlükten kalk-

mıştır (27).

§ IV. Odaların İç Örgütleri

TSOBK, odaların iç örgütlenmelerini, odaların organlarına bırakmıştır: "Her oda ve borsa yönetim kurulunca oda veya borsanın iç teşkilâtını, iç bölümünü ve işlerin yürütülmesi şeklini gösterir ve meclislerce tasdikli bir iç yönetmelik yapılır. Bu yönetmelikte işlerin yürütülmesine ait imsa yetkileri de gösterilir" (md. 85).

85. maddenin metninden anlaşıldığına göre, odanın iç örgütünü, iç bölümünü ve işlerin yürütülmesi şeklini gösteren yönetmelik, oda yönetim kurulunca hazırlanıp oda meclisince onandıktan sonra yürürlüğe girecektir. Bu yönetmeliğin, odanın kuruluşundan sonra öncelikle hazırlanıp yürürlüğe konulması gereklidir, çünkü odanın iç yapısı ve çalışması bu yönetmeliğe dayanacaktır.

(27) "Şu halde yönetim kurulları da odaların ve borsaların seçilmiş organlarıdır. Yönetim kurullarına işten el çektirilmesi, bunların görevlerinden uzaklaştırılması demek olduğundan Anayasa'nın 122. maddesinin ikinci fıkrası hükmüne göre, idare, bir yargı merci kararına dayanmaksızın bu kurullara işten el çektiremez. Kanunun 75. maddesine eklenen fıkranın Bakanlığa idari bir kararla işten el çektirme yetkisini veren hükmü de bu sebeple Anayasa'nın 122. maddesine aykırı olduğundan söz konusu hükmün dahi iptali gerekir". A.M., 12.7.1963, E. 1963/117, K. 1963/191, A.M.K.D., S. 1, Ankara, 1964, s. 319-320

Oyca uygulamada, s6s konusu i y6netmelik hasırlanıp y6r6rl6ge konulmadan da odalar çalışmalarına s6rd6rebilmektedir. Bazı odaların i y6netmeliklerini hasırlayıp y6r6rl6ge koymamış olmaları Ticaret Bakanlığı denetçilerince de saptanmış ve TSOBK'nun 85. maddesi gereğinin yapılması odalardan istenmiştir (28).

i y6netmeliğin hasırlanıp y6r6rl6ge konulmasında olduğu gibi odaların i 6rg6tlerinde de b6y6k farklılıklar g6r6lmektedir. 66ngelimi, 65 yıllık bir geçmişi olan Silifke Ticaret ve Sanayi Odasının i 6rg6t6 bir tek b6redan oluşmaktadır. Bunun yanında, Ankara Ticaret Odasında 83 memurun çalıştığı 7 b6l6m genel sekretere bağlı olarak oda işlerini y6r6tmektedir.

On ve daha fazla s6rekli memur çalıştıran oda sayısının ancak 10 olduğu ve çalıştırdığı s6rekli memur sayısını 6grenemediğimiz odalar içinde bazı b6y6k odaların da bulunduğu g6z 6n6ne alınırca (29), T6rkiye'de faaliyet g6steren t6m odalar içinde, g6revlerini gereği gibi yerine getirmeye yeterli bir i 6rg6t kurabilen odaların sayısının 15'den fazla olmadığını s6ylemek yanlıtca olmayacaktır.

Odaların i 6rg6tlerindeki farklılıkları g6sterebilmek amacıyla, bazı odaların 6rg6t şemaları 6rnek

(28) Ticaret Bakanlığının odalara yolladığı 17.4.1973 tarih ve 14(600.5) 6979/428 sayılı yasa

(29) Eks.: Bu et6d, s. 185-188

olarak sunulmaktadır (30).

IV. ODALARIN MALİ DURUMU

B I. Odaların Gelirleri

Ticaret ve sanayi odalarının gelirleri incelenirken, önce gelir kaynaklarının saptanması, sonra odaların gelirlerinin niteliğinin açıklanması, son olarak da, ticaret ve sanayi odalarının gelirlerine göre karşılaştırılması uygun olacaktır.

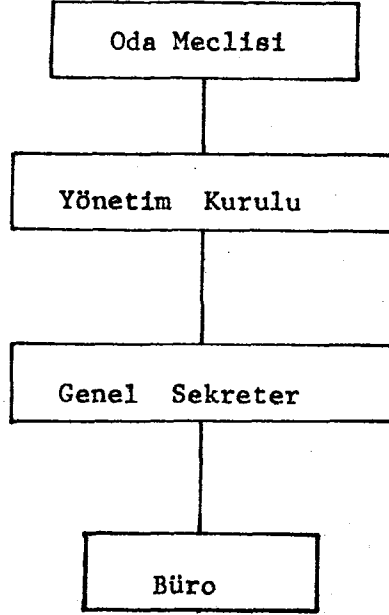
A. Odaların Gelir Kaynakları

Odaların gelir kaynakları, TSOBK'nun 24. maddesinde sayılmaktadır:

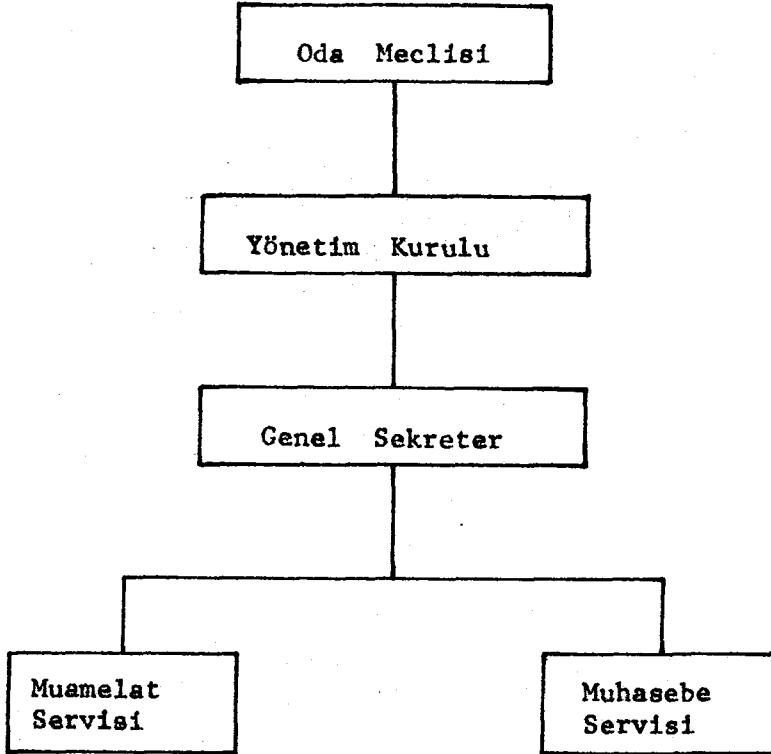
- a) Kayıt ücreti
- b) Yıllık aidat
- c) Munsam aidat
- g) Yapılan hizmetler karşılığı alınan ücretler
- d) Vesika harçları
- e) Misil seneleri
- f) Para cezaları
- g) Yayın gelirleri
- h) İştirakler kârı
- ı) Bağışlar ve yardımlar
- i) Türlü gelirler.

(30) Sunduğumuz Örgüt çesaları, odalarda yaptığımız çalışmalarından sonra tarafımızdan hasırlanmıştır.

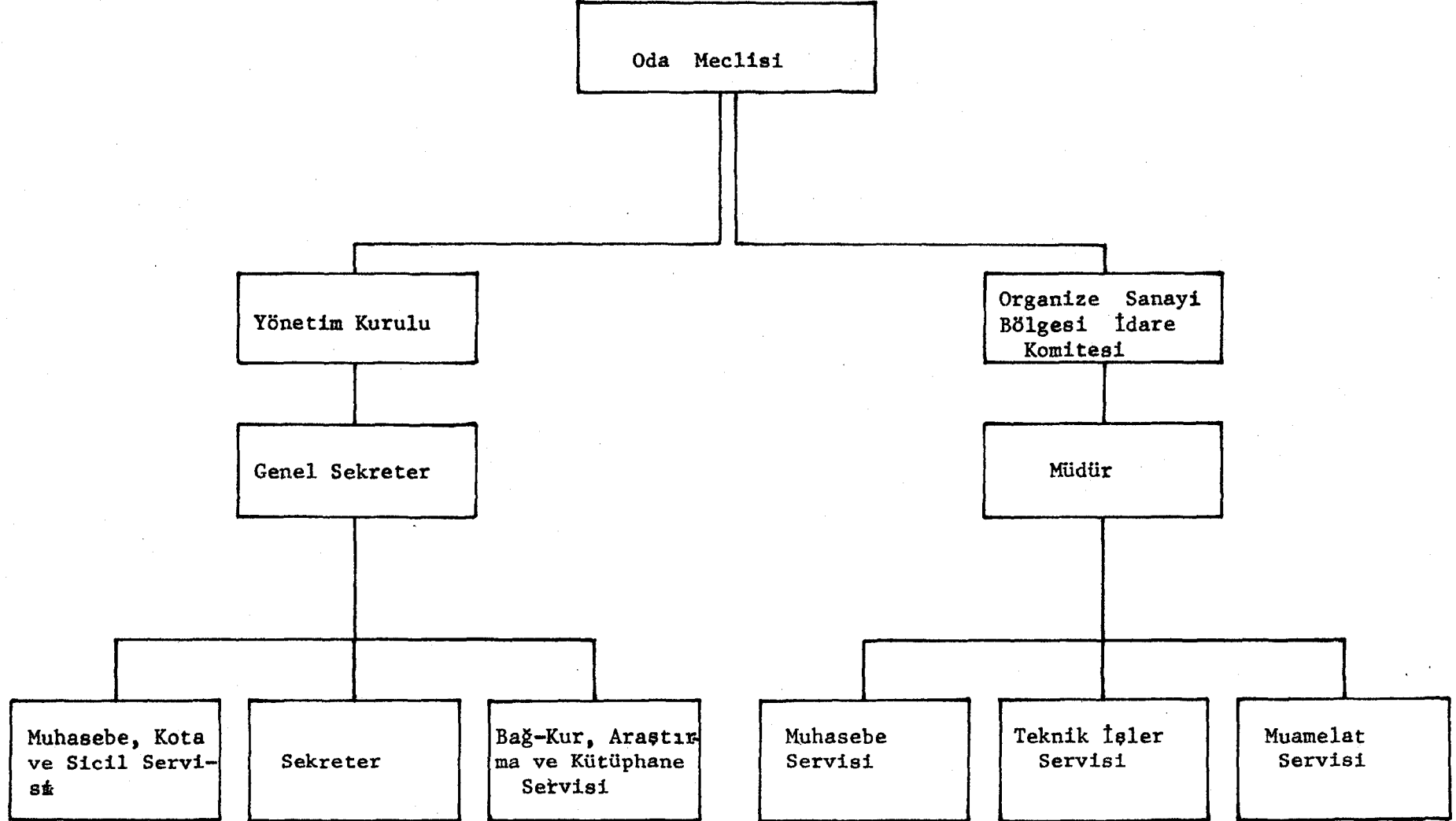
SİLİFKE TİCARET ve SANAYİ ODASI
ÖRGÜT ŞEMASI



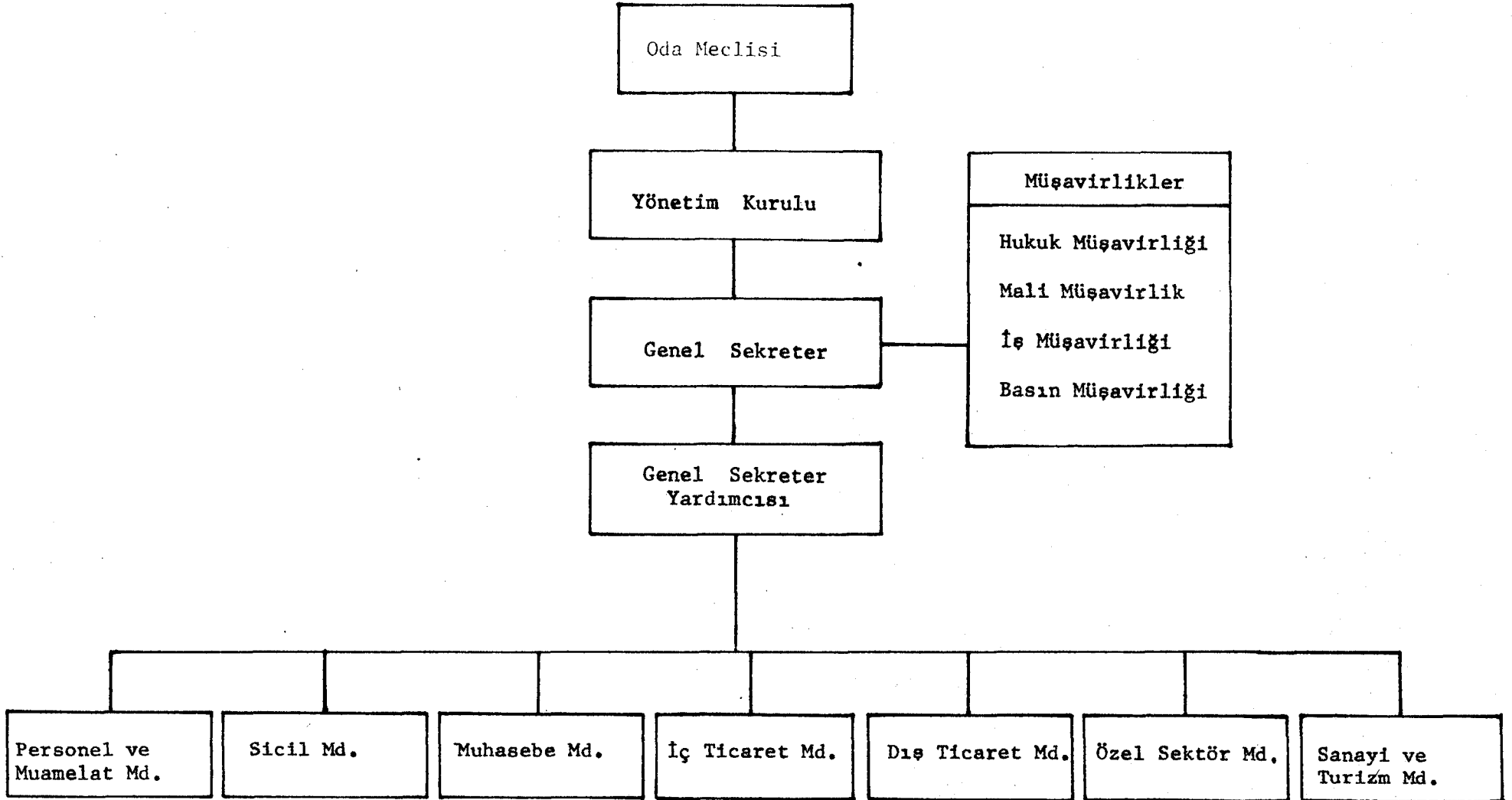
KÜTAHYA TİCARET ve SANAYİ ODASI ÖRGÜT ŞEMASI



ESKİŞEHİR SANAYİ ODASI ÖRGÜT ŞEMASI



ANKARA TİCARET ODASI ÖRGÜT ŞEMASI



Görüldüğü gibi, ticaret ve sanayi odaları Devletten yardım almamaktadır. Gelirleri, kendi öz kaynaklarından sağlanmaktadır. Bu gelirlerin tahakkuk ve tahsili, doğrudan doğruya odalara aittir.

Yukarıda sayılan gelirler içinde en önemli yeri, kayıt ücreti, yıllık aidat, münzam aidat ve hizmetler karşılığı alınan ücretler almaktadır. Bu nedenle, söz konusu gelir kaynakları, ücretlerine göre daha ayrıntılı olarak incelenecektir.

1. Kayıt Ücreti ve Yıllık Aidat

Kayıt ücreti, odaya ilk kez kaydedenlerin vermek zorunda oldukları para; yıllık aidat ise, odaya kayıtlı olanlardan her yıl tahsil olunacak paradır (TSOBT, md. 79/1). Ancak, kaydı silinerek odadan ayrılanlar yeniden odaya kayıtlarını yaptırırlarsa, kayıt ücreti yeniden alınmaktadır (TSOBT, md. 79/2).

Kayıt ücreti ve yıllık aidat, odaların en önemli gelir kaynaklarından birisidir. Kayıt ücreti ve yıllık aidat, İstanbul Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinin % 30'unu (31), Eskişehir Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinin % 35'ini (32) ve Eskişehir Ticaret Odasının

(31) İstanbul Sanayi Odası 1973 Yılı Bütçesi ve Bütçe Talimatı

(32) Eskişehir Sanayi Odası 1973 Yılı Gelir Bütçesi Gerekçesi

1973 yılı bütçesinin % 42,7'sini (33) oluşturmaktadır.

Oda üyelerinden alınacak kayıt ücreti ve yıllık aidatın miktarı, tüzükte gösterilecek usullere göre saptanacak dereceler üzerinden, yönetim kurullarınca ösarecek ve oda meclislerince onanacak tarifelerle saptanır (TSOBK, md. 25).

TSOBK, saptanacak derece sayısını, oda üyelerinin bu derecelerden hangisine gireceğini ve ödeyecekleri kayıt ücreti ile yıllık aidatın miktarını öngörmektedir. Yalnızca, yönetim kurulunun, oda üyelerini, saptanacak derecelerden birisine sokarken uymak zorunda olduğu esasları belirtmektedir. Bunlar;

- Sermaye miktarı
- Uğraş konusunu oluşturan ticaret çeşitleri
- Yıllık ciro
- Tüccar ve bankalar yanındaki kredi miktarı
- Yapılacak incelemeyle elde edilecek öbür bilgilerdir.

Odalar, genel olarak, beş yada altı derece saptamaktadırlar. Derecelerin sayısının saptanmasında, odanın üye sayısı ve üyelerin mali durumlarının çeşitliliği önemli bir rol oynamaktadır.

(33) Eskişehir Ticaret Odası 1973 Yılı Gelir ve Gider Bütçesi ve Gerekçesi

Üyeleri bu derecelerden birine, yukardaki esaslara uyarak, sokmak yönetim kurulunun takdirine bırakılmıştır. Her dereceye girecek üyenin ödeyeceği kayıt ücreti ve yıllık aidat ise, daha önce de belirttiğim gibi, yönetim kurulunca hazırlanıp oda meclisince onanacak bir tarifede belirlenmektedir. Ancak, fevkalâde dereceye giren üyelerin ödeyecekleri kayıt ücreti ve yıllık aidatın oranı ve tavanı, TSOBK'nda öngörülmüştür: "Fevkalâde dereceye girenlerin kayıt ücreti ve yıllık aidatı, sermayelerinin binde biridir. Ancak bu miktar 5.000 lirayı geçemez" (md. 25).

Odana yetkili organları, her dereceye ilişkin kayıt ücreti ve yıllık aidat miktarını, üstündeki derecenin asgari kayıt ücreti ve yıllık aidatını geçmemek üzere, serbestçe saptayabilir (34).

Oda üyesinin durumu değiştiğinde, oda yönetim kurulu, üyeyi yeni durumuna uygun bir dereceye sokabilir. Derece değişikliği üyenin yıllık aidatını ödemesinden sonra gerçekleşmişse, üyeden o yıl için ek aidat istenmez. Ancak üye, derece değişikliğini izleyen yıl başından başlayarak aidatını yeni derecesine göre öder (35).

-
- (34) Danıştayın görüşü de bu yöndedir. Bks.: S.D., 28.9.1961, E. 1960/7775, K. 1961/3045, içinde: Akural-Ziylan, s. 207 ve S.D., K. 1961/3837, içinde: Hocaoğlu-Köksal-Köksal-Kepekçi, 2. Kitap, s. 649-650
- (35) Bks.: S.D., 6.2.1963, E. 1962/2744, K. 1963/2085, DKD, S. 91-92, s. 171-172

Odaların yapmakta olduğu işlerde ve masraflarda artış olduğunda, oda üyelerinin vermekte olduğu yıllık aidat miktarı, oda üyesinin durumunda bir değişiklik olmasa bile, tarifede değişiklik yapılarak arttırılabilir (36).

Kayıt ücreti, tebliğ tarihinden başlayarak bir ay içinde, yıllık aidat ise mart ayı sonuna kadar ödenir. Aidat ve kayıt ücreti, zamanında ödemeyenlerden % 50 faslasıyla tahsil olunur (TSOBK, md. 76).

Odaya kayıt işlemlerini zamanında yaptırmamaları nedeniyle re'sen kaydedilecek üyeler, re'sen yapılacak kayıtlarına ve derecelerini durumlarına uygun bulmasalarsa, oda meclisine itiraz edebilirler. Meclisin kararı kesindir. Ancak, üye, meclis kararı aleyhine Danıştaya başvurabilir.

Oda meclisine yapılan itiraz kesinleşinceye kadar kayıt ücreti ve yıllık aidat tahsil olunmaz.

Oda üyesine tanınan oda meclisine itiraz hakkı için TSOBK bir süre öngörmemektedir. TSOBK'nun 86. maddesine göre, söz konusu itirazın, yönetim kurulu kararı-

(36) Bks.: S.D., 3.6.1968, E. 1967/3529, K. 1968/2117, içinde: Dincer-Çirakman-Necipoğlu, Danıştay Kararları 1967-1968-1969, s. 337; S.D., 14.9.1967, E. 1966/2530, K. 1967/2761, içinde: İstanbul Barosu Dergisi, 1968, ocak-şubat, s. 72-73; S.D., 22.5.1962, E. 1960/2616, K. 1962/2551, içinde: Akural-Ziylan, s. 208

nın tebliğinden sonraki 7 gün içinde ve yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Görüldüğü gibi, hak düşüren süre, tüzükçe öngörülmektedir (37).

Yıllık aidata ilişkin zaman aşımını, TSOBK'nun 89.maddesinde düzenlenmektedir. Bu madde hükmüne göre, edaya kaydolması gerektiği halde kaydolmadığı anlaşılan tacir ve sanayiciler için, bu durumun anlaşıldığı yıldan önceki üç yıl için yıllık aidat tahakkuk ettirilebilir, daha önceki yıllar içinse yıllık aidat tahakkuk ettirilemez.

Tahakkuk yılını izleyen yılın başından başlayarak beş yıl içinde tahsil edilmeyen yıllık aidat zaman aşımına uğrar.

(37) Oysa, Danıştay Kanununa göre, dava açma süresi, kanunlarda ayrı süre gösterilmeyen durumlarda doksan gündür. Yani, dava açma süresi ancak kanunla öngörülebilir (md. 67). Dava açmadan önceyse, ilgililer, dava açmak için belli olan süre içinde üst makama itiraz edebilirler (md. 70). Bu koşullar altında, TSOBT'nun 86. maddesinde öngörülen 7 günlük süreye itibar edilmemesi gerekir. Danıştaya görüşü de bu yöndedir:

"Diğer taraftan, sukutu hak müddetlerinin ancak kanun hükümleriyle ihdas edilebilmesine, 5590 sayılı kanunun 25. maddesinde tahakkuk ettirilen oda aidatlarına yapılacak itirazlar için bir müddet tayin edilmiş olmasına ve aynı kanunun 91. maddesinde de bu kanunun tatbik suretini gösteren bir tüzüğün hazırlanacağı belirtilmiş bulunmasına binaen tüzüğün 86. maddesindeki 7 günlük müddete itibar olunması". S.D., 30.4.1963, E. 1962/916, K. 1963/2346, DEK, S. 91-92, s. 174

Kesinleşen zamlar ve para cezalarının tahsil usulü gibi, kayıt ücreti ve yıllık aidatın tahsili usulü de, TSOBK'nun 78. maddesinde öngörülmektedir. Bu maddeye göre, kayıt ücreti ve yıllık aidatın tahsiline ilişkin oda kararı ilâm hükmünde olup icra dairelerince yerine getirilir.

Bu maddede, oda kararının ilâm hükmünde olduğunun belirtilmiş olması, odaların kayıt ücreti ve yıllık aidatın tahsiline ilişkin kararlarının ilâm niteliğinde olduğunu göstermes. Madde, yalnızca, infaz usulüne ilişkin bir kural koymaktadır. Bu kuralın konulmasının amacı da, eşz konusu kararların süratle infazına sağlamaktır (38).

Anayasa Mahkemesi de, ZOBK'nun benzer hükmüne ilişkin bir kararında, kanımızı doğrulamaktadır (39).

(38) Bks.: 5590 sayılı yasanın gerekçesi, içinde: Üçal, Motlu-İctihatlı ..., s. 9

(39) "6964 sayılı Kanunun 36. maddesi, sıraat odalarınca verilecek tahsile ait kararların ilâm niteliğinde olduğunu değil ilâmlar gibi infaz olunacağını göstermekte ve infaz usulüne ait bir kaide koymaktadır. Aynı kural, icra ve iflâs Kanununun 38. maddesinde sayılan başka belgeler hakkında da uygulanmakta olup, sıraat odalarınca verilen bu gibi kararların bu yolda bir infaz usulüne bağlanması, yukarıda isah edildiği gibi, ilgililerin dava ve itiraz haklarına şalemediğinden icra tetkik merciinin itirazı yerinde değildir". A.N., 20.9.1966, B. 1966/15, K. 1966/33, ANKD, S. 4, s. 191-192

Bu koşullar altında, Yargıtay İcra ve İflâs Dairesinin, TSOBK'nun 78. maddesinin bazı belge ve kararlara "ilâm mahiyetini izafe ettiği"ni belirten kararına katılmamaktayız (40).

Yukardaki açıklamalardan anlaşıldığı gibi, TSOBK, kayıt ücreti ve yıllık aidatın konusunun ve yükümlülerinin (md. 25), en yukarı miktarının (md. 25), tahakkuk ve tahsiline ilişkin zaman aşımının (md. 89) ve tahsil usulünün (md. 78) belirtilmesi ile yetinmiş; matrah, oran ve en aşağı miktara ilişkin hüküm koymamıştır.

Bu durumda, TSOBK, oda yönetim kurulu ve oda meclisine sınırsız sayılabilecek bir yetki tanımakta, ancak, fevkalâde dereceye giren üyelerin ödeyeceği kayıt ücreti ve yıllık aidatın oranını ve tavanını belirtmekle bu sınırsız sayılabilecek yetkiyi daraltmaktadır.

Oysa, oda gelirlerinin nitelikleri araştırılırken daha ayrıntılı olarak gösterileceği gibi, kayıt ücreti ve yıllık aidat, Anayasanın 61. maddesinin 2. fıkrası çerçevesi içine giren bir çeşit mali yükümdür. Mali yükümlerse, Anayasaya göre, vergi, resim ve harçlar gibi, yasayla konulur.

Yasa koyucunun, yalnızca konusunu belirleyerek, bir mali yükümlün ilgililere yükletilmesine izin vermesi, bu yükümlün yasayla konulmuş sayılabilmesi için yeterli

(40) Yargıtay İcra ve İflâs Dairesinin 10.9.1966 gün ve E. 7729/K.7665 sayılı kararı, E.K.D., 1968, II/2, s. 175-176

değildir. Mali yükümlerin, matrah ve oranları, tarh ve tahakkuku, tahsil usulleri, yaptırımları (müeyyideleri), zamanı gibi çeşitli yümlerinin de yasa ile belirlenmesi gerekir.

Bu nedenle, kayıt ücreti ve yıllık aidatın matrah, oran ve en aşağı miktarına ilişkin hüküm taşımadan bir mali yüküm yükleyen TSOBK'nun 25. maddesi, kanımızca Anayasanın 61/2. maddesine aykırıdır.

Anayasa Mahkemesinin Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununun 20. maddesine ilişkin bir kararı (41), kanımızca değrular niteliktedir.

ZOBK'nun Anayasa Mahkemesi kararına konu olan 20. maddesinin 1. fıkrası şöyledir: "Nisannanede gösterilecek usullere göre tesbit olunacak dereceler üzerinden odalara ilk kayıt edileceklerden alınacak giriş ücretleriyle kayıtlı bulunanlardan tahsil olunacak yıllık aidat miktarları idare heyetlerince teklif ve meclislerce tasdik edilecek tarifeler ile tesbit olunur".

Anayasa Mahkemesi, önce, giriş ücretiyle yıllık aidatın Anayasanın 61/2. maddesine girdiğini saptadı.

(41) A.M., 24.3.1970, E. 1969/65, K. 1970/16, AMKD, S. 8, s. 220-225

miş (42), Anayasanın 61. maddesinin 2. fıkrasını açıklanmış (43), ZOBK'nun 20. maddesinin 1. fıkrasını inceledikten sonra da söz konusu hüküm Anayasaya aykırı bularak iptaline karar vermiştir (44).

- (42) "Ziraat Odalarına yukarıda açıklananlarla beliren niteliğinin; kanunun mali üyelik için koyduğu koşulların kapsamı içinde kalanların üyelikten kaçınmalarının ve üyelerin de giriş ücreti ve yıllık aidat ödeme sorunda bulunmalarının, giriş ücretini ve yıllık üye aidatını, Anayasanın 61. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesi içine giren, bir çeşit mali yüküm durumuna getirdiği ortadadır". Aynı karar, ANKD, S. 8, s. 223
- (43) "Anayasanın 61. maddesinin son fıkrasına göre vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümler ancak kanunla konulur. Anayasa koyucunun, her çeşit mali yükümlerin kanunla konulmasını buyururken, keyfi ve takdirî uygulamaları önleyecek ilkelerin kanunda yer alması ereğini göttüğünde kuşku yoktur. Kanun koyucunun, yalnızca konusunu belli ederek bir mali yükümlün ilgililere yükletilmesine izin vermesi, bunun kanunla konulmuş sayılabilmesi için yeter neden olmas. Mali yükümlerin yükümlülükleri, matrah ve oranları, tarh ve tahakkuk, tahsil usulleri, müeyyideleri, zamanı gibi çeşitli yönleri vardır. Bir mali yüküm, bu yönleri dolayısıyla, kanunda yeterince çerçevelenmemişse, kişilerin sosyal ve iktisadi durumlarını, hatta temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu bakımdan yükümler, belli bağlı unsurları da açıklanarak ve çerçeveleri keskin çizgilerle belirtilerek mutlaka kanunla düzenlenmelidir". Aynı karar, ANKD, S.8, s.223
- (44) "6964 sayılı Kanunda mali yükümlün konusunun ve yükümlülerinin (madde 20/1), tahakkuk ve tahsile ilişkin zamanınının (madde 20/4-5) ve tahsil usulünün (madde 36) belirlenmesi ile yetinilmiştir. İtiraz konusu hükümde matraha, orana, en aşağı ve en yukarı miktarlara ilişkin hiç bir saptama yoktur... Yukardan beri açıklananlardan anlaşılacağı üzere, 6964 sayılı kanunun 20. maddesinin birinci fıkrasının, Anayasanın 61. maddesine aykırı olduğu ortadadır; hükmün iptali gerekir", ANKD, S. 8, s. 223-224

ZOBK'nun 20. maddesinin 1. fıkrasıyla, TSOBK'nun 25. maddesinin 1. cümlesinin aynıdır. ZOBK'ndaki hüküm Anayasa Mahkemesince iptal edilmişken, TSOBK'ndaki hüküm Anayasa Mahkemesinde dava konusu olmaması nedeniyle, yürürlükte bulunmaktadır.

Sonuç olarak, odaların en önemli gelir kaynaklarından birini oluşturan kayıt ücreti ve yıllık aidatın, oda üyelerinden Anayasaya aykırı olarak alındığı ortaya çıkmaktadır.

Oda üyelerinin girecekleri derecelerin, her dereceye hangi niteliklere sahip olan üyelerin gireceğinin, her dereceye girecek üyelerin ödeyeceği kayıt ücreti ve yıllık aidat miktarının ve kayıt ücreti ve yıllık aidatın en aşağı miktarının TSOBK'nda belirlenmeyerek bunların saptanmasının odanın yetkili organlarına bırakılmış olması, uygulamada sakıncalı olmaktadır.

İlk olarak, derece sayısı, odadan odaya değişmektedir. Sözgelimi, İstanbul Sanayi Odası 14 (45), Eskişehir Sanayi Odası 4, Eskişehir Ticaret Odası 5 (46), Kilis, Niğde, Silifke ve Tarsus ticaret ve sanayi odaları 6'şar (47) derece saptamıştır. Eskişehir Ticaret Odası, fevkalâde derece dışında kalan her dereceyi 4'er

(45) İstanbul Sanayi Odası 1973 Yılı Bütçesi ve Bütçe Talimatı

(46) Eskişehir Ticaret Odası Harç Tarifesi, (Teksir), Eskişehir, 1972

(47) Akdeniz Bülgeleri Oda ve Borsaları, s. 18, 23, 26 ve 27

alt dereceye, Eskişehir Sanayi Odasıysa birinci dere-
ceyi 4 alt dereceye, ikinci dereceyiysa 2 alt dereceye
ayırmıştır.

İkinci olarak, aynı gelire sahip tüccar ve sanayi-
ciler, ayrı odalarda ayrı derecelere sekelebilmektedir.
Çünkü, oda üyesinin gireceği derecenin saptanması, oda
yönetim kurulunun takdirine bırakılmıştır.

Sen olarak da, aynı dereceye giren üyeler, ayrı
odalarda farklı kayıt ücreti ve yıllık aidat ödeyebil-
mektedir. Çünkü, odaların düzenledikleri tarifelerde
birlik yoktur. Söngelimi, İstanbul Sanayi Odasının
1. dereceye giren üyesi 4.500 İL., Eskişehir Sanayi Oda-
sının 1. dereceye giren üyesi (1-A için) 950 İL., Eski-
şehir Ticaret Odasının 1. dereceye giren üyesiysa (1-A
için) 1.500-2.000 İL. ödeyecektir.

Bu durumun, oda üyeleri arasında bir eşitsizlik
yarattığı açıktır. Tüccar ve sanayicilerin, aynı durum-
da oldukları halde, değişik odalara üye oldukları için,
farklı kayıt ücreti ve yıllık aidat ödemeleri savunula-
maz. Bu durum, ayrıca, Anayasanın 118. maddesinde sözü
edilen "idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün ol-
duğu" ilkesine de aykırıdır.

Sonuç olarak, TSOBK'nun kayıt ücreti ve yıllık ai-
data ilişkin 25. maddesindeki Anayasaya aykırılığın
giderilmesi ve söz konusu maddenin, idarede bütünlüğü
sağlayacak biçimde değiştirilmesi bir zorunluluk olarak
ortaya çıkmaktadır.

2. Munsam Aidat

TSOBK'nun 26. maddesinin 1. fıkrasına göre, munsam aidat, "sanayici veya tacirin o yıl zarfında elde ettiği ticari veya sınai kazançtan gelir vergisine matrah teşkil eden miktarın binde beşidir".

Bu tanım, gerçek kişilerin ödeyeceği munsam aidata ilişkindir. Gelir vergisi ödemeyen tüzel kişilerin ödeyeceği munsam aidat, TSOBK'nun 25/5. maddesinde düzenlenmektedir: "5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun birinci maddesinin (A) ve (C) fıkralarındaki kurumların munsam aidatı, ödedikleri kurumlar vergisinin yüzde beşidir". Bu kurumlarsa, "sermaye şirketleri" ve "iktisadi kamu müesseseleri"dir.

Esnaf vergisine tabi tutulan tüccarların ödeyeceği munsam aidat ise, ödedikleri esnaf vergisinin yüzde beşidir.

Munsam aidat, kazanç üzerinden alındığından, zarar eden tacir ve sanayiciler, o yıl için, munsam aidat ödemeler.

Bir kentte birden çok şubesi bulunan tacirler, şubelerden yalnız birisi için munsam aidat öderler. Şubelerden birisi için ödenecek munsam aidat, bütün şubelerin elde ettiği ticari kazancın gelir vergisine matrah teşkil eden miktarının binde beşidir.

Bağımsız bilânçosu yapılan şubelerin munsam aidatı, o şubelerden elde edilen kazançların binde beşidir ve gubenin bulunduğu yerin odasına ödenir.

Bilânçoları bir merkezde yapılan kurum ve kuruluşların munsam aidatı, merkezin bulunduğu yerin ticaret odasına ödenir. Ancak, bu munsam aidat, her gubenin elde ettiği kazanç ile orantılı olarak şubelerin bulunduğu yerlerdeki ticaret odaları yada sanayi odaları arasında paylaşılır.

Bir kuruluşun şubeleriyle birlikte ödeyeceği munsam aidat tutarı 5000 TL. yi geçemez.

Hem ticaret hem de sanayi odasına kayıtlı olanların munsam aidatı, "galip vasfı ile mukayyet bulunduğu meslek kazançlarına, o oda tarafından tahsil olunur". Tahsil olunan munsam aidat, üyenin ödediği aidatlarla orantılı olarak, odalar arasında paylaşılır (TSOBK, md. 26/2).

Tahakkuk yılını izleyen yıl başından başlayarak beş yıl içinde tahsil edilmeyen munsam aidat zaman aşımına uğrar (TSOBK, md. 89/2).

Görüldüğü gibi, munsam aidatın yükümlüsü, matrahı, oranı, tavanı (TSOBK, md. 26) ve munsam aidata ilişkin zaman aşımı (TSOBK, md. 89/2) yasa da gösterilmiştir. Ancak, munsam aidatın tahsili usulü, yasa da öngörülmemiştir.

Kayıt ücreti, yıllık aidat, kesilenler zamları ve para cezalarının tahsili usulünü öngören 78. maddede, münzam aidatın tahsili için uygulanmayacağı Yargıtay İcra ve İflâs Dairesinin bir kararından anlaşılmaktadır (48). Münzam aidatın, 6183 sayılı "Amele Alacaklarının Tahsili Usulü" hakkındaki yasaya göre tahsil edilebilmesi de, TSOBK'nda adı geçen yasaya gönderme yapılmadığından, olanaksızdır. Bu durumda, münzam aidatın tahsil usulünün, İcra ve İflâs Kanununda belirtilen ilâmsiz takip usulü olduğu anlaşılmaktadır (49).

Gelir vergisi, esnaf vergisi ve kurumlar vergisi yönünden son durum ancak gelirlerin elde edildiği mali yılın sonunda ortaya çıkacağından, her yıla ilişkin münzam aidat, ancak o yılı izleyen yılda tahakkuk ve tahsil edilebilecektir. Çünkü, odalar, üyelerinin ödeyeceği münzam aidat miktarını, vergi dairelerinden alacakları bilgiler üzerine saptarlar (TSOB, md. 89). Ancak, odalar tahsil edecekleri münzam aidatı, üyeleri işin verirken, onların kayıt, defter ve makbuzları üzerinde yapacakları incelemelere dayanarak, tahakkuk ettirip tahsil edebilirler. Bu durumda, kayıt, defter ve makbuzlardan elde edi-

(48) Yargıtay İcra ve İflâs Dairesinin 10.9.1968 gün ve E. 7729/K.7665 sayılı kararı, R.K.D., 1968, II/2, s. 175-176

(49) "Münzam aidatın belirli bir tahsil usulü bulunduğu ve onun da 2004 sayılı kanunla belirlenmiş ilâmsiz takip usulü olduğu bu yönden de açıklığa kavuşmuş olmaktadır". A.M., 26.12.1972, E. 1972/40, K.1972/61, R.G., 1.3.1973, no: 14463

lecek bilgilerin yeterli olması gerekir (TSOBK, md. 89/2).

Munzam aidat da, kayıt ücreti ve yıllık aidat gibi, odaların önemli bir gelir kaynağıdır. Söğelimi, İstanbul Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinin % 15'ini, Eskişehir Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinin % 30'unu, Eskişehir Ticaret Odasının 1973 yılı bütçesinin % 38,8'ini munzam aidattan sağlanacağı umulan gelirler oluşturmaktadır.

3. Ücretler ve Vesika Harçları

Odalar, üyelerine yaptıkları işlerden ücret ve onandıkları belgelerden harç almaktadırlar. Bu hizmetlerin nitelik ve çeşitleri ile oda yönetim kurulunca onanacak belgeler, TSOBK'nın 24. maddesinde gösterilmiştir: Mençe belgeleri (yalnız ticaret odaları ile ticaret ve sanayi odaları verebilir), fatura suretlerinin onanması, rayiç fiyatlarının onanması, ticarî yada sınıî eşya örneklerinin niteliklerinin onanması, tekel (yed'i vahit) belgeleri, bilirkişi ve eksper raporları, kefaletname ve taahhütnamelede yazılı imza sahiplerinin odalardaki sicil durumunu gösteren onama ve açıklamalar, ticarî ve sınıî nitelikteki öbür belgeler.

Yapılacak hizmetlerden alınacak ücretlerle onanacak belgelerden alınacak harçların miktarı, oda yönetim kurulunca hazırlanıp oda meclisince onanacak bir tarifeyle saptanmaktadır (TSOBK, md. 27).

TSOBK, ücretler ve harçların tahsiline ilişkin hüküm taşınmaktadır. Uygulamada, bunlar peşin alınmaktadır.

Yapılacak hizmetlerden alınacak ücretlerle onanacak belgelerden alınacak harçların miktarlarının saptanması yetkisinin odanın yetkili organlarına bırakılmış olması, kayıt ücreti ve yıllık aidat için ortaya kayduşumuz bütün makineaları ücretler ve harçlar konusunda da ortaya çıkarmaktadır.

İlk olarak, harç alınacak belgelerin ve alınacak harcın miktarının yasa da öngörülmemiş olması, Anayasanın vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümlerinin ancak kanunla konulabileceğini öngören 61. maddesinin 2. fıkrasına aykırı bir durum ortaya çıkarmaktadır.

İkinci olarak, ücretler ve harçlar, değişik oda üyelerinden eşitsiz olarak alınmaktadır. Sözelimi, insanın onanması işlemi bütün edalarda aynıdır. Yapılan iş için niteliği odadan odaya değişmemektedir. Buna karşın, insanın onanması işleminden alınan harç, değişik edalarda farklı olabilmektedir. Örneğin, İstanbul Sanayi Odası, insanın onanması için hiç harç almazken, Eskişehir Ticaret Odası aynı iş için 5 İ. harç almaktadır. İhtiyaç belgelerinden Eskişehir Ticaret Odası 50 İ. ücret alırken, İstanbul Sanayi Odası Türk Lirası üzerinden % 1,25 oranında ücret almaktadır. Örnekleri çoğaltmak olanaklıdır. Ancak görülmektedir ki, değişik oda üyelerinden, aynı iş karşılığı eşit olmayan ücret ve harç alınmaktadır.

Oysa, yapılan hizmetler karşılığı alınan ücretlerle onanan belgelerden alınan harçlar, odaların önemli bir gelir kaynağıdır. İstanbul Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinin % 31,5'ini, Eskişehir Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinin % 18,5'ini ücretler ve harçlardan sağlanacağı umulan gelirler oluşturmaktadır.

Bu denli önemli bir gelir kaynağı olan ücret ve harçlardan bir bölümünün Anayasaya aykırı olarak ve tümünün değişik odalara üye olan tüccar ve sanayicilerden eşitsiz olarak ve odalar arasında birlik sağlanmaksızın alınmasının ortaya çıkardığı sakıncalar, 5590 sayılı yasa da gerekli değişiklikler yapılarak, giderilmelidir.

4. Öbür Gelirler

Odaların öbür gelir kaynakları, TSOBK'nun 24. maddesinde gösterildiği gibi, yayın gelirleri, bağış ve yardımlar, misil suları, para cezaları, iştirakler kârı ve türlü gelirlerdir.

Bu kaynaklardan sağlanan gelirlerin, odaların tüm gelirleri içindeki yeri önemlidir. Bütün bu kaynaklardan, Eskişehir Ticaret Odasının sağlamayı umduğu gelir, 1973 yılı bütçesinin ancak % 13,2'sini oluşturmaktadır. Bu oran, Eskişehir Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesinde % 16,5, İstanbul Sanayi Odasının 1973 yılı bütçesindeyse % 23,5'dir. Ancak, bu rakamlara, 1972 yılı içinde tahsil edilemeyen yıllık aidat ve muazzam aidat da girmektedir.

Küçük odalarda, bu kaynaklardan çok daha az gelir sağlandığını tahmin etmek güç değildir. Söngelimi, Silif-ke Ticaret ve Sanayi Odasının bu kaynaklardan 1973 yılında sağlamaya umduğu gelirler, bütçesinin ancak % 0,5'ini oluşturmaktadır.

Yayın yaparak gelir sağlayan oda sayısı çok azdır. İstanbul, Ankara, İzmir, Eskişehir gibi büyük kentlerin odaları dışındakiler yayın yapmamaktadırlar. Yayın yapan odaların da yayınlarından sağladıkları gelir çok azdır. Söngelimi, İstanbul Sanayi Odasının 1973 yılında sağlamaya umduğu yayın gelirleri, bütçesinin ancak % 1,1'ini oluşturmaktadır.

İştiraklerden gelir sağlayan oda sayısı da yok denecek kadar azdır. Çünkü, odalardan çoğunun gelirleri, iştiraklerde bulunmaya olanak vermemektedir.

Misil samları ve para cezaları da, odalar için gelir kaynağı olmaktan usaktır. Söngelimi, İstanbul ve Eskişehir sanayi odalarının 1973 yılı bütçelerinde, misil samları ve para cezalarından usulan gelir, sembolik olarak 2'er L. kabul edilmiştir.

Odaların, bağış ve yardımlardan da gelir sağlanmadıkları anlaşılmaktadır. İstanbul Sanayi Odası, Eskişehir Sanayi Odası ve Eskişehir Ticaret Odası, 1973 yılında, bağış ve yardımlardan 1'er L. gelir sağlamaya ummaktadır.

Fürümlü gelirlerin içinde, banka faizleri, taşınmaz mallardan sağlanan kiralar ve analiz ve ekspertizlerden sağlanan gelirler yer almaktadır. Bu kaynaklardan da,

yüksek gelir sahibi odaların yararlanabileceğini söylemek yanlıtıcı olmayacaktır.

B. Odaların Gelirlerinin Niteliği

Odalarının gelirlerinin büyük bir bölümü kamu gelirleridir (50), (51). Kayıt ücreti, yıllık aidat, münasif aidat, ücretler, çeşitli harçlar kamu kaynaklarından sağlanan gelirlerdir (52). Bunların dışında, odalar, özel kaynaklardan da gelir sağlamaktadır. Bunlar, bağış ve yardımlar, taşınmaz mallardan sağlanan gelirler, iştirakler kârı ve yayın gelirleridir.

Kamu kaynaklarından sağlanan gelirler, Anayasanın 61. maddesi içine girmektedir. Odalar kamu kurumu olduklarından ve kamu hizmeti yaptıklarından, giderleri de kamu giderleridir. Bu giderleri karşılamak üzere çeşitli kaynaklardan sağlanan gelirler de, dayanaklarını Anayasanın almaktadır.

-
- (50) "Anne hükmi şahıslarının, anne masraflarını karşılamak için çeşitli kaynaklardan elde ettikleri gelirlere anne gelirleri denir", Nihad Sayar, Anne Maliyesi, (İstanbul, 1961), C.1, s. 33
- (51) Bks.: Onar, İdare Hukukunun ..., C.II, s. 906
- (52) Fransa'da, ticaret odalarının gelirleri, kamu gelirleri sayılmaktadır. Bks.: Roger Décottignies, "Chambres de Commerce", içinde: Répertoire de Droit Commercial et des Sociétés, (Paris, 1956), s. 395

Odaların gelir kaynaklarından olan giriş ücreti, yıllık aidat ve münzam aidat, Anayasanın 61. maddesinin 2. fıkrasında söz konusu olan mali yükümler arasında bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesine göre, ticaret ve sanayi odalarının niteliği, münzam aidatı, Anayasanın 61. maddesinin 2. fıkrasına giren "bir çeşit akçalı yüküm" durumuna getirmektedir (53).

Anayasa Mahkemesinin, siraat odalarının gelir kaynaklarından olan giriş ücreti ve yıllık aidata ilişkin görüşü, ticaret ve sanayi odalarına ödenen kayıt ücreti ve yıllık aidat için de geçerli sayılabilir. Çünkü, bu iki meslek kuruluşuna ödenen kayıt ücretiyle yıllık aidatın nitelikleri ve 5590 ve 6964 sayılı vasalarda bunları düzenleyen hükümler, birbirlerinin aynıdır.

Anayasa Mahkemesi, söz konusu kararında, siraat odalarının tüzel kişiliği olan kamu kurumu olmasının; "kanunun asli üyelik için koyduğu koşulların kapsamı içinde kalanların üyelikten kaçınmamasının ve üyelerin de giriş ücreti ve yıllık aidat ödeme zorunda bulunmalarının, giriş ücretlerini ve yıllık üye aidatını, Anayasanın 61. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesi içi-

(53) A.M., 26.12.1972, E. 1972/40, K. 1972/61,
R.G., 1.3.1973, no: 14463

ne giren, bir çeşit mali yüküm durumuna getirdiği ortadadır" demektedir (54).

Maliye bilimi içinde de, öbür kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının gelirleri gibi, ticaret ve sanayi odalarının gelirleri de, kamu gelirlerinin bir kümesi olan parafiskal gelirler (55) içine sokulmaktadır (56).

C. Odaların Gelir Durumları

1972 yılı sonunda Türkiye'de faaliyette bulunan 170 odadan, bilgi sağlayabildiğimiz 139'unun 1972 yılı kesin gelirleri toplamı 96.938.215 L. dir (57). Ancak,

(54) A.M., 24.3.1970, E. 1969/65, K. 1970/16,
ANKD, S. 8, s. 223

(55) Parafiskalite kavramı için bkz.: Halil Nadaroğlu, "Teoride ve Pratikte Parafiskalite", içinde: Maliye Enstitüsü Konferansları, Yedinci Seri, Yıl 1961, s. 129-156; Jean-Guy Marigot, "Éléments d'une Théorie de la Parafiscalité", içinde: Revue de Science et de Législation Financières, S. 2, Avril-Juin 1949; E. Morselli, "Le Point de Vue Théorique de la Parafiscalité", içinde: Revue de Science et de Législation Financières, S. 1, Janvier-Mars 1951

(56) Bks.: Aykut Herekmen, Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler, (Ankara, 1972); Selâhattin Tuncer, "Vergi ve Benzeri Diğer Kamu Gelirleri Arasındaki İlişkiler", içinde: ESADEN, C. V, S. 1, s. 257-269

(57) Rakamlar, odaların Odalar Birliğine yolladığı "bilgi foraları"ndan sağlanmıştır. Odaların gelirleri konusunda daha geniş bilgilere sahibolması gereken Odalar Birliği Muhasebe Bölümünün yetkilileri, istediğimiz bilgileri vermekten, bu bilgilerin gizli olduğunu öne sürerek kaçınmışlardır.

gelirlerini öğrenemediğimiz 31 oda içinde İzmir ve Adana Ticaret Odaları ve Konya Ticaret ve Sanayi Odası gibi bazı büyük odaların da bulunması nedeniyle, yukarıda verdiğimiz rakam, odaların toplam yıllık gelirleri konusunda kesin bir fikir vermekten uzak kalmaktadır. Bununla birlikte, odaların yıllık gelirleri toplamının 120 milyon ₺. dolayında olduğu tahmin edilebilir.

Öte yandan, odaların gelirlerinin sürekli olarak artmakta olduğu odaların Birliğe ödedikleri payların(58) artmasından anlaşılmaktadır. Odalar Birliği bütçelerinde, 1968-1973 yılları arasında odalardan sağlanması umulan aidatlar Tablo (4) de gösterilmektedir:

Tablo (4)

Yıllara Göre Birlik Aidatı

<u>Yıllar</u>	<u>Birlik Aidatı (₺.)</u>	<u>Endeks</u>
1968-1969	7.584.000	100
1969-1970	8.344.000	110
1970-1971	8.837.000	116
1971-1972	9.900.000	130
1972-1973	11.500.000	151

Kaynak: Odalar Birliğinin 1969-1970-1971-1972 ve 1973 yıllarına ilişkin mali raporları

Odaların gelirlerinin, Birliğe ödedikleri aidatlara paralel olarak artmakta olduğu söylenebilir. Odaların gelirlerinin artmasında, eski odaların gelirlerindeki artışlar kadar yeni odaların kurulması da etkili olmuştur.

Odalar, gelirleri bakımından büyük çeşitlilik göstermektedir. Tablo (5) de gelir kümelerine göre "ticaret ve sanayi odaları", ticaret odaları ve sanayi odalarının dağılışı görülmektedir (59).

Tablo (5) de görüldüğü gibi, odaların büyük bölümünün geliri 300.000 L. sının altındadır. Geliri 300.000 L. sının altında olan "ticaret ve sanayi odaları", "ticaret ve sanayi odalarının" tümünün % 67,8'ini; geliri 300.000 L. sının altında olan ticaret odaları ise ticaret odalarının tümünün % 56'sını oluşturmaktadır. Odaların büyük çoğunluğunun gelirlerinin sınırlı olduğu görülmekte, yasada kendilerine verilen görevleri yapabilmek için yeterli olmaktan uzak bulunmaktadır.

Öte yandan, yıllık geliri 25.000 L. sının altında olan odalar olduğu gibi, yılda 1.000.000 L. sından fazla gelir sağlayan odalar da bulunmaktadır. 1972 yılında, en

(59) Tablonun düzenlenmesinde, Odalar Birliği ilgilileri, her odanın ayrı ayrı gelir miktarlarının açıklanmasını sakıncalı görmüşler, yalnızca odaları gelir kümelerine göre ayırma olanağı tanımışlardır.

Tablo (5)

1972 Yılı Kesin Gelir Rakamlarına Göre
Odaların Dağılışı

Gelir Kümesi (TL.)	Ticaret ve Sanayi Odası		Ticaret Odası		Sanayi Odası	
	Sayısı	%	Sayısı	%	Sayısı	%
25.000'den az	4	3,2	1	2,4	-	-
25.001- 50.000	16	13,1	3	7,3	-	-
50.001- 100.000	32	26,2	6	14,6	-	-
100.001- 200.000	19	15,5	13	31,7	-	-
200.001- 300.000	12	9,8	-	-	-	-
300.001- 400.000	7	5,7	6	14,6	2	28,5
400.001- 500.000	5	4,0	-	-	1	14,2
500.001- 600.000	1	0,8	-	-	-	-
600.001- 700.000	4	3,2	-	-	-	-
700.001- 800.000	1	0,8	1	2,4	-	-
800.001- 900.000	1	0,8	1	2,4	-	-
900.001-1.000.000	2	1,6	1	2,4	-	-
1.000.000'dan fazla	4	3,2	4	9,7	4	57,1
Bilinmeyen	14	11,4	5	12,1	-	-
TOPLAM	122	99,3	41	99,6	7	99,8

Kaynak: Rakamlar tarafımızdan Odalar Birliği kayıtlarından derlenmiştir.

az gelire sahip olan Tatvan Ticaret ve Sanayi Odası-
nın geliri ancak 8.755 İL. sı iken, İstanbul Ticaret
Odasının geliri 28 milyar İL.'sine aşmıştır.

Özetle, odaların gelirleri genel olarak yetersiz-
dir ve gelirleri bakımından odalar arasında büyük bir
dengesizlik bulunmaktadır.

§ II. Odaların Giderleri

Odaların giderleri, yasayla odalara verilmiş olan
zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin yapılabilmesi için
oda bütçeleri ile verilen yetki sınırı içinde oda büt-
çelerinden harcanan paralarla odaların ödemek zorunda
oldukları yasal paylardır.

Odaların giderlerinin büyük bir bölümünü personel
ve yönetim giderleri oluşturmaktadır. Tablo (6) da
görüldüğü gibi, Silifke Ticaret ve Sanayi Odasının
giderlerinin % 64,7'si, Eskigeçir Sanayi Odasının
giderlerinin % 67,6'sı, Eskigeçir Ticaret Odasının gi-
derlerinin % 50,5'i ve İstanbul Sanayi Odasının gider-
lerinin % 70,4'ü personel ve yönetim giderleridir.

Personel giderleri, sürekli ve geçici memur ve
hizmetlilere ödenen ücretleri, yevmiyeli ve sözleş-
meli personel ücretlerini, sigorta primlerini, fazla
çalışma ücretlerini, personele yapılan sosyal yardım-
ları, tazminat ve ikramiyeleri kapsamaktadır.

Yönetim giderleri içinde yolluklar, haberleşme giderleri, kiralar ve kırtasiye giderleri önemli bir yer tutmaktadır.

Odaların ödemek zorunda oldukları aidatlar da giderlerinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

TSOBK'nun 28. maddesine göre, yıllık geliri 25.000 liraya kadar olan odalar gelirlerinin % 2,5'ini, 50.000 liraya kadar olan odalar % 5'ini, 100.000 liraya kadar olan odalar % 7,5'ini, 100.000 liradan fazla olan odalarsa % 10'unu Odalar Birliğine ödemek zorundadır.

"İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi Kurulması Hakkındaki Kanun"un (60) 3. maddesine göre, odalar, gider bütçelerinin % 5'ini aşmamak üzere İGEME yönetim kuruluca saptanacak ve Ticaret Bakanlığınca onanacak oranda İGEME'ye pay ödemek zorundadır.

Yıllık geliri 200.000 liradan fazla olan odalar, Türk Standartları Enstitüsüne de, bir yıl önceki kesin gelirlerinin % 3'ü oranında aidat ödemektedir (61).

Milli Prodüktivite Merkezine ise, yıllık geliri 250.000 liradan fazla olan odalar pay ödemektedir.

(60) "İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi Kurulması Hakkında Kanun", kabul tarihi: 27.10.1960, no: 118, Düster, 4. Tertip, C. 1, s. 434-436

(61) "Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu", (md. 11), kabul tarihi: 18.11.1960, no: 132, Düster, 4. Tertip, C. 1, s. 458-462

Bu pay, bir yıl önceki kesin gelirlerinin $\frac{1}{2}$ 'sidir (62).

Bunlardan başka, odalar, İktisadi Kalkınma Vakfına 1000 ₺., Milletlerarası Ticaret Odası Türkiye Milli Komitesine 120 ₺. yıllık aidat ödemektedir.

Görüldüğü gibi, odaların gelirlerinin, ortalama olarak, dörtte üçü personel ve yönetim giderleriyle yasal paylara ayrılmaktadır. Bu durum, odaların bazı görevlerini yapamamaları sonucunu doğurmaktadır. Özellikle dar gelirli odaların, sosyal ve ekonomik incelemeler yapmak, istatistik ve endeksler tutmak için bütçelerinde para ayıramadıkları görülmektedir. Şögelimi, Silifke Ticaret ve Sanayi Odası, bütçe ve personel yetersizliğinden, yıllık rapor ve ekonomik rapor hazırlayamamakta, istatistik ve endeks tutamamakta ve yayın yapamamaktadır.

Bütün bu mali olanaksızlıklara karşın, bazı odaların, sosyal yardımlarda bulunabilme yetkisini kötüye kullandıkları, Ticaret Bakanlığının bütün odalara yolladığı bir yazıdan anlaşılmaktadır (63). Sözs konusu yasağa göre, personel ücretlerini ve aidat borçlarını ödeyemeyecek durumda olan odalar bile, yetkililerin ilgi duydukları derneklere, kişilere ve spor kulüplerine sosyal yardım yapmaktadırlar.

(62) "Milli Prodüktivite Merkezi Kuruluş Kanunu", (md.13), kabul tarihi: 8.4.1965, no: 580, Düster, 5. Tertip, C. 4, 1. Kitap, s. 1003-1011

(63) Ticaret Bakanlığının 17.4.1973 tarih ve 14(600.5) 6979/428 sayılı yazarı

Odaların harcamaları üzerindeki denetim, yetkilerin, başka alanlarda da, istenildiği gibi kullanılmasına yol açabilecek denli yetersizdir. Bu bakımdan, özellikle geçici ve sözleşmeli personele ödenen ücretlerin incelenmesi ilginç olacaktır.

Odaların giderlerinin hizmetlere dağılışı konusunda bir fikir vermek üzere, değişik gelir kümelerine giren odalar arasından örnek olarak seçtiğimiz dört odanın 1973 yılı giderlerinin hizmet alanlarına dağılışı, Tablo (6) da gösterilmiştir.

§ III. Odaların Bütçeleri

Oda bütçesi, odanın bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren, oda gelirlerinin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir oda meclisi kararıdır.

Odaların bütçeleri, takvim yılına göre düzenlenir.

Oda bütçelerinin hazırlanması görevi, oda yönetim kuruluna verilmiştir. Uygulamada, oda muhasebecisince hazırlanan bütçe tasarısı yönetim kuruluna sunulur. Yönetim kurulu, bu tasarıyı esas alarak bütçeyi hazırlar.

Oda gelirleri, bir önceki yıl tahsil edilen gelirler göz önüne alınarak tahmin edilir. Giderlerse, gelirlere bağımlı olarak tahmin edilir.

Oda bütçesinin, muhasebe usullerine uygun olarak hazırlanması gerekir (TSOMK, md. 11). Odaların kullan-

Tablo (6)

1973 Yılı Bütçelerine Übre Odaların Giderleri

Giderler	Silifke Ticaret ve Sanayi Odası		Eskişehir Sanayi Odası		Eskişehir Ticaret Odası		İstanbul Sanayi Odası	
	İL.	%	İL.	%	İL.	%	İL.	%
Personel Giderleri	71.720,-	58,0	218.362,-	45,9	332.540,-	33,0	8.418.697,-	54,0
Yönetim Giderleri	8.230,-	6,7	103.407,-	21,7	175.900,-	17,5	2.540.001,-	16,4
Husur Hakları	2.000,-	1,6	3,-		82.900,-	8,0	140.000,-	0,9
Yasal Paylar	9.600,-	7,7	70.000,-	14,7	173.450,30	17,0	2.837.253,-	18,0
Yayın Giderleri	1.350,-	1,0	10.001,-	2,1	60.000,-	5,9	550.001,-	3,5
Sabit Kıymetlere Yatırımlar	31.000,-	25,0	56.501,-	11,9	102.000,-	10,0	150.002,-	0,9
Sergi, Fuar ve Kongre Giderleri	-	-	2,-	-	18.400,-	1,8	395.000,-	2,5
Eğitim Giderleri	-	-	-	-	-	-	400.000,-	2,5
Yardımlar	100,-	0,08	15.001,-	3,1	51.000,-	5,0	150.000,-	0,9
İhtiyat Akçesi	-	-	2.223,-	0,4	7.112,70	0,7	5.646,-	0,03
TOPLAM	124.000,-	100,08	473.277,-	99,8	1003.303,-	99,9	15.586.601,-	99,63

Kaynak: Rakamlar tarafımızdan odaların kayıtlarından derlenmiştir.

dıkları muhasebe sistemi, "Amerikan Muhasebe Sistemi" dir (64).

Oda yönetim kurulunca hazırlanan bütçe tasarısı, oda meclisinde görüşülür ve onanır.

Oda bütçeleri, genellikle, denk olarak hazırlanmaktadır.

Oda bütçelerinden harcamalar, yönetim kurulu başkanı yada başkan vekili ile genel sekreterin, genel sekreterin bulunmadığı durumlarda da muhasip üyenin imzasıyla yapılır (TSOBK, md. 12/1).

Yüz liraya kadar olan harcamalara, sonradan yönetim kurulunun onamasına sunulmak koşuluyla, genel sekreterce re'sen yapılır (TSOBK, md. 12/2).

Bütçenin fasılları arasında aktarma yapılmasına teklif etmeye yönetim kurulu yetkilidir. Aktarmalar oda meclisince gerçekleştirilir.

Oda yönetim kurulu, her ay sonunda aylık mizanı, yıl sonunda da kesin hesabı düzenlemekle görevlidir. Aylık mizanlar ve kesin hesap oda meclisince onanır.

(64) Amerikan Muhasebe Sistemi konusunda bilgi edinmek için bkz.: Paton-Dixon, Muhasebenin Temelleri, (Çev. Mustafa Aysan), (İstanbul, 1964), s. 144-211; Cecil Gillespie, Accounting Systems-Procedures and Methods, (Prentice-Hall, INC, Englewood Cliffs, N.J., 1971), s. 55-74

KESİM II

ODALAR BİRLİĞİ

Odalar Birliği, odalar ve borsalar arasında, 5590 sayılı yasanın 61. maddesine dayanarak, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığınca 6.2.1952 tarihinde kurulmuştur.

Odalar Birliğinin kuruluş amacı, odaların ve borsaların gelişmesini sağlamaktır (65).

Odalar Birliği, odalar ve borsaların bir üst kuruluşu, federasyonu durumundadır. Bu nedenle, yasada belirtilmemekle birlikte, onun da kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olduğu kuşkusuzdur. Odalar Birliği tüzel kişiliğe sahiptir (TSOBK, md. 61/2).

Odalar Birliği incelenirken sırayla görevleri, organları, iç örgütü ve mali durumu ele alınacaktır.

I. ODALAR BİRLİĞİNİN GÖREVLERİ

Odalar Birliğinin görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (TSOBK, md. 62):

a) Kendisini oluşturan odalar arasında, borsalar arasında ve odalarla borsalar arasında çıkacak mesleki anlaşmazlıkları kesin olarak çözmek.

(65) Bks.: 5590 sayılı yasanın gerekçesi, Tutanak Dergisi, C. 22, 1950, S. Sayısı, 3

b) Muhasebe ve muamelât yönetmeliklerini birleştirmek ve onamak.

c) Türkiye'nin ekonomik durumu hakkında raporlar hazırlamak.

ç) Yabancı Ülkelerdeki ticaret odaları ve borsalarca düzenlenen raporları incelemek ve Türkiye'yi ilgilendiren bölümlerini derleyip yayınlamak.

d) Uluslararası Ticaret Odası Türkiye Komitesini kurmak ve işlerini yürütmek.

e) Ulusal ve uluslararası sergi ve panayırlara katılmak ve yabancı ülkeler ticaret ve sanayi odalarının vekillik, müessesilik ve muhabirliğini kabul etmek ve yapmak, ulusal ve uluslararası meslek kuruluşlarına üye olmak yada bu tür kuruluşları kurmak, uluslararası mesleki toplantılara katılmak.

f) Yabancı Ülkelerdeki Türk yada Türk-yabancı ticaret ve sanayi derneklerine gerektiğinde genel kurul kararıyla yardım etmek.

g) Bu yasayla verilen bûür görevleri yapmak ve ekonomiye ilişkin bilgi ve görüğüleri, istendiğinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Komisyonlarına ve bakanlıklara vermek.

h) Ticaret Bakanlığınca verilen görevleri yerine getirmek.

II. ODALAR BİRLİĞİNİN ORGANLARI

Odalar Birliğinin organları genel kurul ve yönetim kuruludur (TSOBK, md. 63).

B I. Genel Kurul

A. Genel Kurulun Kuruluşu ve Seçimi

Genel kurul, odalar ve borsalar meclislerinin kendi üyeleri arasından üç yıl için seçeceği delegelerden oluşur. Birlik genel sekreteri genel kurulun tabii üyesidir.

Genel kurul delegelerinin seçimi için özel bir çoğunluk öngörülmemiştir. Bu durumda, delegelerin, oda ve borsa meclislerince adi çoğunlukla seçilebileceklerini kabul etmek gerekir.

Oda ve borsaların genel kurula yollayacakları delege sayısı sınırlandırılmıştır. "Oda ve borsalar gelirlerinin ilk 50.000 liraya kadar olan kısmı için bir ve her fazla 50.000 lira ve küsürü için ayrıca birer delege gönderirler. Ancak, her oda ve borsanın genel kurula göndereceği delege adedi 10'u geçemez" (TSOBK, md. 64/2).

Geliri 50.000 liradan az olan oda ve borsaların genel kurula delege yollanmaları isteklerine bağlıdır.

Her oda ve borsa, genel kurula yolladığı delege sayısı kadar da yedek delege seçer. Delegenin odadan yada borsadan çıkması, çıkarılması, istifası yada ölümü

durumlarında, bunların yerini sırayla en çok oy almış olan yedek delegeler doldurur.

Odalar ve borsaların meclisleri herhangi bir nedenle feshedilerek yenilenirse, Birlik genel kuruluna gönderilecek delegeler de yeniden seçilir (TSOBK, md. 64/son fıkra).

Odalar Birliğinin 1972 yılında yapılan 27. genel kuruluna toplam 912, 1973 yılında yapılan 28. genel kuruluna da 941 (66) delege katılmıştır. Bu delegelerin odalar ve borsalar arasındaki dağılımı Tablo (7) de görülmektedir.

Tabloda görüldüğü gibi, genel kurul delegelerinin büyük çoğunluğunu tacirler oluşturmaktadır. "Ticaret ve sanayi odaları" delegelerinin çoğunluğunun tacir olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Çünkü, "ticaret ve sanayi odaları" sanayici sayısının ayrı sanayi odası kurmak için gerekli sayıya ulaşamadığı yerlerde kurulmaktadır. Bu yüzden, "ticaret ve sanayi odası" meclisinde, sanayici üye sayısı çok az olacak, bunun sonucu olarak da genel kurul delegelerinin büyük çoğunluğu tacirler arasından seçilecektir.

(66) 30-31 Mayıs 1973 tarihlerinde yapılan 28. genel kurula 12 odanın genel kurul delegeleri katılmamıştır. Bu genel kurula katılma oranı % 90 dolayında olmuştur. Bks.: "Odalar Birliği Genel Kurulunun Yapısı", içinde: Ekişehir Sanayi Odası Haftalık Haber Bülteni, 11.6.1973, s. 151, s. 3

Tablo (7)

Odalar Birliği Delegelerinin
Odalar ve Borsalar Arasında Dağılımı

Odalar	27. Genel Kurul		28. Genel Kurul	
	Delege Sayısı	% si	Delege Sayısı	% si
Ticaret ve Sanayi Odaları	361	39,58	438	46,54
Ticaret Odaları	138	15,13	166	17,64
Sanayi Odaları	52	5,71	55	5,86
Ticaret Borsaları	361	39,58	282	29,96
TOPLAM	912	100,00	941	100,00

Kaynak: XXVII. Genel Kurul, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1972) ve Eskişehir Sanayi Odası Haftalık Haber Bülteni, 11.6.1973, S. 151, s.3

Öte yandan, borsa delegeleri de tacirlerdir, çünkü borsalara "borsaya dahil maddelerin alım veya satımı ile iştigal edenler" kaydolmak zorundadır.

Odalar Birliği genel kurulunun çoğunluğunu oluşturan tacirlerin büyük bölümü de küçük tağra tacirleridir. Çünkü, bir yandan genel kurula yollanabilecek delege sayısı 10'la sınırlandırılmış, öte yandan da bir delege yollayabilmek için gerekli görülen gelir miktarı küçük tutulmuştur. Küçük yerleşme merkezlerinde az üyeli ve sınırlı gelire sahip çok sayıda oda kurulmuş olması, küçük oda delegelerinin genel kurulda çoğunluğu sağlamalarına neden olmaktadır. Süşgelimi, gelirleri 50.000 TL. ile 100.000 TL. arasında olan 39 oda, Odalar Birliğine 39 delege yollayacaktır. Bu odaların orta-

lama yıllık geliri 75.000 TL. kabul edilirse, tümünün gelirleri toplamı 3.000.000 TL. sına yakın olacaktır. Oysa, yıllık geliri 30.000.000 TL. sına yaklaşan bir oda (İstanbul Ticaret Odası) genel kurula ancak 10 delege yollayacaktır.

Özetle, Odalar Birliği genel kurulunun, büyük çoğunluğuyla, küçük tağra tacirlerinden kurulduğu söylenebilir.

B. Genel Kurulun Toplantı ve Çalışma Usulleri

Genel kurul olağan toplantılarına her yıl mayıs ayı içinde yapar. Genel kurulun olağanüstü toplantıya çağırılıp çağırılmayacağı konusunda TSOBK ve TSOBT'nde hüküm yoktur. Ancak, genel kurul delegelerinin ve Birlik yönetim kurulunun genel kurulu olağanüstü toplantıya çağırabileceğini kabul etmek gerekir.

Genel kurul toplantılarına genel kurul başkanı, başkanın yokluğunda da vekillerinden biri başkanlık eder. Genel kurul başkanı ve iki başkan vekili genel kurulca, üyeleri arasından üç yıl için seçilir.

Genel kurulun toplantı yapabilmesi ve karar verebilmesi için gerekli çoğunluklar yasa ve tüzükte öngörülmüştür. Bu durumda, genel kurul toplantı yeter sayısının delege tam sayısının çoğunluğu, karar yeter sayısının da toplantıya katılan delegelerin çoğunluğu olarak kabul edilmesi gerekir.

Birlik genel sekreteri, genel kurul toplantılarına oy sahibi olarak katılır.

C. Genel Kurulun Görevleri

Genel kurulun görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (TSOBK, md. 65):

- a) Birlik yönetim kurulunu seçmek.
- b) Muhasebe ve muamelât yönetmelikleriyle odalar ve borsalarca hazırlanan hakeem ve bilirkişi listelerinin düzenlenmesi biçimine ilişkin yönetmelikleri incelemek ve onamak.
- c) Genel sekreterler yönetmeliğini incelemek ve onamak.
- ç) Türkiye'nin ekonomik durumu hakkında yönetim kurulunca hazırlanacak raporları incelemek ve onamak.
- d) Yabancı ülkelerdeki Türkiye yada Türk-yabancı ticaret ve sanayi derneklerine yardım konusunda karar vermek.
- e) Odalar ve borsalar arasında işbirliği kurmak ve bunların gelişmelerini sağlamak konularında gerekli görülecek önlem ve kararları almak.
- f) Borsalarca saptanacak genel kural ve hükümleri incelemek ve onamak.
- g) Oda ve borsaların bütçelerinin tiplerini ve bütçelerin düzenlenmesi usulünü saptamak.

n) Birlik gider bütçesini incelemek ve karara bağlamak.

B II. Yönetim Kurulu

A. Yönetim Kurulunun Kuruluşu ve Seçimi

Birlik yönetim kurulu, Birlik genel kurulunun kendi üyeleri arasından seçeceği 9 kişiden oluşur. Yönetim kuruluna, asli üye sayısı kadar da yedek üye seçilir.

Yönetim kurulunun görev süresi bir yıldır.

Yönetim kurulu üyelerinin seçimi için gerekli çoğunluk yasa ve tüzükte belirtilmemiştir. Bu durumda, yönetim kurulu üyelerinin seçimi için gerekli çoğunluğun adi çoğunluk olduğunu kabul etmek gerekir.

Yönetim kurulu üyelerinin seçiminde, ticaret odaları, sanayi odaları ve borsaların temsili göz önünde bulundurulur (TSOBK, md. 66/2).

Oda ve borsaların, Odalar Birliğinin 27. ve 28. genel kurullarında seçilen Birlik yönetim kurulunda temsili Tablo (8) de görülmektedir.

B. Yönetim Kurulunun Toplantı ve Çalışma Usulleri

Birlik yönetim kurulu en az üç ayda iki kez toplanır. Bunun dışında, yönetim kurulu başkanı, yönetim kurulunu her zaman toplantıya çağırabilir (TSOBK, md.66/4).

Table (8)

Oda ve Borsaların Birlik
Yönetim Kurulunda Temsili

O d a l a r	Üye Sayısı	
	1972	1973
Ticaret ve Sanayi Odaları	4	2
Ticaret Odaları	1	2
Sanayi Odaları	2	3
Ticaret Borsaları	2	2

Kaynak: 1973-Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Genel Kurul Albümü-1973, (Ankara, 1972) ve XIVII. Genel Kurul, (Ankara, 1972)

Yönetim kuruluna yönetim kurulu başkanı, yeksa vekili başkanlık eder.

Yönetim kurulu başkanı, vekili ve muhasip üye, yönetim kurulunca kendi üyeleri arasından seçilir.

Yönetim kurulunun toplantı ve karar yeter sayısı yasa ve tüzükte öngörülmemiştir.

Yönetim kurulu başkanı, Odalar Birliğinin yasal temsilcisidir.

C. Yönetim Kurulunun Görevleri

Birlik yönetim kurulu, Birliğin yürütme organı durumundadır. Yönetim kurulunun önünde sorumlu olduğu genel kurul yılda bir kez toplandığından, Birliğin görevlerinin yerine getirilmesi yönetim kuruluna düşmektedir.

Yönetim kurulunun görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (TSOBK, md. 67):

- a) Odalar, borsalar ve odalarla borsalar arasında çıkacak mesleki anlaşmazlıkları çözmek.
- b) Muhasebe ve muamelâta birlik sağlanmak amacıyla yönetmelikler hazırlamak ve genel kurula sunmak.
- c) Türkiye'nin ekonomik durumu hakkında rapor hazırlamak ve genel kurulun onamasına sunmak.
- ç) Yabancı Ülkeler ticaret odaları ve borsalarının yapılan yayımları izlemek ve Türkiye'yi ilgilendirenleri üyelere ve gerektiğinde hükümete duyurmak.
- d) Uluslararası sergi ve panayırılara katılmak, yabancı Ülkelerdeki ticaret ve sanayi odalarına ve borsaların vekillik, mümessillik yada muhabirliğini kabul etmek ve yapmak, ulusal ve uluslararası mesleki kuruluşlar kurmak, uluslararası mesleki toplantılara katılacak üyeleri seçmek.

- e) Bütçe sınırları içinde harcama yapmak.
- f) Oda ve borsaların fonlarını bankaya düzenli olarak göndermelerini sağlamak.
- g) Genel sekreterlik yönetmeliğini hazırlamak ve genel kurula sunmak.
- h) Bakanlıklardan istenecek bilgileri vermek.
- ı) Bir yıllık faaliyet hakkında genel kurula bilgi vermek.
- 1) Türkiye'de ticari ve ekonomik kongreler düzenlemek.
- j) Yıllık gelir ve gider bütçelerini hazırlayarak genel kurula sunmak.

III. ODALAR BİRLİĞİNİN İÇ ÖRGÜTÜ

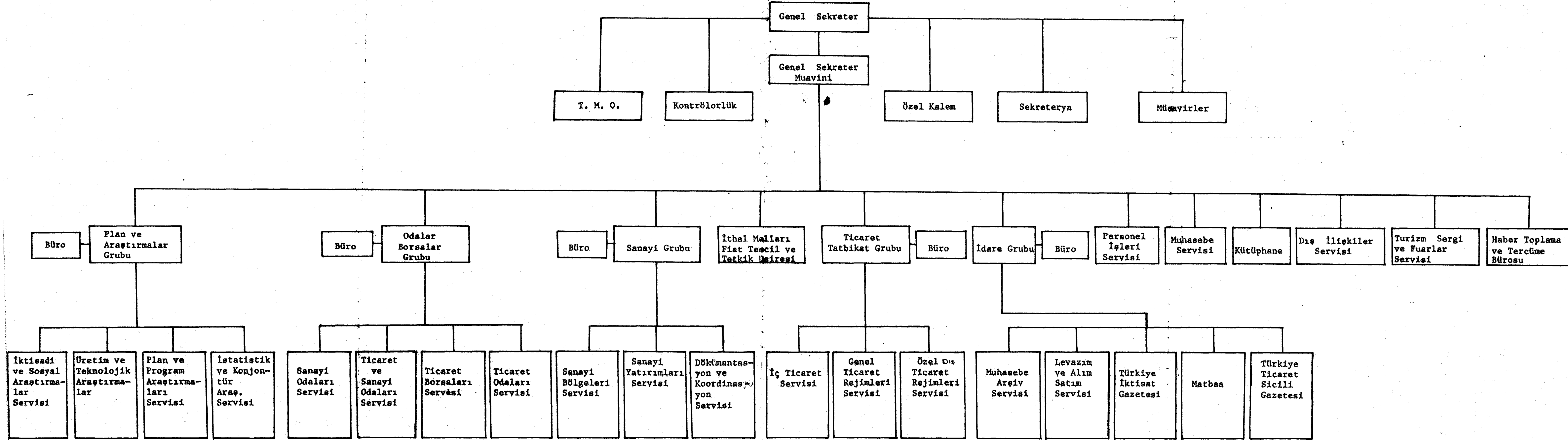
Odalar Birliğinin iç yapısının kurulması yetkisi, Birliğe tanınmıştır. Bu konuda yasa ve tüzükte hüküm yer almamaktadır. Yalnızca genel sekreterin görevlerinin Birlik yönetim kurulunca hazırlanıp genel kurulca onanacak bir iç yönetmelikle saptanacağı öngörülmüştür (TSOBK, md. 68/2). Bunun dışında, genel sekretere bağlı iç kuruluşun düzenlenmesi yetkisi yönetim kurulundadır.

Gerçekte de, "Birlik görev ve hizmet dağıtım ve yerleştirme şeması" Birlik yönetim kurulunun 2-4 aralık 1971 tarih 6658/7-G ve 3-4 nisan 1972 tarih 6790/9-M-1 sayılı kararıyla kabul edilerek yürürlüğe konmuştur (67).

Yönetim kurulunca kabul edilen bu şema aşağıda sunulmuştur.

(67) Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1972, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1972), ek. 1

ODALAR BİRLİĞİ ÖRGÜT ŞEMASI



Kaynak : Faaliyet Raporu - Mali Rapor 1972
Odalar Birliği Yayını, Ankara, 1972, Ek:1

IV. ODALAR BİRLİĞİNİN MALİ DURUMU

TSOBK'nun 72. maddesine göre, Birliğin giderleri oda ve borsalarca Birliğe ödenen paralarla karşılanır. Oda ve borsaların üdentileri (68), Birlik gelir bütçesinde önemli bir yer almakla birlikte, Birliğin tek ve en önemli gelir kaynağı değildir.

Birliğin oda ve borsa üyelerine yaptığı hizmetler karşılığı aldığı ücret ve harçlar gelirlerinin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Bundan başka, yayın gelirleri, hisse senedi gelirleri, fuar gelirleri Birliğin gelir kaynakları arasında yer almaktadır.

Birlik, gelirlerini, görevlerini yerine getirmek üzere harcar. Harcamaların bütçeye bağlı olarak yapılması gerekir. Birlik bütçesinden harcama yapmaya yönetim kurulu başkanı yada başkan vekili ile genel sekreter, onun yokluğunda muhasip üye birlikte yetkilidir. Bununla birlikte, 500 İL.'sına kadar olan harcamalar yalnız genel sekreterin izasıyla yapılabilir.

Birlik bütçesi yönetim kurulunca hazırlanır ve genel kurulca onanır.

Odalar Birliğinin gelirleri ve bunun sonucu olarak da giderleri, son yıllarda sürekli bir artış gös-

(68) Bks.: Bu etüd, s. 156

ternektir. Odalar Birliği gelir ve giderlerinde son dört yılda görülen gelişmeler Table (9) da görülmektedir.

Table (9)

Odalar Birliğinin Son Dört Yıllık
Fiili Konsolide Gelir ve Giderleri

Yıllar	Gelir (L.)	Katsak	Gider (L.)	Katsak
1969-1970	26.085.700	100	27.414.600	100
1970-1971	33.008.500	126	31.727.200	115
1971-1972	41.734.700	159	35.610.900	129
1972-1973	51.821.200	198	39.285.500	143

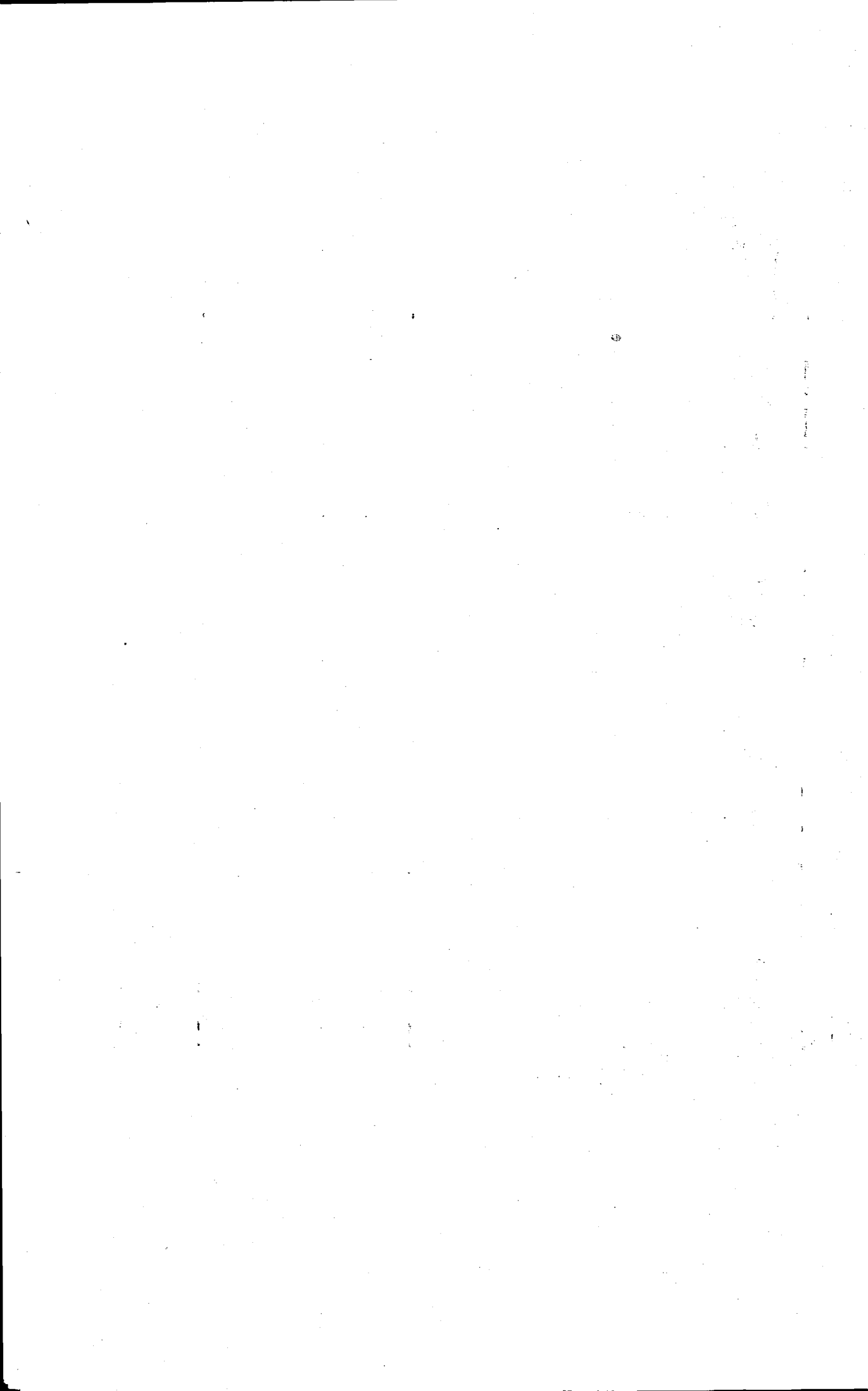
Kaynak: 31.5.1973 tarihli Bilanço ve 1972-1973 Yılı Bütçe Uygulamaları, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1973), s. 25

Odalar Birliği gelirlerinin gelir kaynakları arasındaki ve giderlerinin de hizmetler arasındaki dağılışı da Table (10) da gösterilmektedir.

KESİM III

ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİ PERSONELİ

Odalar ve Odalar Birliği üç ayrı statüye bağlı personel çalıştırmaktadır. Sürekli memurların statüsü TSOBT'nde saptanmıştır. Geçici memur ve hizmetliler tüzük hükümlerine tabi değildir. Bunların ücretleri yönetim kurulunca saptanır.



Odalar ve Odalar Birliği ayrıca içi statüsünde personel de ęalıřtırmaktadır.

Bu kesimde, odalar ve Odalar Birliğinin sürekli memurları ele alınacaktır.

Odalar ve Odalar Birliğinin sürekli memurları içinde, genel sekreterleri öbür sürekli memurlardan ayırmak gerekir.

I. GENEL SEKRETER

Odalar ve Odalar Birliğinin sürekli memurlarından olan genel sekreterler, öbür sürekli memurlardan ayrı bir statüye sahiptirler.

B I. Genel Sekreterin Atanması

A. Oda Genel Sekreterinin Atanması

Oda genel sekreteri, oda yönetim kurulunun inhisyle oda meclisince atanır.

Oda genel sekreterliğine atanabilmek için, genel olarak oda memuru olabilmek için aranan niteliklere sahip olmak gerekir. Bundan fazla olarak, genel sekreter olabilmek için en az lise yada dengi bir okuldan mezun olmak gereklidir (TSOB, md. 20/sen fıkra). Aneak, ekonomi ve ticaret dallarında yüksek öğrenim yapan okullardan mezun olanlar tercih edilirler.

Gerekli görüldüğünde, nüfusu 100.000'den az olan yerlerde bir, fazla olan yerlerde de birden fazla genel sekreter yardımcısını ęalıřtırılabilir.

Genel sekreter yardımcısı olabilmek için, genel sekreter olabilmek için gerekli niteliklere sahip olmak zorunludur. Ancak, genel sekreter yardımcıları oda meclisince değil oda yönetim kurulunca atanırlar.

B. Odalar Birliği Genel Sekreterinin Atanması

Oda genel sekreteri olabilmek için aranan nitelikler, Odalar Birliği genel sekreteri olabilmek için de geçerlidir.

Odalar Birliği genel sekreteri, Birlik yönetim kurulunca atanır.

Birlik yönetim kurulu, aynı keşullarda, bir yada iki genel sekreter yardımcısı da atayabilir.

B II. Genel Sekreterin Hak ve Ödevleri

A. Genel Sekreterin Hakları

Genel sekreter, sürekli memurlara tanınan bütün haklardan yararlanır.

Ayrıca, oda genel sekreteri, oda yönetim kurulu ve oda meclisi toplantılarına, oy sahibi olarak katılır. Meslek komitesi toplantılarına da, oy kullanmak keşulluyle katılabilir. Oda genel sekreteri, odada çalışan memur ve hizmetlilerin amiridir.

Odalar Birliği genel sekreteri de, Birlik yönetim kurulu ve genel kurulu toplantılarına, oy sahibi olarak katılır. Birlikte çalışan memur ve hizmetlilerin amiridir.

B. Genel Sekreterin Ödevleri

Oda genel sekreterleri, Odaların işlerini çevirmekle görevlidirler.

Başlıca görevleri, aşağıdaki gibi sıralanabilir (TSOBT, md. 21):

1. Odaların muamele ve haberleşmelerini yönetmek
2. Odalarca verilecek belgeleri düzenlemek ve bu belgelerin hazırlanması için gerekli bilgilerin toplanmasını sağlamak
3. Oda bütçesini hazırlayarak yönetim kuruluna vermek
4. Demirbaş ve ayniyat kayıtlarının düzenlenmesini ve saklanmasını gözetlemek
5. Ticaret sicili işlerini yönetmek
6. Yapılacak yayınları yönetmek
7. Oda meclisi ve yönetim kurulunca verilecek işleri yapmak
8. Oda memur ve hizmetlilerinin özlük işlerine ilişkin kütükleri düzenlemek ve saklanmasını sağlamak
9. Oda yönetim kurulunca kendilerine geçirilecek yetkileri kullanmak.

Odalar Birliği genel sekreteri de, Birliğin işlerini yönetmekle görevlidir. Genel sekreterin görevleri, ayrıntılı olarak, Birlik yönetim kurulunca hazırlanıp genel kurulca onanan bir iç yönetmelikle saptanır.

§ III. Uygulamada Genel Sekreterler

Her oda, yasal olarak, bir genel sekreter çalıştırmak serundadır. Oysa uygulamada, az sayıda da olsa, bazı odaların genel sekreterlerinin bulunmadığı görülmektedir. Oda genel sekreterliğinin zaman zaman boşalması ve yeni bir genel sekreter atanıncaya kadar geçici bir süre açık kalması olağandır. Ancak, bazı odaların olağan sayılamayacak kadar uzun süre genel sekreterless kaldığı uygulamada görülmektedir. Söğelimi, Bakışehir Ticaret Odası genel sekreterliği mart 1972'den beri açıktır, genel sekreterlik görevi "vekâleten" yürütülmektedir.

Genel sekreterler için aranan öğrenim koşuluna da uygulamada titizlik gösterilmektedir. Bazı odaların genel sekreterleri ilkokul ve ortaokul mezunudur. İlkokul ve ortaokul mezunu genel sekreterlerin oranı, özellikle "ticaret ve sanayi odaları" genel sekreterleri içinde yüksektir.

Tablo (11) de, odaların genel sekreterlerinin öğrenim durumları gösterilmektedir.

II. SÜREKLİ MEMURLAR

§ I. Memur Olabilmek için Aranan Nitelikler

Odalar ve Odalar Birliğinde memur olabilmek için aşağıdaki niteliklere sahip olmak gerekmektedir (TSOBT, md. 91):

Table (11)

Ödâ Genel Sekreterlerinin Öğrenim Durumu

	İlk		Orta		Lise		Yüksek		Yok		Bilinmeyen		Toplam
	Sayı	§	Sayı	§	Sayı	§	Sayı	§	Sayı	§	Sayı	§	
Ticaret ve Sanayi Od.	7	5,7	24	19,6	39	31,9	21	17,2	8	6,5	23	18,8	122
Ticaret Odası	2	4,8	5	12,1	10	24,3	9	21,9	6	14,6	9	21,9	41
Sanayi Odası	-	-	-	-	1	14,2	6	85,7	-	-	-	-	7

Kaynak: Tablonun hazırlanmasında kullanılan bilgiler odalar ve Odalar Birliğinden sağlanmıştır.

1. Türk olmak
2. Kamu haklarından yoksun bulunmamak
3. İyi ahlak sahibi olmak, onur kırıcı bir suçtan ağır hapse yada bir yıl hapsi gerektiren kasıtlı bir suçtan mahkûm olmamak
4. Bulagıcı hastalıklı olmamak yada görevini düşmanı olarak yerine getirmeye engel olabilecek bedeni yada ussal bir aksaklık yada hastalık sahibi olmamak
5. Askerlik görevini yapmış olmak yada askerlikle ilgili bulunmamak
6. En az ortaokul mezunu olmak (tüzük yürürlüğe girmeden önce mezun olanların hakları saklı tutulmuştur).

B II. Memurların Hizmete Alınması

Memurlar "ehliyet" sınavı yapılarak hizmete alınırlar. Ayrıca, gerekirse, adaylar arasında yarışma sınavı da yapılabilir. Ancak, iktisat, hukuk, siyasal bilgiler fakülteleri, iktisadi ve ticari ilimler akademileri ve ticaret liseleri mezunları ehliyet sınavına girmezler.

Sınavı kazanarak yada seçilerek memuriyete alınan kişi, yönetim kurulunca aday memur olarak atanır.

Adaylık süresi altı aydır. Başarılı görülenler, bu süre sonunda asaleten atanırlar. Başarılı görülmeyenlerin işine son verilir.

B III. Memurların Ücret Rejimleri ve Yükselmeleri

Memurlar için 12 derece kabul edilmiştir (TSGBT, md. 93). Bu derecelere ilişkin aylık maaş tutarlarına aşağıdaki gibidir:

<u>Derece</u>	<u>Maaş</u>	<u>Derece</u>	<u>Maaş</u>
1	1000	7	450
2	900	8	400
3	800	9	350
4	700	10	300
5	600	11	250
6	500	12	200

Görüldüğü gibi, memurlar için saptanan maaşlar, günümüzün koşullarına uygun olmaktan uzaktır. Ancak, bu uygunsuzluğu giderebilmek için bir kapı açık tutulmuştur: Geliri 100.000 liradan fazla olan odalarda, meslek, uzman memurlara maaşlarından ayrı tasminat verilmesini kararlaştırabilir. Ancak, bu yol sen derece sakıncalıdır. Çünkü, geçitli odalarda aynı işi yapan memurların farklı maaş almaları sonucunu doğurabilir.

Her dereceye ilişkin aylık maaş tutarlarının, günümüzün koşullarına göre yeniden saptanması bir sorunluluk olarak görülmektedir.

İlk kez işe başlayan memurlardan ortaokul mezunları 12. dereceden, lise mezunları 11. dereceden, yüksek okul ve fakülte mezunları da 9. dereceden maaş alırlar (TSOB, md. 95).

Bir üst dereceye yükseltilmek için, memurun, bulunduğu derecede üç yıl başarılı olarak çalışması gerekir. Ancak, olağanüstü başarısı görülen memurlar, bir terfi süresi içinde yönetim kurulu kararıyla iki takdirname alırsa, terfi süresine bir buçuk yıl eklenir (TSOB, md. 99).

Buldukları derecede terfi süresi boyunca başarılı olarak çalışmalarına karşın kadrosuzluk nedeniyle yükselmeyen memurlar, buldukları derecenin iki üst derece maaşına kadar yükseltilebilirler (TSOB, md. 101).

B IV. Memurların İsten Çıkarılması

Memurların görevine hangi koşullarda sen verilebileceği, TSOBT'nin 103. maddesinde saptanmıştır. Bu koşullardan biri gerçekleştiğinde, genel sekreterin görevine yönetim kurulunun önerisi üzerine meclis kararıyla, diğer memurların görevlerine yönetim kurulu kararıyla sen verilir.

Bu koşullar şunlardır:

1. Memur elabilmek için aranan niteliklerden birini yitirmek
2. Görevleri yüzünden en az üç ay hapis cezasıyla mahkûm olmak
3. Kusur oynanmayı ve sarhoşluğu alışkanlık edilmek
4. Amirlerin yasa ve tüzük hükümlerine uygun emir ve talimatlarına fiilen yada söz yada yazıyla karşı gelmek
5. İçinde yetersiz olduğu maddi delillerle saptanmak
6. Bir ayda 7 ve bir yılda toplam 20 günden fazla süresiz ve izinsiz görevine gelmemek.

Yukarıda sayılan nedenlerin dışındaki bir nedenle, memurların görevine sen verilemez.

Disiplin kovuşturmalarında, memurlar anayasal güvene sahiptir: "Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında, isnat olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır.

Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez" (Anayasa, md. 113).

B V. Memurların Sosyal Güvenliği

Odalar, borsalar ve Odalar Birliğinin sürekli memur ve hizmetlilerininin hastalık, ihtiyarlık, emeklilik ve ölüm sigortalarının yapılması, işten ayrılanlara ödemesi gerekli tazminatın tutarı ve ödeme biçimi TSOBT'nde düzenlenmekteydi. Bu amaçla kurulmuş olan Sigorta Sandığının yerini, 1963 yılında, Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmuş olan "Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Personeli Sigorta ve Emeklilik Sandığı" adıyla anılan bir vakıf almıştır (69).

Görüldüğü gibi, hizmetliler, TSOBT'ü hükümlerinin dışında tutulmalarına karşın, sandık kapsamı içine alınmışlar ve memurlara sağlanan haklardan yararlandırılmışlardır.

Odalar ve Odalar Birliği memur ve hizmetlilerine Sandığın sağladığı yardımlar şunlardır:

- İş kazaları, meslek hastalıkları, hastalık ve analık yardımları

(69) Ayrıntılı bilgi için bks.: Akar Üçal, "5590 Sayılı Kanuna Tabi Kurumlarda Görev Yapanların Sosyal Güvenliği Sorunu", içinde: ESADER, 50. Yıl Özel Sayısı, s. 324-335. Ayrıca, Vakıf Senedi için bks.: Sigorta ve Emeklilik Sandığı Vakıf Senedi ve İlgili Mevzuat, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1973), s. 7-43

- Malüllük yardımları
- Emeklilik yardımları
- Ölüm yardımları.

Sandığın 1973 yılı sonunda 2500 üyesi bulunmaktadır.

§ VI. Uygulamada Odaların Sürekli Memurlarının Durumu

Sürekli memurlara ödenecek maaş tutarlarının günün koşullarına göre saptanmış olmaması, odaların sürekli memur çalıştırma güçlükleriyle karşılaşmasına yol açmaktadır. Bazı odalar, bu güçlükleri, memurlarına tazminat ödeyerek aşmaya çalışırken, bazıları da odanın sürekli işlerini geçici memurlara yada sözleşmeli personele yaptırma yolunu seçmektedir. Bu durum, sözleşmeli ve geçici personel sayısını yapay olarak şişirmektedir. Ayrıca, bunlara ödenecek ücret konusunda karar verme yetkisi yönetim kurullarına bırakıldığından, aynı işin yaptırılması için, çeşitli odalarda değişik ücretler ödenmesi sonucunu doğurabilmekte, böylece yetkilerin kötüye kullanılabileceği bir ortam yaratılmış olmaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, odaların çalıştırdıkları sürekli memur sayısı az olmaktadır. Ancak, bunun çok önemsizlenmesi gerekir. Çünkü, gerçekte, odaların sürekli memur çalıştırabilme olanakları çok azdır. Tablo (12)de, çalıştırdıkları sürekli memur sayısına göre odaların dağılışı görülmektedir. Tabloda açıkça görüldüğü gibi, özellikle "ticaret ve sanayi odaları", memur sıkıntısı

Tablo (12)

Sürekli Memur Sayısına Göre Odaların Dağılışı

Sürekli memur sayısı	Tic.ve San. Od.		Ticaret Odası		Sanayi Odası	
	Sayısı	%	Sayısı	%	Sayısı	%
0	13	10,6	1	2,4	-	-
1	29	23,7	11	26,8	-	-
2	24	19,6	6	14,6	-	-
3	12	9,8	5	12,1	1	14,2
4	8	6,5	3	7,3	-	-
5	4	3,2	-	-	1	14,2
6	2	1,6	1	2,4	1	14,2
7	3	2,4	-	-	-	-
8	1	0,8	2	4,8	-	-
9	-	-	-	-	-	-
10	1	0,8	-	-	-	-
11	1	0,8	-	-	-	-
13	1	0,8	-	-	-	-
14	1	0,8	1	2,4	-	-
15	-	-	1	2,4	1	14,2
22	1	0,8	-	-	-	-
25	-	-	-	-	1	14,2
83	-	-	-	-	1	14,2
89	-	-	1	2,4	-	-
144	-	-	-	-	1	14,2
Bilinmeyen	21	17,2	9	21,9	-	-
TOPLAM	122	99,4	41	93,5	7	99,4

Kaynak: Rakamlar tarafımızdan Odalar Birliği kayıtlarından derlenmiştir. Odalar Birliği kayıtları, odaların 1973 yılının ilk aylarında verdikleri bilgilere dayanmaktadır.

çekmektedir. Bunların % 10,6'sında hiç sürekli memur çalışmamakta, oda işleri genel sekreterce yürütülmektedir. 10'dan az sürekli memur çalıştıran "ticaret ve sanayi odaları"nın tüm "ticaret ve sanayi odaları"na oranı ise % 78,2'dir. Aynı oran ticaret odaları için % 70,4'dür. Türkiye'de faaliyette bulunan bütün odalar içinde 25'den çok sürekli memur çalıştıranların sayısı 10 dolayındadır.

Sürekli memur çalıştırma yönünden en iyi durumda olan odaların sanayi odaları olduğu görülmektedir. 7 sanayi odasında toplam 281 sürekli memur çalışmaktadır. Bu karşı, 100 "ticaret ve sanayi odası"nda çalışan sürekli memur sayısı 266, 31 ticaret odasında çalışanların sayısıysa 176'dır.

Sürekli memurların niceliği yönünden sıkıntı çeken odaların çalıştırdıkları memurların nitelikli olduğu da söylenemez. Tablo (13) de görüldüğü gibi, "ticaret ve sanayi odaları"nda çalışan sürekli memurların % 67,6'sı ilkokul ve ortaokul mezunudur. Aynı oran ticaret odaları için % 65,2'dir. Sanayi odalarının, memurlarının öğrenim durumu yönünden de iyi durumda olduğu görülmektedir. Gerçekten, 7 sanayi odasında çalışan sürekli memurların % 37'si yüksek öğrenim, % 23,1'i ise lise öğrenimi yapmıştır. İlkokul ve ortaokul mezunlarının oranı yalnızca % 39,8'dir.

Görüldüğü gibi, sanayi odaları dışında kalan odaların sürekli memurlarının, bu odaların görevlerini yerine getirebilmeleri için, hem nicel hem de nitel yönden yetersiz olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Tablo (13)

Odaların Sürekli Memurlarının Öğrenim Durumu
(1973 Yılı Başına Göre)

	Yüksek		Lise		Orta		İlk		TOPLAM
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	
Ticaret ve Sanayi Odaları	18	6,7	68	25,5	73	27,4	107	40,2	266
Ticaret Odaları	18	10,2	43	24,4	51	28,9	64	36,3	176
Sanayi Odaları	104	37,0	65	23,1	33	11,7	79	28,1	281
TOPLAM	140	19,3	176	24,3	157	21,7	250	34,5	723

Kaynak: Rakamlar odaların ve Odalar Birliğinin kayıtlarından derlenmiştir. Tabloda, 100 ticaret ve sanayi odası, 31 ticaret odası ve 7 sanayi odasına ilişkin bilgiler değerlendirilmiştir.

KESİM IV

ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNİN DENETİMİ

Hizmet yerinden yönetimi ilkesine göre örgütlenen kamu kurumları olan odalar ve Odalar Birliği hem vesayet makamı olan Ticaret Bakanlığının hem de Danıştayın denetimi altındadır.

I. VESAYET DENETİMİ

Vesayet denetimi, "yerinden yönetim idarelerinin, yani hem mahalli idarelerin hem de hizmet yerinden yönetim idarelerinin kendi kuruluşları dışındaki idari makamlar tarafından denetlenmesidir" (70).

İdari vesayet, bir kuruluşa yasayla tanınan özerkliğin bir istisnası olduğundan, vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasayla sınırlı bulunan bir yetkidir. İdari vesayet makamlarının ve bunların kullanacakları yetkilerin yasaca açıkça belirlenmesi gerekir.

TSOBK'da, odaların ve Odalar Birliğinin idari vesayet makamının Ticaret Bakanlığı olduğunu belirtmektedir (md. 80). TSOBK'nun, Ticaret Bakanlığının odalar ve Odalar Birliği üzerindeki denetim yetkisini açıkça belirlediği söylenemez. Yasa, odalar ve Odalar Birliğinin Ticaret Bakanlığınca "teftiş ve murakabe" olunacağını belirtmekle yetinmiştir.

(70) Görsübüyük, Türkiye'nin ..., s. 66

Vesayet denetimi, genel olarak, yerinden yönetim idarelerinin organları yada görevlileri üzerinde ya da işlemleri üzerinde yapılmaktadır.

Anayasa, idarenin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organlarını, bir yargı merciinin kararı olmadan, geçici yada sürekli olarak görevinden uzaklaştıramayacağını öngörmektedir (md. 122/2). Bu hükümün sonucu olarak, Ticaret Bakanlığının odaların ve Odalar Birliğinin organları üzerindeki denetim yetkisi kaldırılmıştır.

Anayasa Mahkemesi de, TSOBK'nun Ticaret Bakanlığının odaların meclislerini ve yönetim kurullarını fesetme yetkisi veren hükümlerini, Anayasanın 122/2. maddesine dayanarak, iptal etmiştir (71).

İşlemler üzerindeki vesayet denetimi, genel olarak "hukuka uygunluk", bazı durumlarda da "ihtiyaca uygunluk" açılarından yapılır.

Her iki açıdan da yapılan denetim işlem yapıldıktan sonra yada önce gerçekleştirilebilir. Bu denetimin yolları, genel olarak, kararların onanması, iptal edilmesi yada yürütülmesinin geciktirilmesidir.

Ticaret Bakanlığının, odaların ve Odalar Birliğinin kararları üzerinde bu tür bir denetim yetkisi açıkça tanınmamıştır. Genel olarak, Ticaret Bakanlığı, odaların

(71) A.M., 12.7.1963, E. 1963/117, K. 1963/119, AMKD, S. 1, s. 318-321

ve Odalar Birliğinin işlemlerini, hukuka uygunluk, bazen de ihtiyaca uygunluk açılarından müfettişleri aracılığıyla denetlemektedir. Denetleme sonunda yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı, eksik yada yanlış işlemlerin varlığı saptanırsa, Ticaret Bakanlığı odalardan ve Odalar Birliğinden eksikliklerin giderilmesini ve yanlışlıkların düzeltilmesini istemektedir (72).

Ticaret Bakanlığının, odaların ve Odalar Birliğinin yerine geçerek onlar adına karar verme yetkisi yoktur.

Görüldüğü gibi, Ticaret Bakanlığının odalar ve Odalar Birliği üzerinde etkili bir denetim yetkisi yoktur. Bakanlık yalnızca odaların kurulması sırasında rol oynamakta, fakat odaların ve Odalar Birliğinin bütçeleri ve kararları üzerinde etkili olabilmek için gerekli yetkilerden (kararların onanması, iptali, yürütülmesinin geciktirilmesi gibi) yoksun bulunmaktadır (73).

(72) Ticaret Bakanlığı, bakanlık müfettişlerinin odaların ve borsaların denetlenmesinden sonra düzenledikleri 29.11.1972 tarih ve 16 sayılı rapor üzerine, odalara ve borsalara bir yazı yollamıştır. Bu yazıda, oda ve borsaların "mevsuata aykırı, noksan ve hatalı" işlemleri 25 maddede sayıldıktan sonra şöyle denmektedir: "Odanın işlemlerinde yukarıda açıklanan, mevsuata aykırı, noksan ve hatalı olanlar bulunduğu takdirde yetkililerin ileride herhangi bir şekilde sorumlu bir duruma düşmemeleri için islah ve uygulamalarında 5590 sayılı Kanun ve Tüzük hükümlerinin göz önünde bulundurulması önemle rica olunur". Bks.: Ticaret Bakanlığının 17.4.1973 tarih ve 14(600.5) 6979/428 sayılı yazısı

(73) Fransa'da, ticaret odalarının idari vesayet makamı Ticaret Bakanlığıdır. Bakanlık, odaların kuruluşu, bütçeleri ve kesin hesaplarının kabulü konularında yetkilere sahiptir. Ayrıca, odalar Ticaret Bakanlığına, her yıl sonunda, çalışmalarına ilişkin bir rapor vermek zorundadır. Bks.: "Chambres de Commerce", içinde: Répertoire ..., s. 390-391

Yukarıda açıklamalardan, odalar ve Odalar Birliğinin sınırları çok geniş bir özerkliğe sahip olduğu, Usurlerinindeki vesayet denetimininse çok dar tutulduğu ortaya çıkmaktadır.

II. YARGI DENETİMİ

Anayasanın 114. maddesine göre, "idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır". İdareyse, merkezen yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre kurulan kuruluşların bütünüdür (Anayasa, md. 112).

Odalar ve Odalar Birliği de, idarenin, hizmet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş olan bir bölümüdür.

Anayasa Mahkemesinin borsaların niteliğine ilişkin görüşleri, karşılaştırma yoluyla, odalar ve Odalar Birliği için de geçerli sayılabilir: "Şu duruma göre, ticaret borsalarının, kanunla kazanılmış tüzel kişilikleri ve kamu kurumu nitelikleriyle Anayasa'nın 112. maddesinde sözü edilen idare bütünüünün yerinden yönetim kesimine giren bir parçası ve böylece yine Anayasa'nın, idarenin hiçbir eylem ve işleminin hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamayacağı kuralını koyan 114. maddesinin birinci fıkrası kapsamı içinde olarak kabul edilmesi gereklidir" (74).

Görüldüğü gibi, odaların ve Odalar Birliğinin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimi altında olduğu açıktır.

(74) A.M., 10.6.1969, E. 1969/2, K. 1969/33, ANKD, S. 7, s. 339

Uygulamada da, Danıştay, odaların ve Odalar Birliğinin eylem ve işlemleri aleyhine açılan davaları her zaman kabul etmiştir.

Anayasa Mahkemesi de, TSOBK'nun, odaların işlemlerine karşı yargı yolunu kapayan hükümlerini iptal etmiştir (75).

(75) A.M., 12.7.1963, E. 1963/114, K. 1963/190, AMKD, S. 2, s. 31-34; A.M., 12.7.1963, E. 1963/117, K. 1963/191, AMKD, S. 1, s. 318-321; A.M., 20.9.1963, E. 1963/137, K. 1963/226, AMKD, S. 1, s. 338-341

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİNİN HÜKÜMETLE İLİŞKİLERİ

Ülkenin ticaret ve sanayi kesimi ile hükümet arasında organik bir aracı durumunda bulunan odalar ve Odalar Birliğinin yapısını araştırmamızın ikinci bölümünde inceledik.

Odalar ve Odalar Birliği, görevleri gereği, bölgelerindeki ticaret ve sanayi kesiminin genel yararlarını dile getirerek bütün ekonomik sorunlar üzerinde hükümetle işbirliği yapmak zorundadırlar. Bu bölümde, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkileri ele alınacaktır.

Odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkileri incelenirken, önce ilişki alanları, sonra da ilişki biçimleri saptanacaktır.

KESİM I

İLİŞKİ ALANLARI

Türkiye'de odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişki alanlarını saptamadan önce, Uluslararası Ticaret Odaları Bürosunun yayınladığı ve Türkiye odaları ve Oda-

lar Birliği için yol gösterici nitelik taşıyan bir bildiri de bu konuya ilişkin önerileri gözden geçirmekte yarar bulunmaktadır.

SSs konusu bildiri de (1), hükümetler karşısında ticaret odalarının eylemlerinin en fazla etkili olduğu yada olması gerektiği belli başlı alanlar ekonomi ve maliye, dış ticaret, hukuksal incelemeler, sosyal sorunlar, arazi kullanımının düzenlenmesi ve şehircilik, ulaşım ve eğitim alanları olarak sayılmaktadır.

Öte yandan, 1973 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Uluslararası Ticaret Odaları 24. Kongresinde de, odaların hükümetle ilişki kurabileceği alanlardan bazıları üzerinde durulmuştur.

Ticaret Odaları Uluslararası Bürosu Yönetim Komitesiince yapılan bir araştırmada, odaların, bölgesel kalkınma planlarının ve yörel şehircilik planlarının hazırlanmasında, yörel yönetsel makamlarla işbirliği yapmaları önerilmektedir (2).

Aynı Kongrede, odaların, çevre kirlenmesine karşı savaşta da hükümetle işbirliği yapabilecekleri savunulmuştur (3).

-
- (1) "Ticaret ve Sanayi Odalarının Hükümetler Karşısındaki Rolü", (Çev. N.Zafer Üskül), içinde: ESANER, C. VIII, S. 2, s. 400-406
 - (2) Bks.: "Ticaret Odaları ve Bölgesel ...", s. 29-37
 - (3) Dominique Bagge, "Ticaret Odaları Çevrelerin İslah ve Hinayesinde Lüzumlu Kaidelerin Tesbit ve Tatbikine Nasıl Hizmet Edebilir?", içinde: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Haziran 1973, s. 19-21

Görüldüğü gibi, Uluslararası Ticaret Odaları Bürosuna göre, odaların hükümetle ilişki alanları son derece geniştir. Türkiye'de de odalar ve Odalar Birliği, bir oda yönetim kurulu başkanının deyimiyle, "akla gelebilecek her alanda" hükümetle ilişki kurmaktadır.

Türkiye'de odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişki alanlarının en önemlileri, ekonomi ve maliye, dış ticaret, hukuksal araştırmalar, sosyal sorunlar, arazi kullanımının düzenlenmesi ve gericilik, ulaşım ve eğitimidir.

Bu kesimde, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle yukarıda sayılan alanlardaki ilişkileri ayrı ayrı incelenecektir.

I. EKONOMİ VE MALİYE

Ekonominin yönelimini uzun yıllar için belirleyen bir planın var olduğu ülkelerde, ticaret ve sanayi odalarının, çeşitli uzmanlaşmış komisyonlarda bu planın hazırlanmasına katılmaları, Ticaret Odaları Uluslararası Bürosunca kaçınılmaz bir sorumluluk olarak kabul edilmektedir (4).

Türkiye'de de Odalar Birliği Beş Yıllık Kalkınma Planlarının, bu planların yıllık uygulamalarının hazırlan-

(4) Bks.: "Ticaret ve Sanayi Odalarının ...", s. 403

lanması çalışmalarına çeşitli biçimlerde katılmaktadırlar (5). Bu çalışmalarda, beş yıllık planların temel hedef ve stratejisine ilişkin Birlik görüşleri hükümet yetkililerine sunulmaktadır (6).

Öte yandan, odalar, ulusal kalkınma planlarına hazırlanmasına katılma yanında, yörel planlama çalışmalarında da, hükümetin tagra kuruluşlarıyla ilişki içinde bulunmaktadırlar. Sözgelimi, bu alanda, Ankara Ticaret Odası il yetkilileriyle sıkı bir işbirliği kurmuş, ortak toplantılara katılmış ve kendisinden istenen çalışmaları yaparak ilgililere sunmuştur (7).

Odalar ve Odalar Birliği, sosyal ve sektörel planlama alanında da hükümetle ilişkiler kurmaktadır. Sözgelimi, Ulusal Endüstriyel Eğitim Planı tasarısının hazır-

-
- (5) Odalar Birliği, bu konudaki düşüncesini şöyle belirtmiştir: "Birinci Beş Yıllık Plan ve bununla ilgili programların hazırlanmasında olduğu gibi Üçüncü Beş Yıllık Plan ve programlarının hazırlık çalışmalarında da, hazırlık çalışmaları safhasından itibaren sonuç kararlarına kadar Birliğimizin mütalâasının alınması, ekonomimizin entegre bir şekilde isah ve tesbiti bakımından gerekli görülmektedir", bks.: Camiamızla İlgili Konular, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1970), s. 2
- (6) Örneğin, Odalar Birliği, uzun dönemli kalkınma ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının temel hedefleri ve stratejisi hakkındaki görüşlerini bir raporda saptayarak ilgililere sunmuş, 1972 yılı uygulama planında yer alan tedbirlere ilişkin olarak, odaların ve Odalar Birliğinin çalışma programını Devlet Planlama Teşkilâtına göndermiştir. Bks.: Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1973, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1973), s. 9
- (7) Bks.: Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, (Teksir), (Ankara, 1973), s. 4

lanmasında, odalardan hükümetçe görüş alınmış ve tasarıda bu görüşler göz önünde tutulmuştur (8).

Planlama çalışmalarına katılma konusunda, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, sürdürülen ilişkileri vetersiz bulmakta ve bu çalışmalarda daha etkili olabilmek amacıyla Yüksek Planlama Kuruluna, Koordinasyon Kuruluna ve ekonomiyi yönlendirmeye ilgili diğer kurullara bir temsilciyle katılmalarının karma ekonomi sisteminin doğal bir gereği olduğunu belirtmektedirler (9).

Ekonomik ve sosyal planlama alanı dışında, odalar ve Odalar Birliği çok çeşitli konularda hükümetle ilişki kurmaktadır. Bu alanların en önemlilerinden biri de hükümetin mali politikasıdır. Odalar ve Odalar Birliği hükümetin mali politikasıyla çok yakından ilgilenmekte ve her fırsatta bu konudaki görüşlerini ilgililere ulaştırmaktadır.

Mali konularla ilgili ilişkiler, bütçe politikası, para politikası, döviz politikası, vergi politikası ve kredi politikası gibi noktaları kapsamaktadır.

Örneğin, Odalar Birliği 1973 yılında hükümete sunduğu bir muhtıra ile, bütçe, devalüasyon, para, kredi, faiz ve konvertibl dövizlere ilişkin görüşlerini bildi-

(8) Söğelimi, Ankara Ticaret Odası, Ulusal Endüstriyel Eğitim Planı tasarısını inceleyerek görüşlerini ilgililere iletmiştir. Bks.: a.g.r., s. 13

(9) Bks.: Camiasıyla ilgili ..., s. 3

rerek, bu konularda izlenmesi gereken politikalar önermiştir (10).

Para darlığı, işçi dövizleri, sermaye piyasası ve vergileme konularına özel bir önem veren odalar ve Odalar Birliği, hükümet yetkilileriyle bu sorunları ele alan bir çok ortak toplantı ve görüşme düzenlenmekte; hükümetçe düzenlenen toplantılara odalar ve Odalar Birliği yetkilileri çağırılmaktadır (11).

Odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ekonomi ve maliye alanındaki ilişkileri, bazı maddelerin taban ve destekleme fiyatlarının saptanması konusunda da sürmektedir. Odalar Birliği yetkilileri, taban ve destekleme fiyatları sistemi konusundaki görüşlerini, Ticaret Bakanlığında yapılan çeşitli toplantılarda ilgililere duyurmaktadır. Odalar Birliği yetkililerinin, çekirdeksiz kuru üzüm, kuru incir, pamuk, antep fıstığı, fındık gibi maddelerin destekleme alımları konusunda Ticaret Bakanlığında yapılan toplantı-

(10) Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 9

(11) Söğelimi, 30 temmuz 1973 günü, İstanbul Sanayi Odasında düzenlenen ve bir yanda sanayinin başbakanı ve bazı bakanların, öte yanda da oda yetkililerinin katıldığı bir toplantıda, çeşitli ekonomik sorunların yanında para darlığı ve işçi dövizlerinin getirdiği sorunlar tartışma konusu edilmiştir. Bks.: İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Ağustos, 1973, S. 90, s. 32-33. Ayrıca, 8 ağustos 1970 devalüasyonunun piyasaya etkisi, 9 eylül 1970 günü Ankara Ticaret Odasında yapılan bir toplantıda, Maliye Bakanı, Ticaret Bakanı ve Sanayi Bakanı ile oda yetkilileri arasında tartışılmıştır. Bks.: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Eylül 1970, s. 7

lara düzenli olarak katıldığı görülmektedir (12).

Odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ekonomik ve mali alandaki ilişkileri, fiyat hareketleri konusunda da sürmektedir. Hayat pahalılığını yaratan etmenler ve fiyat artışlarını önleyici önlemler çeşitli oda yetkilileri arasında zaman zaman tartışılmakta ve ortaya çıkan görüş ilgililere iletilmektedir (13). Odalar ve Odalar Birliği, gerçek dağı fiyat yükselmelerinin önlenmesi konusunda Ticaret Bakanlığıyla işbirliği yapmaktadır (14). Öte yandan, Odalar Birliği, saruri ihtiyaç maddelerinin fiyat hareketlerini sürekli olarak izlemekte ve haftalık fiyat cetvellerini Ticaret Bakanlığına vermektedir (15).

-
- (12) Bks.: Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1971, Odalar Birliği yayını, (Ankara, 1971), s. 3-4; Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1972, Odalar Birliği yayını, (Ankara, 1972), s. 59; Faaliyet Raporu 1973, s. 38; İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Nisan 1970, S. 50, s. 35
- (13) Bu konuya ilişkin olarak, Eskişehir Ticaret Odası 1973 faaliyet raporunda şöyle denmektedir: "16 ağustos 1973 tarihinde İstanbul Ticaret Odasında, hayat pahalılığını yaratan etmenler ve fiyat artışlarını önleyici tedbirler konusunda, Oda başkanları seviyesinde yapılan toplantıya, Oda başkanımız bizzat iştirak etmiş ve Odamız görüşü savunulmuş ve mühasıran Ticaret Odalarının müşterek bir görüşü ilgililere ve efkarı umumiyeye duyurulmuştur". 1973 Yılı Oda Faaliyet Raporu, Eskişehir Ticaret Odası yayını, (Teksir), (Eskişehir, 1973), s. 11. Ayrıca, bu konuda Odalar Birliği de çalışmalar yapmakta ve önerilerini ilgililere sunmaktadır. Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s.56
- (14) Bks.: Faaliyet Raporu 1971, s. 6
- (15) Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 56

Ekonomik alanda, odalar ve Odalar Birliği ile hükümetin iliğki kurdukları bir başka konu da, pazarda eksikliği duyulan maddelerin sağlanması çalışmaları olmaktadır. Gereksinim duyulan malların sağlanması konusunda, Odalar Birliği ilgili bakanlıklara başvurarak, bu malların diğ pazarlardan getirtilmesine iliğkin öneriler sunmakta ve önerilerini büyük ölçüde kabul ettirmektedir (16).

Bu konuda, Odalar Birliğinden ayrı olarak odalar da hükümetle iliğki kurmaktadır. Şözelimi, bölgelerindeki sanayicilerin gereksinim duydukları ham maddeleri sağlamak üzere Ereğli Demir-Çelik Fabrikaları Genel Müdürlüğü ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Müsteğarlığı ile iliğki kuran Bursa Ticaret ve Sanayi Odası yetkilileri, söz konusu ham maddeleri sağlamışlardır (17).

(16) Bkz.: Faaliyet Raporu 1970, s. 2

(17) Bkz.: Bursa Ticaret ve Sanayi Odası 1973 Yılı Faaliyet Raporu, s. 3. Ayrıca, yine sanayicilerin kullandıkları suni elyaftan ipliğin gümrüğünün indirilmesi için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı ile iliğki kurulduğu belirtilerek, aynı raporda, "yönetim kurumumuzun görevlendirdiği bir heyet 51.01-51.03 pozisyonundaki sun'i devamlı elyaftan ipliğin gümrüğünün indirilmesi için hazırlanan rapora istinaden Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığı nezdinde temaslarda bulunmuşlardır. Bu temaslar neticesinde olumlu sonuçlara ulaşılmış ve hükümetçe hazırlanan gümrük vergilerinin indirimi ile ilgili bir kararnemenin kapsamına konu alınmış, Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe girme safhasına kadar gelmiştir." denmektedir. a.g.r., s. 4

Görüldüğü gibi, odalar ve Odalar Birliği, ülkedeki tüm ekonomik ve mali konularda hükümetle ilişki kurmakta, bu ilişkilerle hükümetin ekonomik ve mali politikasını etkilemeye çalışmakta ve bunda önemli ölçüde başarı sağlamaktadır.

II. DIŞ TİCARET

Diş ticaretin sorunları, genel nitelikteki ekonomik ve mali sorunlara sıkı sıkıya bağlı olmakla birlikte, özel bir görünüme sahiptirler. Odalar ve Odalar Birliği, bu alanda da, birçok konuda hükümetle ilişkiler kurmaktadır.

İhracat konusu, Türkiye'de, "İhracat Rejimi Kararı", "İhracat Yönetmeliği" ve "Anlaşmalar"la düzenlenmektedir (18).

İhracatı düzenleyici bu metinlerin hazırlanmasında, odalar ve Odalar Birliği hükümetle sıkı ilişkiler kurmakta ve görüşlerini büyük ölçüde kabul ettirmektedir (19).

(18) İhracat rejiminin hukuksal düzenlenmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: GÜNGÖR EROĞLU, "İhracat Rejimi", (Teksir), "İhracatla İlgili Mevzuat ve Uygulama Semineri" tebliği, 21 s.

(19) İhracat rejimi kararının hazırlanması evresinde, odalar ve Odalar Birliği yetkililerinin yaptıkları toplantılar sonucu ortaya çıkan görüş Ticaret Bakanlığına sunulmaktadır. Bkz.: Faaliyet Raporu 1970, s. 7-8; Faaliyet Raporu 1971, s. 19; Faaliyet Raporu 1972, s. 52; Faaliyet Raporu 1971, s. 32; İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Nisan 1970, S. 50, s. 35. Odalar ve Odalar Birliğinin bu konudaki hükümetle iliş-

Çok taraflı ve iki taraflı ticaret anlaşmalarına hazırlık çalışmalarında da, Odalar Birliği yetkilileri hükümete görüş bildirerek vada anlaşma görüşmelerine katılarak etkili olmaya çalışmaktadır (20).

Özellikle, kliringli ticaret anlaşmalarıyla gerçekleştirilen mal mübadele hacminin genişletilmesine karşı çıkan Odalar Birliği yetkilileri, hükümetle kurdukları ilişkiler sonucu bu konuda etkili olmuşlar (21), ayrıca mübadele listesinde yer alacak maddeler ve bunların miktarlarının saptanması çalışmalarına katılmışlar ve görüşlerini büyük ölçüde kabul ettirmişlerdir (22).

kileri görüş bildirme biçimiyle sınırlı kalmakta, ihracat rejimi kararı ve ihracat yönetmeliği hazırlık çalışmalarına, temsilcileriyle katıldıkları da görülmektedir. Süzgelimi, 20 nisan 1970'de Ankara'da başlayan 1970-71 ihracat rejimi hazırlık toplantılarına İstanbul Sanayi Odası temsilcisi de katılmış ve oda görüşlerini savunmuştur. Bks.: İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Mayıs 1970, S. 51, s. 34. Ayrıca bks.: İstanbul Ticaret Odası 1973 Nisan-Haziran Dönemi Faaliyet Raporu, (Teksir), (İstanbul, 1973), s. 20

(20) Bks.: Faaliyet Raporu 1969, s. 13

(21) Süzgelimi, Odalar Birliği yetkilileri, kliring sistemi çerçevesindeki mübadele hacminin genişletilmesesi, olanaklı oldukça kliring sistemi yerine serbest dövizle dayanan mübadeleye gidilmesi, kliring anlaşmaları yapılırken ticaret hadleri bakımından da denge kurulması, sorunluluk olmadıkça kliring sistemine dayanan yeni anlaşmalar yapılması konularında hükümetle yazılı ve sözlü ilişkiler kurmuşlar ve "bu hususta oldukça olumlu neticeler istihsal edilmiştir". Faaliyet Raporu 1971, s. 24

(22) Bks.: Faaliyet Raporu 1970, s. 8

İhracatı düzenleyen hukuksal metinlerin hazırlanmasından sonra, uygulama evresinde de, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri hükümetle doğrudan ilişkiler kurmaktadır.

Bu konuda, ihracatçı ruhsatnamelerine ilişkin Birlik görüşleri Ticaret Bakanlığına sunulmakta ve büyük ölçüde kabul ettirilmektedir. Söngelimi, ihracatçı ruhsatnamelerinin her yıl vize edilmesi zorunluluğunun kaldırılması ve üç yılda bir yenilenmesi sırasında damga resmi ve harçlardan bağışık tutulması isteği gerçekleştirilmiş; endüstri ürünleri ile hediyeleş eşyaları ruhsatname kapsamına sokan kararnamenin yürürlükten kaldırılması sağlanmıştır (23).

Yine ihracat rejiminin uygulanması süreci içinde, bazı maddelerin fiyatlarının tesciliyle odalar görevlendirilmiş bulunmaktadır. Genel olarak, ihracatın gerçekleştirilmesi sırasında odalar önemli bir rol oynamakta ve işlemlerin bir bölümü odalar ve Odalar Birliğince, bir bölümü de Ticaret Bakanlığınca yapılmaktadır.

İhracatta vergi iadesi konusunda da hükümetle ilişki kuran Odalar Birliği yetkilileri, vergi iadesi yapılan ihracat malları listesini genişletme ve vergi iadesi oranını yükseltme konularında hükümet kararları üzerinde etkili olmaktadır (24).

(23) Bkz.: Faaliyet Raporu 1969, s. 15

(24) Vergi iadesi sorununa ilişkin olarak, Odalar Birliği faaliyet raporunda şu satırlar okunmaktadır: "Vergi iadesi nisbetlerinin ek revizyonu ve birçok maddeler için 10 puan kadar arttırılmaları sağlanmıştır. Vergi iadesi yapılan sınai mamuller listesi süratle genişle-

ihracatın çeşitli sorunları yanında, genel olarak ihracatın arttırılması konusunda da odalar ve Odalar Birliği yetkilileri hükümetle ilişkilerini sürdürmektedir (25).

mekte olup evvelce vergi iadesi yapılmayacak maddeler listesinde yer alan pamuk için dahi tesbit edilmiş bulunmaktadır". Faaliyet Raporu 1969, s. 15-16 Odalar Birliğinin bu konudaki başarıları ise şöyle anlatılmaktadır: "Bununla beraber, ihracatçıya uzun kredi sağlanması, ... , vergi iade nisbetlerinin arttırılması ve tarım ürünleri ihracatında da vergi iadesi yapılması gibi, Birliğimizce öteden beri savunulan teşvik tedbirlerinin gerçekleştirilmiş olması ilerisi için ümit verici belirtiler olarak görülmektedir". Faaliyet Raporu 1970, s. 7

- (25) Odalar ve Odalar Birliğinin, ihracatın arttırılması konusunda hükümetle ilişkilerine örnek olarak, çeşitli faaliyet raporlarından şu satırlar aktarılabilir: "Alınan bütün tedbirlere rağmen ihracatımızın gelişmemesi üzerine Birliğimizce odalar temsilcilerinin iştiraki ile yapılan toplantıda alınması gereken mütemmim tedbirler konusunda tesbit edilen görüşümüz bakanlıklara ve Devlet Plânlama Teşkilâtına duyurulmuş bulunmaktadır". Faaliyet Raporu 1969, s. 17 "1970 yılında ihracatında miktar ve kıymet itibarıyla azalma tesbit edilen bazı maddelerimiz, azalma sebepleri ve bu konuda alınması gerekli tedbirler üzerinde çalışmalar yapılmakta olup, zaman zaman ilgili bakanlıklara intikal ettirilmektedir". Faaliyet Raporu 1970, s. 11

Öte yandan, bu konuda bakanlıklarda yapılan toplantılara zaman zaman oda temsilcileri de katılmaktadır. Sözgelimi, 20.9.1973 tarihinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında yapılan mamul deri ihracı ile ilgili toplantıya Bursa Ticaret ve Sanayi Odası temsilcisi de katılmıştır. Bkz.: Bursa Ticaret ve Sanayi Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 11

İthalât konusunda da, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkileri, ihracat konusunda olduğu gibi, ithalât rejimi kararı ve ithalât yönetmeliğiyle ithal listelerinin hazırlık çalışmaları sırasında sürmektedir.

İthalât rejimi kararı ve ithalât yönetmelikleriyle ilgili olarak, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, yaptıkları hazırlık çalışmaları sonucu ortaya çıkan görüşleri ilgili bakanlıklara sunmakta ve bu yolla hükümet kararları üzerinde etkili olmaya çalışmaktadırlar (26).

İthalât rejimine ilişkin hukuksal metinlerin yürürlüğe girmesinden sonra da, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, yönetmelikte ve listelerde yapılmasını istedikleri değişiklikler konusundaki önerilerini bakanlıklara iletmekte ve bunları çoğu kez kabul ettirmektedir (27).

(26) Örneğin, Odalar Birliği 1973 faaliyet raporunda, bu konuda şöyle denmektedir: "28. kota ithalât rejimi ve ithalât yönetmeliği hazırlık çalışmaları Birliğimizce kota komitesine dahil Odalarımızın iştiraki ile yapılmış, gerek rejim ve gerekse ithal listeleriyle alakalı özel komisyon görüşü ilgili bakanlık ve müesseselere gönderilmiştir". Faaliyet Raporu 1973, s. 31. Ayrıca bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 52; Faaliyet Raporu 1971, s. 21; Faaliyet Raporu 1970, s. 10

(27) Söğelimi, İstanbul Ticaret Odası yetkilileri, "bir adet döviz tahsis belgesine müstenid mutemetlik taleplerinin de kabul edilmesi" konusunda Bakanlıkta kurdukları ilişki sonucu, gerekli yönetmelik değişikliğinin gerçekleştirilmesini sağlamışlardır. Bks.: İstanbul Ticaret Odası 1972 Nisan-Haziran Dönemi Faaliyet Raporu, (Tekser), (İstanbul 1972), s. 26. Bu konuda ayrıca bks.: a.g.r., s. 25; İstanbul Ticaret Odası 1973 Nisan-Haziran Dönemi Faaliyet Raporu, s. 16-17

İthalât rejiminin uygulaması sırasında, kotaların dağıtımını işlemi zaman zaman Ticaret Bakanlığınca, zaman zaman da Odalar Birliğince yapılmaktadır (28). Kota dağıtımını, bazen, Ticaret Bakanlığınca Odalar Birliğine karşı bir baskı aracı olarak da kullanılabilmektedir (29).

İthalâta gümrük indirimi konusunda hükümetle ilişkili kuran odalar ve Odalar Birliği, bu konuda da, hükümet kararları üzerinde etkili olmayı başarmaktadırlar (30).

Görüldüğü gibi, ithalât alanında, ithalât rejimi kararının hasırlanmasından ithalâtın gerçekleştirilmesine kadar her aşamada, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri hükümetle sıkı ilişkiler kurmaktadır.

(28) Örneğin, 22. kota ile Ticaret Bakanlığı emrine verilen özel sektör sanayii acil ihtiyaçları kontenjanının dağıtımını 23. kotada Odalar Birliğine bırakılmıştır. Bkz.: Faaliyet Raporu 1970, s. 11

(29) "Bu durumu çok iyi bilen Hükümet, kotaları Odalar Birliğinin bugünkü "dokuz kardeşli" yönetimine karşı bir silâh olarak kullanmaktadır". Ali Geygilili, "Odalar Birliği Kördüğümü", içinde: Milîyet, 10.7.1969

(30) Sözgelimi, pazarda eksikliği duyulan ve fiyatlarında artış görülen bazı maddelerin ithal edilmeleri için bakanlıklarla sıkı bir ilişki içine giren İstanbul Ticaret Odası yetkilileri, ağustos ve ekim 1973 aylarında çıkarılan iki Bakanlar Kurulu kararı ile (Karar no: 7/7020 ve 7/7203) bazı ithalât ve gümrük indirimi olanakları da sağlamıştır. Bkz.: İstanbul Ticaret Odası 1974 14 Programı ve Bütçesi, (İstanbul, 1973), s. 46-47. Ayrıca bkz.: İstanbul Ticaret Odası 1973 Temmuz-Kylül Dönemi Faaliyet Raporu, (Teksir), (İstanbul, 1973), s. 6

Diş ticaret alanında Odalar Birliğinin hükümetle kurduğu ilişkiler içinden özel öneme sahip bir tanesi de, Demokratik Alman Cumhuriyetiyle sürdürülen diş ticaret konusudur.

Demokratik Alman Cumhuriyetiyle kurulan diş ticaret ilişkileri, bu ülkenin Dişticaret Odasıyla Türkiye Odalar Birliği arasında yapılan bir anlaşmayla düzenlenmektedir. Yani, Odalar Birliği, yabancı bir ülkeyle, taraflar arasındaki mal mübadelesini düzenleyen anlaşmayı, hükümetin yerine geçerek imzalamaktadır.

Bu anlaşmaya dayanarak yapılacak ithalât da, Odalar Birliğince hasırlanan "Doğu Almanya'dan Yapılacak İthalâtta Ait Yönetmelik" le düzenlenmektedir (31).

Öte yandan, bu anlaşmanın yürürlüğünü sürdürmek amacıyla, Odalar Birliği yetkilileri, her yıl yeni protokel imzalamakta ve "A" ve "B" listeleri olarak anılan ithal ve ihrac malları listelerini karşı tarafla birlikte düzenlemektedir (32).

(31) Anlaşma, yönetmelik, ithal ve ihrac listeleri ve bu konuya ilişkin Ticaret Bakanlığının çeşitli sirküllerlerinin metinleri için bkz.: Doğu Almanya 1968-1969 Devresi İthal ve İhrac Listeleri ile Doğu Almanya'dan Yapılacak İthalâtta Ait Yönetmelik ve İlgili Sirküller, Odalar Birliği Yayını, (Ankara, 1968), 73 s.

(32) Faaliyet Raporu 1969, s. 21

Demokratik Alman Cumhuriyetinden yapılacak ithalât-
la ilgili döviz tahsisi işlemleri çoğu kez Odalar Bir-
liğince yapılmaktadır. Bu işlemlerin önemini açıkça be-
lirtmek için, Odalar Birliği 1969 faaliyet raporunda
yer alan şu satırları aktarmakta yarar bulunmaktadır:
"Doğu Almanya Anlaşması ve ithal listeleri tatbikatı da
yürütülmüştür. Bilindiği gibi, Birliğimiz bu konuda,
döviz tahsis mektubu ve ithal müsaadesi vermek suretiyle,
Merkez Bankası görevini de yapmaktadır" (33).

Demokratik Alman Cumhuriyeti ile sürdürülen dış
ticaretin gerçekleştirilmesi süreci içinde, Odalar Bir-
liği, yukarıda sayılanlardan başka, ayrıntıya ilişkin
birçok işlemlerin yapılmasına da katılmaktadır.

Odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, ekonomiler
arasında gerçek alışveriş odakları olan fuvarların düzen-
lenmesi ve başka ülkelerde açılan fuarlara katılma konu-
larında da hükümetle ilişki kurmaktadırlar.

Odalar ve Odalar Birliği, uluslararası düzeyde kur-
dukları sayısız bağ sonucu da, çok çeşitli konularda,
hükümet eylemini etkileyebilmektedir. Çeşitli uluslara-
rası kuruluşların toplantılarına katılan odalar ve Oda-
lar Birliği yetkilileri, bu toplantılarda alınan karar-
ları, önerileri biçiminde ilgili bakanlıklara sunmakta

(33) Bkz.: Faaliyet Raporu 1970, s. 13; Faaliyet Raporu 1971, s. 24; Faaliyet Raporu 1972, s. 55 ve Faaliyet Raporu 1973, s. 33

ve bu yolla hükümet kararları üzerinde etkili olmaya çalışmaktadır (34).

Görüldüğü gibi, odalar ve Odalar Birliği, ülkemizde tüm dış ticaret konularında hükümetle ilişki kurmakta, bu ilişkilerle hükümetin dış ticaret politikasına etkilemeye çalışmakta ve bu konuda büyük ölçüde başarılı olmaktadır.

III. HUKUKSAL AMAŞTIRMALAR

Hukuksal düzenleme alanında, odalar ve Odalar Birliği, hemen her konuda, hükümetle ilişki içine girmektedir.

Yasaların yapılmasında, tasarrufların hazırlanmasından yasanın Cumhurbaşkanınca yayımlanmasına kadar her aşamada, hükümetle, parlamento üyeleriyle ve Cumhurbaşkanıyla ilişki kuran odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, görüşlerini kabul ettirmeye çalışmaktadırlar.

(34) Süzgelimi, 1972 yılında yapılan Milletlerarası Ticaret Odaları Yürütme Konseyi toplantılarında kabul edilen bildiri ve raporlar, Odalar Birliğince Ticaret, Sanayi ve Teknoloji, Gümrük ve Tekel, Sağlık ve Sosyal Yardım, Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilâtına sunulmuştur. Devlet Planlama Teşkilâtı, bu raporların çoğuna çalışmalarında yarar sağlayacak kaynak niteliğinde olduğunu belirtmiş; Maliye Bakanlığı da özellikle "Mükerrer Vergilendirme Raporu" ndan kendi çalışmalarında yararlanacağını Odalar Birliğine bildirmiştir. Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 71

Yasa tasarılarının hazırlanması evresinde, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, bilim adamları ve uzmanlarla işbirliği yapmakta, hazırlanan metinleri, kamu kesimi ve özel kesim temsilcilerinin katıldıkları toplantılarda tartışıp elgunlaştırmakta ve hükümete sunmaktadırlar. Böylece, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, yasa yapımında tam bir üncü durumunda bulunmaktadır (35).

Hükümetçe hazırlanan tasarılar konusundaysa, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, görüşlerini, kendi aralarında yaptıkları toplantılar sonucu ortaya çıkan ortak bir görüş olarak yada çeşitli odaların ve Odalar Birliğinin ayrı ayrı görüşleri olarak ilgililere sunmaktadırlar (36).

(35) Örneğin, "Bağ-Kur" yasası ve "Sermaye Piyasası" yasası konusundaki çalışmalar Odalar Birliğince başlatılmış, bilim adamları ve uzmanların usua çalışmalarını sonucu hazırlanan tasarılar çeşitli seminerlerde tartışılmış ve elgunlaştırılan tasarılar ilgili bakanlıklara sunulmuştur. Bks.: Faaliyet Raporu 1970, s. 57-58. "Bağ-Kur" yasası konusundaki çalışmalar üzerine, Odalar Birliği 1972 faaliyet raporunda şu satırlar okunmaktadır: "Bağimsiz çalışanların da sosyal güvenliğe kavuşturulması fikrinin canlanması ve Birliğimiz tarafından ilk önce ve ısrarla usua süreden beri istendiği ve hazırlık çalışmalarında üneüllüğün yapıldığı salımlarınıdır". Faaliyet Raporu 1972, s. 19

(36) Süşgelimi, Ticaret Bakanlığı Kuruluş ve Gürevlerine İlişkin Yasa tasarısı üzerindeki görüşleri Bakanlıkça sorulan odalar, yaptıkları çalışmalar sonucu septadıkları görüşlerini Ticaret Bakanlığına sunmuşlardır. Bks.: İstanbul Ticaret Odası 1973 Temmuz-Eylül Dönemi Faaliyet Raporu, s. 5; Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 13; İstanbul Sanayi Odası Yönetim Kurulu 1973 Yılı Faaliyet Raporu, (İstanbul, 1973), s. 11

Tasarıların Meclislere geçmesinden sonra, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, ilişkilerini komisyon üyeleriyle, milletvekili ve senatörlerle sürdürmekte, hükümetçe kabul edilen önerilerinin değiştirilmemesi yada hükümete kabul ettiremedikleri önerilerinin parlamentoda benimsenmesi konusunda etkili olmaya çalışmaktadırlar (37).

Odalar Birliği yetkilileri, gerektiğinde Cumhurbaşkanına da başvurarak görüşlerinin gerçekleşmesine çalışmaktadırlar. Örneğin, Sosyal Sigortalar Kurumuna eczane açma ve ilaç fabrikaları kurma yetkisi veren yasanın çıkmasını engellemek isteyen ve her aşamada bu konuda çaba gösteren Odalar Birliği yetkilileri, yasanın Meclislerde kabul edilmesi üzerine Cumhurbaşkanına başvurmuşlardır. Bu aşamada Cumhurbaşkanıyla kurulan ilişkiler, Odalar Birliği faaliyet raporunda şöyle anlatılmaktadır: "Ancak buna rağmen tasarının kanunlaşması üzerine Sayın Cumhurbaşkanına başvurularak, kanunun onaylanmasından önce ayrıntılı görüşlerimizin arsına imkân verilmesi istihkak olunmuş ve müraعاتımızın kabulünü müteakip ilgili edalarımız temsilcilerinin iştiraki ile düzenlenen toplantıda tesbit edilen görüşlerimiz Sayın Cumhurbaşkanına sunulmuş ise de olumlu sonuç alınması mümkün olmamıştır" (38).

Öte yandan, işportacılığın düzenlenmesi konusunda ilişkin olarak Ticaret Bakanlığınca hazırlanan tasarı üzerinde, Odalar Birliği edaların görüşlerini sorduktan sonra, septanan görüşleri ve değişiklik önerilerini Bakanlığa ilettiğiştir. Faaliyet Raporu 1971, s. 6

(37) Bks.: Faaliyet Raporu 1970, s. 57-58

(38) Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 31

Yasaların yapılmasında her aşamada bütün ilgililerle ilişki kuran odalar ve Odalar Birliğinin ilişkilerinin konuları da çok çeşitlidir.

Odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, vergi düzenlemelerine özel bir önem vermekte, vergi reformuna ve vergi yasalarına ilişkin çalışmalarda hükümetle ilişkiler kurmaktadır. Özellikle gelir ve kurumlar vergisi, gider vergisi, işletme vergisi, emlak vergisi konularındaki çalışmalara çeşitli biçimlerde katılmakta ve önerilerini büyük ölçüde kabul ettirmektedir (39).

İç ticaret alanında yapılan hukuksal düzenlemelere ilişkin çalışmalara da çeşitli biçimlerde katılan odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, bu konuda da etkili olmaktadır (40).

(39) Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 36-38; Faaliyet Raporu 1972, s. 56-57; Faaliyet Raporu 1971, s. 16-18; Faaliyet Raporu 1970, s. 4; Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 2-3 ve 12; Emlak Vergisi-Denge Vergisi ve Kurumlar Vergisi Kanun Tasarıları Üzerinde Görüş ve Tekliflerimiz, Odalar Birliği yayını, (Ankara, 1972), 18 s.

(40) Söğelimi, İstanbul Ticaret Odası Toptancı Halleri Yasasına ilişkin görüşlerini Ticaret Bakanlığına sunmuş, bu görüşün net edildiğini bildiren Bakanlık, Odadan öneriler istemiştir. Bks.: İstanbul Ticaret Odası 1973 Temmuz-Eylül Dönemi Faaliyet Raporu, s.8. Bu konuda ayrıca bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 37 Öte yandan, Tüketiciyi Koruma Yasası tasarisına çeşitli nedenlerle karşı çıkan Odalar Birliği yetkilileri, bu tasarinin yasallaşmasını engellemiştir. Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 4. Bu konuda ayrıca bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 57 ve Tüketicinin Korunması İçin Ticaret Konusu Mal ve Hizmetlerle İlgili Faaliyetlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısına İle İlgili Görüş ve Tekliflerimiz, Odalar Birliği yayını, (Ankara, 1972), 13 s.

Day ticaretin düzenlenmesine ilişkin mevzuat çalışmalarını konusunda odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle kurduğu ilişkilere daha önce değinilmişti. Bu konuda, ayrıca, Türk parasının kıymetini koruma hakkındaki kararların hazırlanması konusunda da ilişkiler sürdürülmektedir (41).

Odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, tarım alanındaki hukuksal düzenlemelere de ilgi duymakta ve görüşlerini ilgililere kabul ettirmek için çaba harcamaktadırlar (42).

Turizm alanında, turizm mevzuatının derlenmesi ve günün gereklerine göre gözden geçirilmesi için, Odalar Birliği görüşlerini sürekli olarak ilgililere iletmektedir (43).

Çalışma yaşamının düzenlenmesine ilişkin konularda odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkileri, hukuksal araştırmalar içinde geniş bir yer tutmaktadır. Bu konu, ileride ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

(41) Bks.: Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s.40

(42) Süğelimi, Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanun Tasarısı ile Toprak ve Tarım Reformu Kanunu Tasarısı konusunda saptanan görüşler, Odalar Birliğince ilgililere ve yasama organlarına iletilmiş, Millet Meclisinin ilgili komisyonlarında savunulmuştur. Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 4. Ayrıca, Mera Kanunu Üzerinde çalışmalar yapan Odalar Birliği yetkilileri, mer'a sabitması örgütü kurulmasını sağlayacak bir tasarı taslağı hazırlanmışlardır. Bks.: Faaliyet Raporu 1969, s.32

(43) Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 66; Faaliyet Raporu 1971, s. 59; Faaliyet Raporu 1970, s. 35; Faaliyet Raporu 1969, s. 36

Madencilik reformuna karşı çıkan Odalar Birliği, Maden Reformu Kanun tasarısının yasalaşmaması için ilgililerle ilişkiler kurmuştur (44).

Odalar ve Odalar Birliğinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 5590 sayılı yasanın değiştirilmesi için yapılan çalışmalar, on yılı aşkın bir süreden beri sürmektedir. Odalar ve Odalar Birliği, bu konuda bir çok tasarı hazırlanmış, Ticaret Bakanlığının hazırladığı tasarıları tartışıp görüşlerini bildirmiş, ancak bir sonuç almayı henüz başaramamışlardır. Bu konuda, hükümetle, on yıldan fazla bir süreden beri ilişki içinde bulunmaktadır (45).

Görüldüğü gibi, hukuksal araştırmalar konusunda, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle kurduğu ilişkilerin kapsamı çok geniştir ve bu ilişkiler yalnızca hükümetle kurulmakla kalmamakta, yasaama organıyla ve Cumhurbaşkanıyla da sürdürülmektedir.

(44) Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 58

(45) Bu konuda bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 27; Ekişehir Sanayi Odası Yönetim Kurulu 1973 Yılı Faaliyet Raporu, s. 6; Ekişehir Ticaret Odası 1973 Yılı Oda Faaliyet Raporu, s. 10; İstanbul Ticaret Odası 1973 Nisan-Haziran Dönemi Faaliyet Raporu, s. 5; Cahit Aydoğan, "5590 Hakkında", içinde: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Kasım 1970, s. 3-4

IV. SOSYAL SORUNLAR

İşgücü oluşturan ticaret ve sanayi odaları üyeleri, ulusal iş hukukunun, sendikacılık, grev ve lokavt yasalarının hasırlanması, sosyal sigortaların düzenlenmesi vb. konularıyla birinci derecede ilgilidirler. Böyle olunca, ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliğinin de bu konularla ilgilenmesi doğaldır.

Gerçekten de, hem odaların hem de Odalar Birliğinin yetkilileri, İş Kanunu, Sosyal Sigortalar Kanunu, Sendikalar Kanunu, Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunu ile ilgili gelişmeleri özel bir özen göstererek izlemekte, bu konuda yaptıkları ortak toplantılar sonucu ortaya çıkan görüşleri ilgililere sunmaktadırlar (46).

Odalar ve Odalar Birliği yetkililerinin, çalışma yaşamını ilgilendiren bu temel yasalar üzerindeki incelemelerini, genellikle işveren Sendikaları Konfederasyonu ilgilileriyle birlikte yürüttükleri görülmektedir (47).

Bu temel yasalar dışında, odalar ve Odalar Birliği yetkililerinin hükümetle ilişkileri, "Çarık, Kalfa ve Ustaalar Hakkındaki Kanun Tasarısı", "İşgücünün İşyerle-

(46) Bu konuda bkz.: Faaliyet Raporu 1973, s. 2-3; Faaliyet Raporu 1971, s. 62-67; Faaliyet Raporu 1970, s. 44-49; Faaliyet Raporu 1969, s. 44-47; Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 19-20

(47) Sözgelimi, Odalar Birliğinin 1973 faaliyet raporunda, 274 sayılı yasanın bazı hükümlerini değiştiren 1367 sayılı yasanın hasırlanması sırasında, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunun katkıları ile olumlu sonuçlara ulaşıldığı belirtilmektedir. Bkz.: Faaliyet Raporu 1973, s. 3

rinde ve Dışında Eğitimi ile Mesleğe Yönelme Çalışmalarının Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun Tasarısı" gibi yasal çalışmalar ve çeşitli yasaların uygulamalarına ilişkin tüzük ve yönetmelikler konularında da sürmektedir (48).

Sosyal sorunlar alanında odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkileri hukuksal çalışmalarla sınırlı kalmaktadır.

İşçi ihracında izlenen politikayla yakından ilgilenen Odalar Birliği yetkilileri, görüşlerini kamu oyu ve ilgili bakanlıklar önünde savunarak hükümet kararları üzerinde etkili olmaya çalışmaktadırlar (49).

Üyelerinin sosyal güvenliğinin sağlanması sorunu üzerine titizlikle eğilen odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, "Bağ-Kur" yasasının gerçekleşmesiyle olumlu sonuca ulaşmışlardır. Bu yasanın uygulanmasında da önemli bir rol oynamaktadırlar.

(48) Bks.: Faaliyet Raporu 1969, s. 44-46

(49) Süngelimi, yurt içi gereksinimi karşılanıncaya dek nitelikli işçi ihracının önlenmesini isteyen Odalar Birliği yetkilileri, görüşlerini ilgililer önünde savunmuş, bu konuda kamu oyu oluşturmaya çaba göstermişlerdir. Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 31-32

Çalışma Bakanlığınca Ankara'da yapılan "Çalışma Meclisi" toplantılarına Odalar Birliği temsilcileriyle katılmakta ve görüşlerini orada da savunmaktadır (50).

Çeşitli işyerlerinde çalışan işçilerin iş süreleri, bu sürelerin doğurduğu sorunlar ve bu konularda yapılması istenen düzenleme değişiklikleri gibi alanlarda da odaların Çalışma Bakanlığıyla ilişkiler kurduğu görülmektedir (51).

Verdiği örnekler göstermektedir ki, sosyal sorunlar alanında odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle kurduğu ilişkiler, tüm ilişkiler içinde önemli bir yer tutmaktadır.

V. ARAZİ KULLANIMININ DÜZENLENMESİ VE ŞEHİRCİLİK

Arazi kullanımının düzenlenmesi ve şehircilik alanlarında, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, hükümetle birçok konuda önemli ilişkiler kurabilirler.

Endüstri bölgelerinin saptanması ve düzenlenmesi; çeşitli bitkilerin ekim alanlarının planlanması; yeni bitki türleri yetiştirilmesi yada bazı bitki türlerinin yetiştirilmesinden vazgeçilmesi; kent planlarının hasırlanması ve bunların uygulanması; turizm endüstrisinde kullanılacak alanların belirlenmesi konularında yapıla-

(50) Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 32; Faaliyet Raporu 1973, s. 2

(51) Bks.: Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 18

çak çalışmalarda odalar ve Odalar Birliği yetkililerinin hükümetle işbirliği sağlamaları gerekmektedir.

Türkiye'de, Odalar Birliği yetkilileri ve bazı odalar organize sanayi bölgeleri kurulması konusunda büyük çaba göstermektedirler.

Organize sanayi bölgesi kurma çalışmaları, genellikle odalarca başlatılmakta, bazen belediye ve il özel idaresi de kuruluş çalışmalarına katılmaktadır (52). Ayrıca, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü de, organize sanayi bölgeleri kuruluşuyla ilgilenmekte ve bu konuda Odalar Birliği yetkilileriyle ilişki kurmaktadır.

Odaların ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün başvurması üzerine, organize sanayi bölgelerinin proje çalışmaları Odalar Birliğince yapılmaktadır (53).

Organize sanayi bölgelerinin proje çalışmalarının tamamlanmasından sonra, kredi sağlanması konusunda, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri ilgili bakanlıklarla,

(52) Söğelimi, Manisa organize sanayi bölgesinin kurucuları, Ticaret ve Sanayi Odası, Belediye ve il özel idaresidir. Bks.: Güngör Onal, "Organize Sanayi Bölgeleri", içinde: B.İ.T.İ.A.D., C. 2, S. 2, s. 794

(53) Söğelimi, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün başvurması üzerine, Elâzığ organize sanayi bölgesi 5n projesi (bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. 26); odaların başvurması üzerine, Gaziantep, Eskişehir organize sanayi bölgeleri 5n projeleri (bks.: Faaliyet Raporu 1971, s. 33) Odalar Birliğince hazırlanmıştır. Odalar Birliği ayrıca belediyelerin istediği proje çalışmalarını da yapmaktadır.

Özellikle de Teknoloji ve Sanayi Bakanlığıyla ilişkiler kurmaktadırlar. Organize sanayi bölgelerinin finansmanında, Devlet kredilerinden büyük ölçüde yararlanılmaktadır. Söğelimi, Eskişehir organize sanayi bölgesinin altyapısının tamamlanması için gereken 35 milyon TL. sıranın 31.500.000 TL. sı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığından sağlanmıştır (54).

Organize sanayi bölgesi kurulması çalışmalarında, bazı odaların şehircilik çalışmalarına ilgi gösterdikleri ve bu konuda, hükümetin taşra kuruluşlara yetkilileriyle ortak çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Örneğin, Eskişehir Sanayi Odası yetkilileri, Eskişehirde düzenli kent gelişmesinin sağlanması konusuna eğilmiş, bu konuda ilgililerle toplantılar düzenlenmiş (55) ve Nazım İmar Planının hazırlanması çalışmalarına dolaysız olarak katılmışlardır (56).

Turizm yatırımlarının yapılacağı en uygun yerlerin saptanması konusunda da Odalar Birliği hükümetle ilişkilerini sürdürmektedir (57).

(54) Bilgiler Eskişehir Sanayi Odası yetkililerinden sağlanmıştır.

(55) Bks.: Eskişehir Sanayi Odası Haftalık Haber Bülteni, 25 Haziran 1973, S. 133, s. 8-9

(56) Bks.: Eskişehir Sanayi Odası Yönetim Kurulu 1973 Yılı Faaliyet Raporu, s. 6

(57) Bks.: Faaliyet Raporu 1970, s. 35

Görüldüğü gibi, arazi kullanımının düzenlenmesi ve şehircilik alanında, odalar ve Odalar Birliği hükümetle çeşitli ilişkiler kurmaktadır. Ancak, bu alanda yapılabileceklerin daha fazla olduğunu, odalar ve Odalar Birliğinin bu alana gerekenden daha az önem verdiğini belirtmek yanlış olmayacaktır.

VI. ULAŞIM

Ülkenin ulaşım sorunları, ticaret ve sanayi odalarının üyelerini çok yakından ilgilendirmektedir. Bu nedenle, odaların ve Odalar Birliğinin, ulaşımın hukuksal düzenlenmesi, ulaşım altyapısının gerçekleştirilmesi, ulaşım ile ilgili kararların alınması konularında hükümetle ilişki kurmaları gerekli olmaktadır.

Türkiye'de de, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, ulaşımın çeşitli sorunlarına ilişkin görüşlerini ve önerilerini bildirerek bu konudaki hükümet kararlarını etkilemektedir.

Ulaşımın hukuksal düzenlenmesi konusunda, Örneğin, Karayolu Taşıma Kanunu tasarısı ve Yurt Dışında Yolu ve Mal Nakliyatı ile ilgili Yönetmelik tasarısına ilişkin çalışmalar sırasında, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri hükümetle ortak çalışmalar yapmışlar ve görüş-

lerini savunmuşlardır (58).

Uluslararası ulaşım konusunda, uluslararası ulaştırmayı kolaylaştıracak anlaşmaların yapılmasına ilişkin olarak ilgili bakanlıklarla ilişki kuran Odalar Birliği yetkilileri çabalarının sonucunu almışlar, bazı ülkelerle yapılan ikili karayolu anlaşma görüşmelerine katılmışlardır (59).

Kara, demir, deniz ve hava yollarıyla yapılan ulaştırmaya ilişkin çeşitli konularda, Odalar Birliğinden ayrı olarak odaların da ilgili bakanlıklar ve yörel kuruluşlarla çalışmalar yaptıkları görülmektedir.

Bursa Ticaret ve Sanayi Odası, Bursa kentiyile İstanbul ve Ankara arasında hava ulaşımının daha yoğunlaştırılması konusunda girişimlerde bulunmuştur (60).

-
- (58) Bks.: Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 11. "Yurt Dışında Yolcu ve Mal Nakliyatı ile İlgili Yönetmelik" tasarısı çalışmalarına katılan Odalar Birliği yetkilileri, tasarıda Birlik görüşleri yönünde bazı değişiklikler yapılmasını sağlamışlardır. Bks.: Faaliyet Raporu 1972, s. 59
- (59) Odalar Birliği yetkilileri, Ankara'da yapılan Türk-Yunan ve Rus karayolu anlaşma görüşmeleriyle Belgrad'da toplanan Türk-Yugoslav karayolu anlaşması karma komisyon toplantısına katılmışlardır. Bks.: Faaliyet Raporu 1971, s. 56. Ayrıca, 1968 yılı başında, Batı Almanya hükümetinin taşıtlarının topraklarına girmesine izin vermemesi üzerine, Odalar Birliği yetkilileri ilgili bakanlıklara başvurarak sorunun çözümlenmesini sağlamışlardır. Bks.: Faaliyet Raporu 1969, s. 41
- (60) Bks.: Bursa Ticaret ve Sanayi Odası 1973 Yılı Faaliyet Raporu, s. 17

tadırlar. Bu faaliyetleri sırasında, ulusal eğitimle ilgilenen kamu kurumlarıyla ilişkiler kurmaktadırlar.

Odaların bu tür faaliyetleri, meslek formasyonu ve teknik eğitime yöneldiği gibi, orta öğretimden başlayarak yüksek öğrenim sonuna kadar, çeşitli dallarda öğrenci yetiştirmek biçiminde de olabilmektedir.

Bazı odaların sık sık, teknik konularda kurslar düzenledikleri görülmektedir. Bu kurslar genellikle, yörel teknik okullarla işbirliği yapılarak gerçekleştirilmektedir. Söğelimi, İstanbul Sanayi Odası, Maçka ve Haydarpaşa Sanat Enstitüleri ve İstanbul Motor Sanat Enstitüsüyle düzenlediği torna, teknik resim ve kaynak konularındaki akşam kurslarını düzenli olarak yürütmektedir (64).

Eskişehir Sanayi Odası, 1973 yılında, Eskişehir'de bulunan meslek okullarıyla işbirliği yaparak, elektrik ark kaynağı ve el tesviyeciliği konularında kurslar düzenlemiştir (65).

İstanbul ve Ankara Ticaret Odalarının da bu tür çalışmalar yaptıkları görülmektedir (66).

(64) Bks.: İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Kasım 1970, S. 57, s. 45

(65) Bks.: Eskişehir Sanayi Odası Yönetim Kurulu 1973 Faaliyet Raporu, s. 3

(66) İstanbul Ticaret Odası, İstanbul'da bir öğrenci yurdu binası ile Cumhuriyetin 50. yıldönümü dolayısıyla bir ilkokul yaptırmaya girişmiştir. Bks.: İstanbul Ticaret Odası 1973 Nisan-Haziran Dönemi Faaliyet Raporu, s. 2. Ayrıca, her yıl, "meslek seçimine rehberlik" konusunda konferanslar düzenlenmektedir. Bks.: a.g.r., s. 1

Bununla birlikte, meslek formasyonu ve teknik öğretim konularında çalışma yapan oda sayısının, tüm oda sayısına oranla çok az olduğunu söylemek gerekir.

Çeşitli dallarda öğrenim yapan öğrencilere burs veren oda sayısının daha fazla olduğu görülmektedir. Süzgelimi, Eskişehir Sanayi Odası, Eskişehir Ticaret Odası, Bursa Ticaret ve Sanayi Odası, İstanbul Sanayi Odası, İstanbul Ticaret Odası, çeşitli okullarda öğrenim gören öğrencilere, çeşitli sayıda ve tutarda burs vermektedir.

Bazı odaların, bölgelerindeki teknik öğretime daha fazla ağırlık verilmesi, istihdam öncesi eğitim merkezleri kurulması konularında Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileriyle ilişkiler kurdukları da görülmektedir (67).

Ankara Ticaret Odası da, Milli Eğitim Bakanlığı yetkilileriyle işbirliği yaparak "satış sanatı eğitimi kursu" düzenlemiştir. Bkz.: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Mayıs 1970, s. 17

- (67) Eskişehir Sanayi Odası ile Bursa Ticaret ve Sanayi Odası, Milli Eğitim Bakanlığıyla kurdukları yegua ilişkiler sonucu, Türkiye'de kurulması düşünülen altı istihdam öncesi eğitim merkezinden ilk ikisinin Bursa ve Eskişehir'de kurulmasına karar verilmesini sağlamışlardır. Bkz.: Eskişehir Sanayi Odası Yönetim Kurulu 1971 Faaliyet Raporu, s. 2
- Ayrıca, Eskişehir Sanayi Odası, İÜletişiminin daha iyi değerlendirilmesini sağlamak amacıyla, Tatbiki Güzel Sanatlar Akademisininin bir bölümünün Eskişehir'de açılması için çalışmalar yapmaktadır. Bkz.: a.g.f., s. 3

Yukarıda sayılan çalışmalar dışında, çok az sayıda odanın, hükümete bağlı kuruluşlarda çalışan uzmanlarla işbirliği yaparak, çeşitli konularda konferanslar, tartışmalı toplantılar düzenlediği görülmektedir.

Odalar Birliğinin, Eğitim alanında, önemli sayılabilecek bir faaliyeti yoktur. Türkiye'de faaliyette bulunan odalar içindeyse yalnızca on dolayında odanın Eğitim konusunda çalışmalar yaptıkları görülmekte, odaların bu konuya gereken önemi vermedikleri yada veremedikleri anlaşılmaktadır.

Şimdiye kadar, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişki kurduğu belli başlı alanları gözden geçirdik. Bu önemli alanlar dışında, odalar ve Odalar Birliği yetkililerinin, hükümete bağlı kuruluşlarla çeşitli konularda işbirliği yaptıkları görülmektedir. Söğelimi, standardizasyon konusunda Türk Standartları Enstitüsüyle, istatistik konusunda Devlet İstatistik Enstitüsüyle, üretkenlik konusunda Milli Üretkenlik Merkeziyle ortak çalışmalar sürdürülmektedir.

KESİM II

İLİŞKİ BİÇİMLERİ

Odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişki alanının çok geniş olduğunu saptamış bulunmaktayız. Bu ilişkiler, çeşitli biçimlerde kurulmaktadır. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, odaların ve Odalar Birliğinin hükümetle

kuracağı ilişkilerin biçimi, yasa ve tüzükte belirlenmemiştir. Yalnızca, TSOBK, Ticaret Bakanlığına odalara ve Odalar Birliğine görevler verebileceğini, odalar ve Odalar Birliğinin Meclis Komisyonları ve Bakanlıklarca istenecek bilgileri vermek zorunda olduğunu hükme bağlamıştır (md. 5 ve 62).

Bunun dışında, hükümetle ilişki kurarken, odalar ve Odalar Birliği bağımsız davranmaktadır. Aynı konuda, odalar ve Odalar Birliği hükümetle ayrı ayrı ilişkiler kurabilmektedir. Bu yüzden, çeşitli odalar ve Odalar Birliğinin aynı konuya ilişkin görüşleri çelişebilmektedir. Böyle çelişkilerin ortaya çıkmasına geçmemek gerekir. Çünkü, sanayicilerle tüccarların yararları her zaman aynı doğrultuda değildir. Odaların ve Odalar Birliğinin aynı konuda hükümete çelişik görüşler iletmesi, bu kuruluşlar bakımından hükümet üzerinde olumsuz bir etki yaratabilmektedir.

Bu yüzden, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle ilişkilerinin belirli bir düzen içinde gerçekleştirilmesi yararlı olacaktır. Odaların tümünü ilgilendiren genel sorunlara ilişkin olarak, hükümetle ilişkiler tek kanaldan, Odalar Birliği aracılığıyla kurulabilir. Bu durumda, Odalar Birliğinin, odalarla kuracağı ilişkiler sonucu ortak bir görüş sağlanması gerekecektir. Öte yandan, yörel sorunlar hükümete doğrudan doğruya odalarca iletilebilir.

leştirilmesi için büyük çaba harcamaktadırlar (68).

Türkiye'de, bu ilişki biçimine sık sık başvurulduğu görülmektedir. Ancak, hükümetler değiştikçe, ortak toplantıların kesildiği yada yeniden düzenlenmeye başladığı da bir gerçektir. Süregelen, 12 mart 1971 sonrasında, bir süre, odalar ve Odalar Birliğinin bütün çabalarına karşın, bu toplantıların gerçekleştirilmesi sağlanamamış, Cumhurbaşkanının aracılığıyla gerçekleştirilen bir toplantı "usulen yapılmış bir toplantı" olmaktan öteye gidememiştir (69). Buradan, hükümetin siyasal reaksiyonun odalar ve Odalar Birliğiyle kurulacak ilişkileri doğrudan etkilediği sonucuna varılmaktadır.

Odalar ve Odalar Birliği yetkilileriyle hükümet üyeleri arasında ortak toplantılar yapıldığında (bu toplantılara oda üyeleri de katılabilmektedir), toplantı düzenlenmesi isteği genellikle odalar ve Odalar Bir-

(68) Bks.: Odalar Birliği Yönetim Kurulu Başkanının genel kurulu açış konuşması, Faaliyet Raporu 1973, s. IV

(69) Ayrıntılı bilgi için bks.: "Özel Sektör ve Hükümet", Milliyet, 10.1.1972

Odalar Birliği Yönetim Kurulu Başkanı 1972 yılında yapılan genel kurul toplantısının açış konuşmasında, bu konuda şöyle demektedir: "Milletçe kalkınma için bu sistemde sorumlu olan karşılıklı haberleşme ile ekonominin iyi işlemesi bakımından şart olan kararlara katkı sağlama, duyurma ve açıklık yerine her türlü diyalogdan ve ortak çalışmadan kaçınılma eğilimi, üstünlü ile belirtmek gerekir ki, uzun bir süre devam etmişti". Faaliyet Raporu 1972, s. 6

liği yetkililerinden gelmektedir. Ancak, bazen Cumhurbaşkanının yada Başbakanın çağrısı üzerine toplantılar yapıldığı da görülmektedir. Başbakanın ve bakanların odalara ve Odalar Birliğine yaptığı ziyaretler de, sorunların karşılıklı olarak tartışılmasına olanak sağlamaktadır (70).

III. GÖRÜŞ BİLDİRME

Çok yaygın olarak kullanılan bu ilişki biçimi odalar ve Odalar Birliğinin çeşitli sorunlar hakkındaki düşüncelerini açıklamasıdır.

Odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, çeşitli konulara ilişkin görüşlerini, hükümet yetkililerinin isteği üzerine bildirebileceği gibi kendiliğinden de ilgililere sunabilir.

(70) Odalar Birliğinin 1969 yılı faaliyet raporunda, odalar ve Odalar Birliği temsilcileriyle bazı bakanlar arasında yapılan toplantılara 1968-1969 döneminde de devam edildiği belirtilmektedir.

Faaliyet Raporu 1969, s. 67

Ayrıca, 1972 ve 1973 yıllarında da, odalar ve Odalar Birliği temsilcilerinin Başbakan, bazı bakanlar ve bakanlık ilgilileriyle ortak toplantılar düzenledikleri görülmektedir. Bu konuda bkz.: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Ocak-Şubat 1972, s. 9; İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Ağustos, 1972, s. 78, s. 26; İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Ağustos, 1973, s. 90, s. 32

Odalar ve Odalar Birliği, gürüğlerini, raporlar yayınlayarak, ilgililere yazarak, bildiri dağıtarak yada basında açıklama yaparak bildirebilirler. Odalar ve Odalar Birliğinin gürüğlerini ilgililere muhtıra biçiminde sunduğu da gürülmektedir.

Gürüğ bildirme, bütün iliğki alanlarında kullanılmaktadır: Hükümet programı üzerine olduğu gibi Fiyat Kontrol Komitesi çalışmaları üzerine, iş yasa-mını düzenleyen bir yönetmelik üzerine olduğu gibi vergi reformu üzerine ...

IV. ODALAR VE ODALAR BİRLİĞİ TEMSİLCİLERİNİN DANIşMA TOPLANTILARINA, KOMİSYON ÇALIş- MALARINA, ÇEşİTLİ KURULLARA KATILMASI

Odalar ve Odalar Birliğinin, karar alıcı yada kararları hazırlayıcı çalışmalar yapan çeşitli toplantı, komisyon ve kurullarda temsil edilmesi hükümet kararları üzerindeki etkililiğini arttıracaktır. Türkiye'de de, odalar ve Odalar Birliği yetkilileri, bu iliğki biçimine giderek daha çok bagvurulması için çaba harcamaktadırlar. Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı, İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi, Türk Standartları Enstitüsü ve Milli Prodüktivite Merkezi örgütlerinde odalar ve Odalar Birliği yetkilileriyle

bu tür ilişkiler sık sık kurulmaktadır (71).

Odalar ve Odalar Birliği bu tür toplantı, komisyon ve kurullarda, yönetim kurulu üyelerinden biri, oda üyelerinden biri yada oda üyesi olmayan bir kişi tarafından temsil edilebilir. Ya da gösterilecek belirli sayıda aday içinden birisininin temsilci olarak seçimi hükümet yetkililerine bırakılabilir.

Türkiye'de, bu tür ilişkilerde odaların ve Odalar Birliğinin kimler tarafından temsil edileceği belirlenmiş değildir. Genellikle, odalar oda yönetim kurulu üyelerinden biri, Odalar Birliği de Birlik yönetim kurulu üyelerinden biri yada Birliğin çalıştırdığı uzmanlardan biri tarafından temsil edilmektedir. Bu durum, odaların ve Odalar Birliğinin yönetim kurulu üyelerinin geçitli dallarda uzmanlaşmış kişiler arasından seçilmesini ve bu kuruluşların uzman kişiler çalıştırmalarını gerekli kılmaktadır. Bu arada, oda genel sekreterlerinin ticaret ve ekonomi alanında uzman kişiler arasından atanmaları, bu açıdan da yararlı olacaktır.

(71) Bks.: Mücahit Büktaç, "Odaların Hükümetle İlişkileri Hakkında", içinde: İstanbul Ticaret, (Haftalık gazete), 6 şubat 1970, S. 595, s. 2

tur. 1971 martından sonra kurulan ilk hükümetin bu görevi Odalar Birliğinden alması üzerine, kurulan kadro işlevsiz kalmış ve ilk anda 93 memurun işine son verilmiştir (72). Kota uygulamasının Odalar Birliğinden alınması, Birliğin mali olanaklarını da büyük ölçüde kısıtlamıştır.

Ticaret Bakanlığıyla odalar ve Odalar Birliği arasında görev alışverişi yapılması yasa gereğidir. Bu gereklilik, hizmetin daha iyi yerine getirilmesi bakımından da savunulabilir. Ancak, bu görev alışverişi yapılırken, akılcı olmayan kararlar almaktan da kaçınmak gerekmektedir.

VI. HÜKÜMETİN ODALARA VE ODALAR BİRLİĞİNE DANIŞMA ZORUNLULUĞU

Bazı ülkelerde, çeşitli yasa ve yönetmelik hükümleri, çeşitli alanlarda yönetsel kararların alınmasından önce, edalara doğrudan doğruya ve zorunlu olarak danışılmasını öngörmektedir (73). Sözgelimi, Fransa'da 9 nisan 1898 tarihli yasanın 12. maddesinde sayılan konularda ticaret odalarının görüşünün alınması zorun-

(72) Bks.: "Özel Sektör ve Hükümet", Milliyet, 10.1.1972

(73) Bks.: "Ticaret ve Sanayi Odalarının Hükümetler ...", s. 401

ludur (74). Yüetsel makamların bu konularda odalara danışmaması, vereceği kararların yokluğu sonucunu doğurur.

Odalar ve Odalar Birliğinin hükümet kararları üzerinde önemli ölçüde etkide bulunmasını sağlayacak olan bu sorumluluk Türk hukukunda öngörülmemiştir.

Görüldüğü gibi, Türkiye'de, odalar ve Odalar Birliğinin hükümetle işbirliği yöntemleri önceden belirlenmiş bir yapıya sahip değildir. Oysa, odalar ve Odalar Birliğiyle hükümet arasında kurulacak ilişkilerin resmi bir yapıya kavuşturulması ve böylece bu kuruluşlarla hükümet arasında işlevsel bir bağ kurulması, hizmetlerin daha iyi yerine getirilmesine, kuruluşların bu amaçta daha iyi kullanılmasına büyük yarar sağlayacaktır.

(74) Bks.: Roger Décottignies, "Chambres de Commerce", s. 392. Bu konular, 12. maddede şöyle sayılmaktadır: Ticaret alanındaki hukuksal düzenlemeler; bir bölgede yeni bir ticaret odası, ticaret borsası, kambiyo ofisi, deniscilik sınırlığı, ticaret mahkemeleri, karma uyumsuzluk kurulları, Fransis Bankası şubeleri, genel mağazalar, açık arttırmayla yada toptan satış yerleri kurulması; bölge taşıma hizmetlerinden alınacak vergilerin konulması; bölgede yapılacak kamu inşaatlarına ilişkin özel yönetmelik ve yasalarca belirlenen konular; mahkûmların işgücüne ödenecek ücret tarifelerinin hazırlanması.

B O N U Ğ

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olan ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliğinin, Türk hukukunda, kamu kurumu kümesi içinde yer aldıkları ve Türk yönetsel sisteminin bir bölümünü oluşturdıkları varsayımının doğruluğu, incelememizin birinci bölümünde kanıtlanmış bulunmaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki diğer meslek kuruluşları gibi, ticaret ve sanayi odaları ve Odalar Birliği de, her şeyden önce, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Çünkü, ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliği, kamu yararına amaçlayan, yasayla yada yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilen, kamu gücünü kullanan ve ilgililerin katılması zorunlu olan kuruluşlardır.

Ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliği, diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi, "kamu kurumu" hukuksal kümesi içinde yer almaktadır. Bu kuruluşların kamu kurumu oldukları, kuruluş yasalarında açıkça belirtilmektedir. Ayrıca, odalar ve Odalar Birliği, kamu kurumlarının ayırdedici niteliklerini taşı-

maktadır: Kamu hizmeti görmektedirler, özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.

Hukuksal yönden kamu kurumları oldukları saptanan ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliği, yönetsel açıdan, Türk yönetsel sistemi içinde, hizmet yerinden yönetimi kuruluşları olarak örgütlennmiş bulunmaktadır. Öbür kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi, ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliğinin hizmet yerinden yönetimi kuruluşları olarak örgütlenmeleri, yapacakları hizmetlerin teknik niteliğe sahip olmalarının bir gereğidir. Böylece Devlet, bu mesleklerle uğraşanların mesleklerini belirli bir düzen ve disiplin içinde yürütmelerini sağlamak ve bunları belirli ölçüde denetimi altında tutmak istemiştir. Meslek kuruluşlarının hizmet yerinden yönetimi kuruluşları biçiminde örgütlenmesiyle, merkezi yönetimin bazı görevleri bu kuruluşlara aktarılarak, yönetimdeki iş bölümü etkin bir duruma getirilmek istenmiştir.

Ticaret ve sanayi odaları ile Odalar Birliğinin yapısı, görevleri, faaliyetleri incelenirken ve yeniden düzenlenmelerinde öneriler ortaya atılırken, bu kuruluşların kamu kurumları olduğunu ve hizmet yerinden yönetimi kuruluşları biçiminde örgütlendiklerini gözden uzak tutmamak gerekmektedir.

Odaların yapısının incelenmesi, hukuksal ve yönetsel açılardan ilginç sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.

Ticaret odaları ve "ticaret ve sanayi odaları"nın çalışma alanlarının belediye sınırları; sanayi odalarının çalışma alanlarının da il sınırları olarak saptanması, çok sayıda küçük oda kurulması sonucunu doğurmuştur.

Çalışma alanlarının dar tutulması nedeniyle, odaların üye sayısı çoğunlukla azdır. Üye sayısı 1000'den az olan "ticaret ve sanayi odaları" tüm "ticaret ve sanayi odaları"nın % 54,7'sini oluşturmaktadır. Bu oran ticaret odaları için % 53,4, sanayi odaları içinse % 71,4'dür.

Odaların büyük çoğunluğunun gelirleri de yetersizdir. "Ticaret ve sanayi odaları"nın % 67,8'inin ve ticaret odalarının % 56'sinin yıllık gelirleri 300.000 İ.L.'nin altındadır. Ayrıca, odaların, gelirlerinin önemli bir bölümünü Anayasaya uygunluğu kesin olmayan yasa hükümlerine dayanarak sağladıkları görülmektedir.

Büyük ölçüde gelirlerinin yetersizliğine bağlı olarak, odalar, nicel ve nitel yönden personel sıkıntısı çekmektedir. Ticaret odalarının % 70,4'ü, "ticaret ve sanayi odaları"nın da % 78,2'si 10'dan az sürekli memur çalıştırmaktadır. Ticaret odalarının çalıştırdığı sürekli memurların % 65,2'si, "ticaret ve sanayi odaları"nın çalıştırdığı sürekli memurların da % 67,6'sı ilkökul ve ortaökul mezunudur. Odaların genel sekreterleri içinde de ilkökul ve ortaökul mezunu olanların oranı oldukça yüksektir.

Odaların çalışma alanlarının darlığı, üye sayılarının azlığı, gelirlerinin ve çalıştırdıkları memurların gerek sayıca gerekse nitelik yönünden yetersizliği birlikte değerlendirilince, odaların büyük çoğunluğunun gereği gibi çalışabilir durumda olduğu konusunda kuşku- lar ortaya çıkmaktadır.

Bu aksaklıklar nedeniyle, odaların büyük çoğunluğu, yasada kendilerine verilen görevleri gereğince yapma- makta ve işlevlerini yeterince yerine getirememektedir- ler.

Odaların yetersiz kalmasında, yukardaki aksaklık- ların yanı sıra bazı etmenlerin varlığını da yadsımamak gerekir.

Bu etmenlerin birini, oda yöneticilerinin eğitim durumuna bağlayabiliriz: Bilgi edinebildiğimiz 10 oda- nın (1) oda meclisi üyelerinin % 70,1'i ve yönetim kuru- lu üyelerinin de % 58,5'i ilkökul ve ortaokul mezundur.

Bir başka etmen, odalar ve Odalar Birliği arasında işlevsel bağların kurulmaması ve Odalar Birliğinin oda- lar arasında birleştirici bir rol oynamamış olmasıdır. TSOBK ve TSOBT'nün odalarca farklı biçimlerde yorumlan- masında ve değişik konulardaki uygulamaların odalar ara- sında farklılıklar göstermesinde, Odalar Birliğinin sorun- luluğu olduğunu kabul etmek gerekmektedir.

(1) Bu odalar Eskişehir ve Ankara Sanayi Odaları; Bergama ve Kırıkkale Ticaret Odaları; Kütahya, Ordu, Hopa, Lüleburgaz, Silifke ve Bitlis Ticaret ve Sanayi Odala- rıdır.

Odaların ve Odalar Birliğinin denetimindeki yetersizlik, bu kuruluşların görevlerini yerine getirememelerine, yanlış ve tutarsız uygulamalarda bulunmalarına yol açan bir başka etmendir.

Odaların büyük çoğunluğunun gereğince yeterli kuruluşlar olmadıkları gerçeğinden başka, incelememizin ikinci bölümünde ortaya konduğu gibi, odalar arasında da çeşitli yönlere büyük dengesizlikler bulunmaktadır.

Gerçekten, çeşitli odaların gelirleri, üye sayıları, çalıştırdıkları memur sayıları arasında büyük farklılıklar olabilmektedir. Yıllık geliri 10.000 ₺'si olan oda yanında yıllık geliri 30 milyon ₺'sine yaklaşan oda da bulunmaktadır. Bazı odaların üye sayısı yüzlerle sayılırken, bazıları 50.000'e yakın üyeye sahip bulunmaktadır. Bazı odalar hiç memur çalıştıramasın, başkaları yüzlerce memur çalıştırabilmektedir.

Odalar arasındaki bu dengesizlik, Türkiye'nin ekonomik gelişmesinde bölgeler arasında görülen dengesizliğin sonucudur. Gerçekten, en çok gelişmiş, etkin odalar ülkenin en çok kalkınmış bölgelerinde kurulmuş olan odalardır: İstanbul Ticaret Odası, İstanbul Sanayi Odası, İzmir Ticaret Odası, Ege Bölgesi Sanayi Odası gibi.

Odaların ve Bersaların üst örgütü olan Odalar Birliği, önemli bir bütçeye sahip büyük bir kuruluş durumuna gelmiştir. Ancak, daha önce de belirttiğim gibi,

odalarla işlevsel bağlar kuramamış olan Odalar Birliği görevlerini gereği gibi yerine getirebilmiş olmaktan uzak kalmıştır.

Öte yandan, Odalar Birliği genel kurulunda, tüccar ve sanayiciler eşit olarak temsil edilmektedir. Genel kurulda, küçük tağra odalarının delegeleri olan tacirler büyük çoğunluğu oluşturmakta, ancak, bu çoğunluğun yönetimdeki ağırlığı aynı oranda olmamaktadır.

Buna neden olarak, Odalar Birliği yönetim kurulu üyelerinin seçiminde siyasal etmenlerin belirleyici rol oynadıkları ileri sürülmektedir.

Araştırmamızın üçüncü bölümünde, varlık gösterebilen odaların ve Odalar Birliğinin ülkenin bütün sorunlarıyla ilgilendikleri, bir çok alanda hükümetle ilişkiler kurdukları ortaya konulmaktadır.

Odalar ve Odalar Birliği, ekonomi ve maliye, dış ticaret, hukuksal araştırmalar, sosyal sorunlar, arazi kullanımının düzenlenmesi ve şehircilik, ulaşım ve eğitim alanlarında hükümetle ilişkiler kurmakta ve hükümet kararları üzerinde büyük ölçüde etkili olmaktadır.

Odalar ve Odalar Birliği, hükümetle ilişkilerini, Devlet ve Hükümet Başkanlarıca yada ilgili bakanlarca kabul edilme, hükümet başkanı ve üyeleriyle ortak toplantılar yapma, görüş bildirme, çeşitli danışma toplantıları

tilarına, komisyon ve kurul çalışmalarına katılma biçimlerinde kurmaktadırlar.

Bu ilişkiler çerçevesinde, odaların ve Odalar Birliği yetkililerinin, özel kesimin temsilcileri olarak davrandıkları dikkati çekmektedir. Örneğin, Odalar Birliği 1973 faaliyet raporunda, Odalar Birliğinin "hür teşebbüs kesiminin iktisadi ve sınai faaliyetlerinde yardımcı, yol gösterici ve uyarıcı olma hizmetini yüklenmiş bir kuruluş olarak" çalıştığı belirtilmektedir (2). Aynı raporda, "kamu kesiminde ortak pazar ile ilgili bütün toplantılara özel sektör adına iştirak edilmiş ve görüşlerimiz savunulmuştur" denmektedir (3). Milli Produktivite Merkezinde yapılan bir seminerde, Odalar Birliği temsilcileri özel sektör görüşünü dile getirmeye çalışmışlardır (4).

Odaların yetkilileri de, Odalar Birliği yetkililerinin tutumunu benimsemiş olarak yalnızca özel kesim temsilcileri gibi davranmaktadırlar (5).

Bu görünüşün gerçekmiş gibi değerlendirilmesi yanlışlığına bazen hükümet yetkilileri de düşmektedirler.

(2) Bks.: Faaliyet Raporu 1973, s. XXIV

(3) Aynı rapor, s. 36

(4) Aynı rapor, s. 9

(5) Bks.: Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, s. 43; Ankara Ticaret Odası Dergisi, Ocak-Şubat 1972, s. 17-18

Bu arada, kamu kesiminde yer alan oda üyelerinin oda meclisleri ve yönetim kurullarında temsil edilme olanağı bulamadıklarını (kural dışı bazı durumlarda varlığı dışında) belirtmek gerekir.

Oysa, odalar ve Odalar Birliği, Üsel kesim tüccar ve sanayicilerinin örgütü değildir. Bu kuruluşlara, kamu kesimi içinde ticaret ve sanayi ile uğraşan kuruluşlar da üyedir. Odalar ve Odalar Birliğinin hem Üsel kesimde hem de kamu kesiminde yer alan ticaret ve sanayi ile uğraşan tüm kişi ve kuruluşların örgütü olduğu tartışılmayacak bir gerçektir.

Buraya kadar ortaya koyduğumuz aksaklıklar ve yanlış uygulamalar, odalar ve Odalar Birliğinin yeniden düzenlenmesinin ivedilikle ele alınmasını sorunlu kılmaktadır.

Araştırmamızın girişinde de belirttiğimiz gibi, bir yönetsel kuruluşun sorunları ve yeniden düzenlenmesi gereği saptandıktan sonra, bu kuruluşun ayrıntılı bir biçimde incelenmesi gerekir.

Odaların ve Odalar Birliğinin de yeniden düzenlenmesi için, bu kuruluşların olanaklarının, bunlara verilecek görev ve yetkilerin ve bu görevlere uygun yapının ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte, araştırmamız sonunda, yapılması gereken yeniden düzenlemenin ağırlık vereceği konular, genel çizgile-

riyle de olsa, ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Odaların dağınkılıktan kurtarılması, çalışma gücüne sahip kuruluşlar durumuna getirilmesi gerekmektedir. Bunun için yapılacak ilk iş, odaların birleştirilmesi ve bölgesel kuruluşlara gidilmesidir. Ancak, bu yola gidilirken, odaların çalışma alanlarının ekonomik faaliyetlerin yoğunluğu, kentleşme durumu, endüstrileşme durumu gibi genel ekonomik ve toplumsal koşullar göz önünde tutularak yerinde yapılacak ayrıntılı araştırmalardan ve çözümlerlerden yola çıkılmalıdır.

Bu bölgesel örgütlenmenin yanı sıra, odaların sağlıklı bir yapıya ve çalışma düzenine kavuşması için, yeniden düzenleme çalışmalarında aşağıdaki önerilerin göz önünde tutulmasını yararlı görülmektedir.

Odalar yeterli mali olanaklara sahip kılınmalı, bu olanakların gereksiz kullanılması ciddi bir denetimle engellenmelidir.

Odaların nicel ve nitel olarak yeterli personele kavuşturulması gerekmektedir.

Odaların, ekonomik kalkınmaya katkıda bulunacak görev ve yetkilerle donatılması sorunludur. Söğelini, odaların, özel kesim yatırımlarının planlanması ve organize sanayi bölgeleri kurulması alanlarında etkin-

leŖtirilmesi olanakları araŖtırılmalıdır.

Odalar ile Odalar Birliği arasında iŖlevsel bağ-
lar kurulması, iŖ bÖlümünün etkinleŖtirilmesi ve uyumlu
bir alıŖma dÖseninin kurulması da bir zorunluluktur.

Odalar ve Odalar Birliği arasındaki iliŖkiler
resmi bir yapıya kavuŖturulmalı ve iŖ bÖlümü kesin
isgileriyle belirlenmelidir.

Hükümet, bu kuruluŖların amaçlarından saptırılma-
sını engellemeli, vesayet makamının denetimini, odalar ve
Odalar Birliğinin Özerkliğine zarar vermeyecek biçimde
etkinleŖtirilmelidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Ankara Ticaret Odası : Ankara Ticaret Odası 1973 Faaliyet Raporu, (Teksir), Ankara, 1973, 43 s.
- AKURAL, Sani/
ZİYLAN, Çetin : Bağıştay Sekizinci Daire Kararları (1960-1963), Ankara, 1963, 288 s.
- AYDIN, Naci : "Manisa Ticaret Odası 64. Yıllık İdrak Ederken", içinde: Türkiye İktisat Gazetesi, 8 Temmuz 1971
- AYDOĞAN, Cahit : "5590 Hakkında", içinde: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Kasım, 1970, s. 3-4
- AUBY/DUCOS-ADER : Institutions Administratives, Paris, 1971, 560 s.
- BAGGE, Dominique : "Ticaret Odaları, Çevrelerin İslah ve Hisseyinde Lüsumlu Kaidelerin Tesbit ve Tatbikine Nasıl Hizmet Edebilir?", (Çev. Ankara Ticaret Odası), içinde: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Haziran 1973, s. 19-21
- Birleşmiş Milletler : Anne İdaresi Elkitabı, (T.O.D. A.İ.E. Yayını), (Çev. Sevdâ Kren-Nabi Dinçer-Özer Osmankaya), Ankara, 1963, 174 s.

- Hürsa Ticaret ve Sanayi Odası** : Hürsa Ticaret ve Sanayi Odası 1973 Yılı Faaliyet Raporu, (Taksir), Kasım, 1973, 32+8 s.
- BÜKTAŞ, Mücahit** : "Odaların Hükümetle İlişkileri Hakkında", içinde: İstanbul Ticaret, (Haftalık gazete), 6.2.1970, S. 595, s. 2 ve 7
- Centre d'Etudes Administratives de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de l'Université de Nice** : Problèmes Juridiques des Chambres de Commerce et d'Industrie, Paris, 1972, 232 s.
- ÇELİK, Burhaneddin** : "Dans sa Quatre-Vingts Cinquième Année de la Chambre de Commerce d'Istanbul", içinde: Revue de la Chambre de Commerce d'Istanbul, 1966, Usul sayı, s. 5
- DEBBASCH, Charles** : Institutions Administratives, Paris, 1972, 436 s.
- DECOTTIGNIES, Roger** : "Chambre de Commerce", içinde: Répertoire de Droit Commercial et des Sociétés, Paris, 1956, s. 385-396
- Devlet İstatistik Enstitüsü** : Genel Müfess Savın, Ankara, 1973, 616 s.
- DİNÇER, Güven/ÇIRAKMAN, Erol/NECİPOĞLU, Nejat** : Danıştay Kararları 1965-1966-1967, Ankara, 1967, 347 s.
- DİNÇER, Güven/ÇIRAKMAN, Erol/NECİPOĞLU, Nejat** : Danıştay Kararları 1967-1968-1969, Ankara, 1969, 524 s.
- DURAN, Lütfi** : İdare Hukuku Mesleklileri, İstanbul, 1964
- DURAN, Lütfi** : "Meslek Teşekküllerinin Hukuki Kategorisi", içinde: Ü.Ö.Y.İ.İ.İ.Ü.Ö.D., 1970, S. 3, s. 197-219

- DURAN, Lütfi : "Kamu Kurumu-Mahkeme İqtimah-ları Kroniği", içinde: İ.Ü.H.F.M., C. XXXIII, S. 1-2, s. 328-333
- DURAN, Lütfi : "Karar İncelemesi", içinde: İstan-bul Barosu Dergisi, 1969, C. XLIII, S. 9-10, s. 609-612
- EROĞLU, Güngör : İhraçat Rejimi, (Teksir), İhraçat-la İlgili Nevsuat ve Uygulama Semi-neri Tebliği, 21 s.
- EROĞLU, Hamza : İdare Hukuku Dersleri, Ankara, 1972, 422 s.
- Eskişehir Sanayi Odası : Eskişehir Sanayi Odası Yönetim Kurulu 1973 Yılı Faaliyet Raporu, (Teksir), 1973, 13 s.
- Eskişehir Sanayi Odası : "Odalar Birliği Genel Kurulunun Yapısı", içinde: Eskişehir Sanayi Odası Haftalık Haber Bülteni, 11.6.1973, S. 151, s. 3
- Eskişehir Ticaret Odası : Eskişehir Ticaret Odası 1972 Yılı Oda Faaliyet ve Bölge Ekonomik Raporu, (Teksir), 1972, 37 s.
- Eskişehir Ticaret Odası : Eskişehir Ticaret Odası 1973 Yılı Faaliyet Raporu, (Teksir), 1973, 23 s.
- GEVÇİLİLİ, Ali : "Odalar Birliği Kbrduğumu", içinde: Milliyet, 10.7.1969
- GILLESPIE, Cecil : Accounting Systems-Procedures and Methods, Prentice Hall, INC, Englewood Cliffs, N.J., 1971, 703 s.
- GIRİTLİ, İsmet : İdare Hukuku-Anne İdaresi Teşki-lâtı-Anne İdaresi Personeli, İstanbul, 1970, 295 s.

- GIRİTLİ, İsmet : "Anne İdaresi Teşkilâtının Ana Kavramları", içinde: J.Ü.H.F.M., C. XXIX, S. 1-2, s. 29-43
- GOURNAY, Bernard : Yünetim Bilimine Giriş, (Çev. İhsan Kuntbay), Ankara, 1971, 349 s.
- GOURNAY/KESLER/
POUYBESSEAU : Administration Publique, Paris, 1967, 516 s.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara, 1969, 375 s.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1967, 125 s.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : "Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu", içinde: S.B.F. Dergisi, C. XXIV, S. 1, s. 51-70
- HERKMEK, Aykut : Teoride ve Türkiye'de Parasizmal Gelirler, Ankara, 1972, 120 s.
- HOCAGÖLU, A. Şeref/
KÖKSAL, Semha/
KÖKSAL, Fikret/
KEPEKÇİ, İ. İhsan : Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi Karar Mülasaları, İkinci Kitap, Ankara, 1963, 1088 s.
- İPEKÇİ, Abdî : "Özel Sektör ve Hükümet", Raif Çanger'le yapılan mülakat, içinde: Milliyet, 10.1.1972
- İstanbul Sanayi Odası : İstanbul Sanayi Odası Yünetim Kurulu 1971 Yılı Faaliyet Raporu, İstanbul, 1973, 12 s.
- İstanbul Ticaret Odası : İstanbul Ticaret Odası 1971 Nisan-Mayıs Dönemi Faaliyet Raporu, (Tekvir), İstanbul, 1973, 33 s.

- MERIGOT, Jean-Guy** : "Éléments d'une Théorie de la Parafiscalité", içinde: Revue de Science et de Législation Financières, Avril-Juin 1949, S. 2
- MORSELLI, E.** : "Le Point de Vue Théorique de la Parafiscalité", içinde: Revue de Science et de Législation Financières, Janvier-Mars 1951, S. 1
- NADAROĞLU, Halil** : "Teoride ve Pratikte Parafiskalite", içinde: Nalije Enstitüsü Konferansları, Yedinci Seri, Yıl 1961, s. 129-156
- Odalar Birliği** : Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1969, Ankara, 1969, 102+29 s.
- Odalar Birliği** : Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1970, Ankara, 1970, 102+28 s.
- Odalar Birliği** : Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1971, Ankara, 1971, 118+28 s.
- Odalar Birliği** : Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1972, Ankara, 1972, 192 s.
- Odalar Birliği** : Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Faaliyet Raporu-Mali Rapor 1973, Ankara, 1973, 101 s.

- Odalar Birliği : 11.5.1973 Tarihli Bilgece ve 1972-1973 Yılı Bütce Uygulanmalarında, Ankara, 1973
- Odalar Birliği : Eğitme ve Emeklilik Sanaatta Vakıf Senedi ve İlgili Mevzuatı, Ankara, 1973, 192 s.
- Odalar Birliği : Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsalarına Birliği XVII. Genel Kurulunda, Ankara, 1972, 116 s.
- Odalar Birliği : 1973-Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsalarına Birliği Genel Kurul Albümü-1973, Ankara, 1973, 271 s.
- Odalar Birliği : Akdeniz Bölgesi Oda ve Borsaları, (Tekvir), Ankara, 1964, 89 s.
- Odalar Birliği : Camianın İlgili Konular, Ankara, 1970, 8 s.
- Odalar Birliği : Doğu Almanya 1968-1969 Devresi İthal ve İhrac Listeleri ile Doğu Almanya'dan Yapılacak İthalata Ait Yönetmelik ve İlgili Birküller, Ankara, 1968, 73 s.
- Odalar Birliği : Tüketicinin Korunması İçin Ticaret Konusu Mal ve Hizmetlerle İlgili Faaliyetlerin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile İlgili Görüş ve Tekliflerinin, Ankara, 1972, 13 s.
- Odalar Birliği : Kulak Vergisi-Mali Denge Vergisi ve Kurumlar Vergisi Kanun Tasarıları Üzerinde Görüş ve Tekliflerinin, Ankara, 1972, 18 s.

- ONAL, Güngör : "Organize Sanayi Belgeleri", içinde: B.İ.T.İ.A.D., C. 2, S. 2, s. 784-803
- ONAR, Sıddık Sami : İdare Hukuku, C. 1, İstanbul, 1942, 1258 s.
- ONAR, Sıddık Sami : İdare Hukukuna Umumi Esaslar, 3. cilt, İstanbul, 3. baskı, 1966, 2152 s.
- ÜÇAL, Akar : Notlu-İstihatlı-Gerekseli "Ticaret ve Sanayi Odaları", "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları", "Ticaret Borsaları" ve "Ticaret ve Sanayi Odaları", "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları" ve "Ticaret Borsaları" Birliği Kanunu, Ankara, 1971, 94 s.
- ÜÇAL, Akar : Sanayi Odalarının Ekonomik Kalkınmaya Daha Aktif Olarak Katılması, 1972 Türkiye Sanayi Kongresi Tebliği, ayrı baskı, 11 s.
- ÜÇAL, Akar : "Fransa'da Ticaret ve Sanayi Odaları", içinde: ERADER, C. VIII, S. 1, s. 199-222
- ÜÇAL, Akar : "5590 Sayılı Kanuna Tabi Kurumlarda Görev Yapanların Sosyal Güvenliği Sorunu", içinde: ERADER, 50. Yıl Özel Sayısı, s. 324-335
- PASSERON, André : "Le Gouvernement Cherche à Faciliter les Fusions de Chambres de Commerce et d'Industries", içinde: Le Monde, 17 Novembre 1967
- FATON-DIXON : Muhasebenin Temelleri, (Çev. Mustafa Aysan), İstanbul, 1964, 931 s.

- ROLLAND, Louis : Droit Administratif-Grands Services Publics, 11. bası, Paris, 1957, 644 s.
- SAYAR, Nihad : Anne Maliyesi, İstanbul, 1961, C. 1, 283 s.
- T.O.D.A.İ.E. : İdarenin Yeniden Düzenlenmesi- İlkeler ve Çerçerler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara, 1972, 236 s.
- TORTOP, Nuri : Anne İdareni, Ankara, 1968, 230 s.
- TUNCKER, Selâhattin : "Vergi ve Benzeri Diğer Kamu Gelirleri Arasındaki İlişkiler", içinde: ESADER, C. V, S. 1, s. 257-269
- Uluslararası Ticaret Odası : "Ticaret ve Sanayi Odalarının Hükümetler Karşısındaki Rolü", (Çev. N. Zafer Üskül), içinde: ESADER, C. VIII, S. 2, s. 400-408
- Uluslararası Ticaret Odası Bürosu : "Ticaret Odaları ve Bölgesel Ekonomik Politikalar", içinde: Ankara Ticaret Odası Dergisi, Haziran 1973, s. 29-37
- ÜSKÜL, N. Zafer : "Ziraat Odaları ve Türkiye Ziraat Odaları Birliği", içinde: ESADER, 50. Yıl Özel Sayısı, s. 301-323
- VEDEL, Georges : Droit Administratif, Paris, 1973, 902 s.
- VERSAN, Vakur : Kamu Yönetimi, İstanbul, 1971, 302 s.
- WALINE, M. : Droit Administratif, 8. bası, Paris, 1959, 932 s.