

TÜRK HUKUKUNDA KOOPERATİFLER ÜZERİNDEKİ DEVLET DENETİMİ

Doç.Dr.M.Zafer ÜSKÜL

Kooperatifçilik alanında otuz yıllık bir çabadan sonra genel bir Kooperatifler Kanununun kabul edilmiş olmasına karşın, çeşitli kooperatiflere uygulanan kanunların sayısı, Türk Ticaret Kanunu ile altıdır. Bu kanunların herbirinde kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetimine ilişkin çeşitli hükümlerle karşılaşılabilir. Bu kanunların uygulanması için çıkarılan tüzükler ve yönetmelikler, bu kanunlarla başka kanunlara yapılan yollamalar da göz önünde tutulduğunda, kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetimine ilişkin hükümlerin dağınıklığı ortaya çıkar. Bu dağınıklık karşısında, kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetimi yetkisine sahip devlet kurumlarının ve bu kurumların yetkilerinin kapsamının sistemli bir biçimde saptanmasında yarar vardır.

Bu yazıda, kooperatiflerin, kuruluş aşamasında ve kurulduktan sonra hangi devlet kurumlarınca denetleneceği, hangi konularda ve nasıl denetleneceği araştırılacaktır.

1. KOOPERATİFLERİN KURULUŞU SIRASINDA DENETİM

Türk hukukunda, kooperatiflerin kuruluşunun gerçekleşmesi için, Kooperatifler Kanununda öngörülen kurallar çerçevesinde,

üç aşamada belirlenen işlemlerin yapılması gerekmektedir. Bu işlemlerden ilki, ana sözleşmenin Kooperatifler Kanununa uygun olarak hazırlanması ve ana sözleşmede imzası bulunan kurucu ortakların imzalarının noterce onanmasıdır (K.K., md.2). İkinci aşamada, ana sözleşme Ticaret Bakanlığına yollanır ve bu bakanlığın kooperatifin kurulmasına izin vermesi istenir. Ticaret Bakanlığı kooperatifin kuruluşuna izin verirse, üçüncü aşamada, kooperatifin, kooperatif merkezinin bulunduğu yer ticaret siciline tescili ve ilanı gerekmektedir (K.K., md.3). Tescil ve ilan edilecek hususlar Kooperatifler Kanununun 3. maddesinde belirlenmiştir. Bu aşamadan da geçildiğinde, kooperatif tüzel kişilik kazanır (K.K., md.7).

Kooperatiflerin kurulmasında geçilen bu aşamalarda, kooperatifin kuruluşu sırasında gerçekleştirilen bir denetimle karşı karşıya kalınmaktadır. Bu denetim, Ticaret Bakanlığı ve ticaret sicil memurluğunca gerçekleştirilmektedir.

Bununla birlikte, noterliğin de kooperatifin kuruluşunda denetim yaptığı ileri sürülmektedir (1). Bu sav, 1163 sayılı Kooperatifler Kanununun yürürlüğe girişinden önceki durumdan kaynaklanmaktadır. Gerçekten, Türk Ticaret Kanununun 1163 sayılı K.K. ile yürürlükten kaldırılan 468. maddesine göre, «kooperatif şirketlerin kurulması için en az yedi kurucunun, tanzim edecekleri esas mukaveleyi imzalayıp notere tasdik ettirmeleri şarttır». Bu hüküm karşısında, noterlerin ana sözleşmeyi onaması söz konusu idi. Bu durumda, noterlerin, ana sözleşmenin K.K.'da uygun olarak düzenlenip düzenlenmediğini incelemesi gerektiği ve böylece de kooperatiflerin kuruluşu sırasında yasaya uygunluk denetimi yaptığı söylenebilirdi. Ancak, 1163 sayılı K.K.'nun 2.maddesi ana sözleşmenin değil ana sözleşmedeki imzaların noterce onaylanması zorunluluğunu getirmektedir. Noterin yapacağı, ana sözleşmedeki imzaların, kurucu ortak olarak ana sözleşmede adı geçen kişilerin imzaları olduğunu belgelemektedir. T.T.K.'nun yürürlükten kaldırılmış olan 486.maddesindeki düzenleme ile K.K.'nun 2.maddesindeki düzenleme birbirinden farklıdır. Bu durumda, kooperatiflerin kuruluşu sırasında noterlerin gerçekleştirdiği bir denetimden söz edilemez.

(1) Muhlis Ete-Harun Pastanoğlu, **Kooperatiflerin Denetimi**, Türk Kooperatifçilik Kurumu yayını, s. 15; Harun Pastanoğlu, «Kooperatiflerde Denetim Sorunu», içinde: **Kooperatifçilik**, Ocak—Mart 1972, S. 15, s. 22-23.

Kooperatiflerin kuruluşu sırasındaki denetim Ticaret Bakanlığınca ve Ticaret sicil memurluğunca yapılmaktadır.

A. Ticaret Bakanlığının Denetimi (2)

Kooperatiflerin kurulabilmesi için, Ticaret Bakanlığının kuruluşu izin vermesi gerekmektedir (K.M., md.3). Bu izni vermek için, Ticaret Bakanlığı kooperatif ana sözleşmesinin K.K. hükümlerine uygunluğunu inceler. Ticaret Bakanlığı, «ana sözleşmelerin, kanunun ihtiyari hükümlerinden ayrıldığını ileri sürerek kooperatifin kurulmasına izin vermekten kaçınmaz» (K.K., md.3). Bu durumda Ticaret Bakanlığı, ana sözleşmenin, kanunların emredici hükümlerine uygun olup olmadığını denetlemekle yetinecektir. Ana sözleşmede kanunların emredici hükümlerine aykırı düzenlemler söz konusu ise, Ticaret Bakanlığı kooperatifin kuruluşuna izin vermeyecektir.

Bu nedenle, Prof.KARAYALÇIN'a göre, Ticaret Bakanlığınca yapılan bu denetim kurallara uygunluk denetimidir. Kooperatiflerin kuruluşunun denetiminde normatif sistem benimsenmiştir (3).

1163 sayılı Kooperatifler Kanunu yürürlüğe girmeden önce, kooperatiflerin kuruluşunun bakanlıkça denetimi, anonim ortaklıklarla ilgili hükümlerle düzenlenmekteydi. T.T.K.'nin 280. maddesi ise, anonim şirketin kurulabilmesi için Ticaret Bakanlığından izin alınması gerektiğini; Ticaret Bakanlığının ise, ana sözleşmenin kanunun yorumlayıcı hükümlerinden ayrıldığını öne sürerek izin vermekten kaçınmayacağını öngörmektedir. Görülmektedir ki, 1163 sayılı K.K.'nda getirilen düzenleme, T.T.K.'nin 280. maddesinde anonim ortaklıklar için öngörülen düzenlemeden farklı değildir.

Ticaret Bakanlığının anonim ortaklığın kuruluşu sırasında denetim yetkisinin kapsamı tartışma konusudur. Bu tartışma

(2) Bu konuda bkz.: Poroy-Tekinalp-Çamoğlu, *Ortaklıklar Hukuku*, İstanbul, 1972, s. 697; Yaşar Karayalçın, *Ticaret Hukuku II- Şirketler Hukuku*, Ankara, 1973, s. 425; Ete-Pastonoğlu, a.g.e., s. 14-15; Şehbender Ergin-Yılmaz Ulusoy, *Anonim Şirketlerle Mukayeseli Kooperatif Teşekküller*, Ankara, 1970, s. 14-17; Yılmaz Ulusoy, «Kooperatif Teşekküllerde Denetim» içinde: *Kooperatif Dünyası*, 1972, S. 19, s. 15-17; Pastonoğlu, a.g.e., s. 22.

(3) Bkz. : Karayalçın, a.g.e., b. 425.

K.K. ve T.T.K.'ndaki ilgili hükümlerin benzeşmeleri nedeniyle kooperatiflerin kuruluşu sırasında Ticaret Bakanlığının yetkisinin kapsamı konusunda da geçerlidir.

Ticaret Bakanlığının denetleme yetkisinin anonim şirketlerin-ve kooperatiflerin-kuruluşunda kamu yararı yada ekonomik yararlılık denetimini de kapsadığı savunulurken şu kanıtlar ortaya atılmaktadır (4):

— Anonim şirketlerin kuruluşunun yasanın emredici hükümleri uygun olup olmadığını mahkeme ve ticaret sicil memurluğu da denetlemektedir. O halde, Ticaret Bakanlığının yapacağı denetim başka açıdan olmalıdır.

— 1961 Anayasası sosyal devlet ilkesini kabul etmiş ve 40. maddesinde de özel girişimin ulusal ekonominin gereklerine, toplumsal amaçlara uygun yürümesini sağlama görevini devlete vermiştir. O halde, Ticaret Bakanlığı anonim şirketlerin kuruluşunu ulusal ekonominin gereklerine uygunluk açısından denetleyebilir ve denetlemelidir.

— 1961 Anayasası, planlı kalkınma ilkesini kabul etmiş, ekonomik, toplumsal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanmasını öngörmüştür. O halde, anonim şirketlerin kuruluşunun uygulanan kalkınma planına uygunluğunun denetimi Ticaret Bakanlığınca yapılabilir ve yapılmalıdır.

Bu kanıtlara dayanarak, anonim şirketlerin ve kooperatiflerin kuruluşu sırasında, Ticaret Bakanlığının denetim yetkisinin ekonomik yararlılık denetimini de kapsadığı hukuksal açıdan savunulabilir.

Ancak, hukuksal açıdan savunulabilecek böyle bir denetim yetkisinin uygulamada bir anlam taşıyıp taşımayacağını, bu yetkinin gerçekten kullanılmasının koşullarının da tartışılması gerekir.

Son çözümlemede, bu yetkinin kullanılıp kullanılmaması, siyasal iktidarın yapacağı ekonomik tercihlerle ilgilidir, ekonomik

(4) Bkz. : Halil Aslanlı, **Anonim Şirketler I**, İstanbul, 1959, s. 43-44; Oğuz İmreğün, **Anonim Ortaklıklar**, İstanbul, 1968, s. 10-11; Tuğrul Ansoy, **Anonim Şirketler Hukuku**, Ankara, 1975, s. 57-58; Ergin-Ulusoy, a.g.e., s. 14-16; Ulusoy a.g.y., s. 15-17.

kalkınma modeline ilişkin siyasal tercihlerle ilgilidir. Bunun en iyi kanıtı şimdiye dek süren uygulamadır. «Halen Vekaletçe yapılan murakabe tevdi edilen esas mukavelenin kanununun amir hükümlerine uyup uymadığını sathi bir surette kontrolden ibaret kalmaktadır» (5). Ticaret Bakanlığı İçticaret Genel Müdürü ile Şirketler Şubesi Müdürü de, aynı konuda şunları yazmaktadırlar: «Bakanlıkça yapılan inceleme sonucu tevdi edilen belgelerin mevzuata uygun olarak hazırlandığı tespit edildikten sonra tastik edilmiş beş nüsha esas mukavele kanunen ifası gerekli diğer işlemler yapılmak üzere kuruculara gönderilir» (6). Görülmektedir ki, uygulayıcılar ekonomik yararlılık denetiminden söz etmemektedirler.

Ekleme gerekir ki, Ticaret Bakanlığı böyle bir denetimi gerçekleştirmek için örgütlenme yada Devlet Planlama Teşkilatıyla işbirliği yapma yoluna da gitmemiştir.

Ticaret Bakanlığının denetim yetkisinin kapsamı ve ulaşılabilecek sonuçların uygulama olanağının tartışma konusu olduğu görülmektedir. Kooperatifler Kanununun yapılışı sırasında da bu konu tartışılan ve eleştirilen bir konu idi. Durum böyleyken, anonim şirketlerin kuruluşunda Ticaret Bakanlığından izin alınmasına ilişkin tartışma konusu hükmün kooperatifler kanununa aynen alınmasının nedenini anlamak güçtür (7).

Kooperatiflerin kuruluşu sırasında Ticaret Bakanlığının denetim yetkisinin kapsamı tartışılırken, bazı türdeki kooperatiflerin kuruluşuna Köy İşleri Bakanlığı izin vermektedir. Bu kooperatiflerin hangileri olduğu, 21 Temmuz 1975 tarih ve 15302 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan kararda belirtilmektedir. Bu karara göre, bazı tür kooperatifler Ticaret Bakanlığına, bazıları ise Köy İşleri Bakanlığına bağlanmaktadır. Anacak kooperatiflerin kuruluşuna izin verme yetkisini Ticaret Bakanlığına veren Kooperatifler Kanununun hükmünün, bu yetkinin Köy İşleri Bakanlığınca da kullanılmasını sağlayacak biçimde değiştirildiğine ilişkin bir bilgi elde edilememiştir.

(5) Turgut S. Erem, **Anonim Şirketler Hukuku**, İstanbul, 1965, s. 9, not 16.

(6) Orhan Çevik-Kenan Azık, **Anonim Şirketler Hukuku ve Uygulaması**, Ankara, 1971, s. 33-34.

(7) Aynı konuda bir eleştiri için bkz.: Ünal Tekinalp, **Kooperatifler Kanunu Tasarısı Üzerine Düşünceler**, Ankara, 1969, s. 23-24.

B. Ticaret Sicil Memurunun Denetimi

Ticaret Bakanlığının kooperatifin kuruluşuna izin vermesinden sonra, Kooperatifler Kanununun 3.maddesine göre, kooperatifin tescili gerekmektedir. Tescil, kooperatif merkezinin bulunduğu yer ticaret siciline yapılır.

Ticaret sicil memuru, kooperatifi tescil ederken, tescil için gerekli yasal koşullara uyulup uyulmadığını, kooperatif ana sözleşmesinin K.K.'nin emredici hükümlerine uygun olup olmadığını ve K.K.'nin zorunlu kıldığı esasları kapsayıp kapsamadığını incelemekle yükümlüdür (T.T.K., md.34).

Görüldüğü gibi, Ticaret Bakanlığının kooperatifin kuruluşuna izin vermesi, ticaret sicil memurunun inceleme görevini ortadan kaldırmamakta, ticaret sicil memuru da kooperatifin kuruluşunu yasaya uygunluk açısından denetlemektedir.

2. KURULUŞTAN SONRA DENETİM

Kooperatifler kurulduktan sonra da devletin çeşitli kurumlarının denetimi altında bulunmaktadır. Kooperatifleri ve üst örgütlerini denetim yetkisine sahip devlet kurumları 1163 sayılı Kooperatifler Kanununda ve özel kooperatif kanunlarında belirtilmiştir. Bununla birlikte, uygulamada, Köy İşleri Bakanlığı, Ticaret Bakanlığının sahip olduğu tüm denetim yetkilerini kendisine bağlı koöperatefler için kullanmaktadır.

Aşağıda, denetim yetkisine yasal olarak sahip olan devlet kuruluşlarının ve bunların yetkilerinin kapsamı ele alınacaktır.

A. Ticaret Bakanlığınca Gerçekleştirilen Denetim

a) Müfettişler ve kontrolörlerce denetim.

Kooperatifler Kanunu 86. madesinde «kooperatifleri, birlikleri, merkez birliklerini ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğini teftiş etmek, denetlemek veya denetlettirmek» görevini Ticaret Bakanlığına vermiştir. Kanunun 90. maddesine göre de, «Ticaret Bakanlığı, kooperatiflerin, kooperatif birliklerinin, kooperatif merkez birliklerinin ve Türkiye Milli Kooperatifler Birliğinin işlem ve hesaplarını ve varlıklarını müfettişlere veya kooperatif kontrolörlerine denetlettirebilir». Kanun, kontrolörlerin seçilme ve çalışma şekli ile görev ve yetkilerinin tüzükle saptanacağını belirtmiştir.

Ticaret Bakanlığının Teftiş Kurulu personelinin yeterli sayıda olmayışı ve uğraş konularının çokluğu, kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetlenebilmesi için bir kontrolörler kurulunun oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Bu yeni örgütlenmenin gerçekleştirilebilmesi için gerekli tüzük, ancak 16 Ekim 1975 tarihinde yürürlüğe girmiştir (8). Bu tüzüğe bağlı olarak da 21 Mart 1976 tarihinde iki yönetmelik yürürlüğe girmiştir (9): Kooperatif Kontrolörlerinin Çalışmaları ile Düzenleyecekleri Raporların Şekilleri Hakkında Yönetmelik ve Kooperatiflerin Denetimi ile Görevli Kontrolör Yardımcılığı Giriş ve Yeterlik Sınavlarının Şekli, Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.

Bu tüzük ve yönetmeliklerin yürürlüğe konulmuş olması, Ticaret Bakanlığının kooperatiflerin ve üst örgütlerinin müfettişlerce denetiminin yetersizliğini anlayarak kooperatif kontrolörleri kurulunu oluşturma yoluna girdiğini göstermektedir.

Ticaret Bakanlığı, kooperatifleri ve üst örgütlerini müfettişleri aracılığıyla denetlettirebilir. Bu denetim, Bakanlık Teftiş Kurulunca yerine getirilir. Bakanlık müfettişleri, «Ticaret Bakanlığı Teftiş Heyeti Nizamnamesi'nin (10) verdiği yetkili kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetimi konusunda da kullanırlar. Kooperatif işlerinin mevzuat, ana sözleşme ve kararlara uygun olup olmadığını incelemek; gördükleri yanlışlık, eksiklik ve yolsuzlukları saptayarak alınması gerekli önlemlerle birlikte Bakanlığa bildirmek; yolsuzlukları, suç konusu olan işlem ve eylemleri Bakanlığa bildirerek ilgililer hakkında soruşturma açmak, belli suçlar işlendiğinde müdür, memur ve müstahdemlere işten el çektirmek müfettişlerin görevleri arasındadır (11).

Kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetimi yetkisi, Ticaret Bakanlığı içinde, örgütlenmesi tamamlandığında, Kooperatif kontrolörler Kurulunca kullanılacaktır. Gelişmeler bu doğrultudadır.

Kooperatif Kontrolörler Kurulunun amacı, Toprak ve Tarım Reformu Kanununa göre kurulan kooperatifler dışında kalan tüm

(8) Kooperatif Kontrolleri ve Kooperatiflerin Kontrolörler, Üst Kuruluşlar ve İlgili Teşekkül ve Müesseselerce Denetimi Hakkında Tüzük, R.G., 16.10.1975, no: 15385.

(9) Resmi Gazete, 21 Mart 1976, no: 15535.

(10) Resmi Gazete, 7.9.1940, no: 4606.

(11) Bkz.: Ulusoy, a.g.y., s. 19; Ete-Pastonoğlu, a.g.e., s. 17; Ergin-Ulusoy, a.g.e., s. 174-176.

kooperatiflerle üst örgütlerinin «işlem, hesap ve mal varlıklarını denetlemek, incelemek ve sorumluluğu gerektiren hususları tespit ederek ilgili makamlara bildirmek, kooperatifçilik kapsamına giren konularda etüdler hazırlamak, ilgili kanun, tüzük, yönetmelik, genelge ve kararların uygulanmasında görülen aksaklıklar hakkında incelemeler yapmak ve düşüncelerini bildirmek»tir. (Kooperatif Kontrolörlerinin Çalışmaları ile Düzenleyecekleri Raporların Şekilleri Hakkında Yönetmelik, md.1).

Görülmektedir ki, kooperatif kontrolörlerinin görevleri yalnızca dar anlamda denetim değil, gerçekleştirdikleri denetim sonucunda uygulamayı iyi bilen kişiler olarak geleceğe ilişkin genel nitelikte önerilen getirmek, kooperatifçilik konusunda araştırmalar yapmak, hem kooperatifçiliğin hem de kooperatif hukukunun gelişimine katkıda bulunmaktadır.

Kooperatifler ve üst örgütleri, Ticaret Bakanlığı müfettiş ve kontrolörlerine, denetim sırasında yardımcı olmak zorundadırlar. Bu kuruluşların yöneticileri, müfettiş ve kontrolörlere istedikleri tüm defter ve belgeleri (gizli de olsa) vermek, çalışma yeri göstermek, kooperatifin hesap ve işlemleri hakkında gerekli bilgileri vermekle yükümlüdürler.

Kooperatifler ve üst örgütleri, denetim sonucuna göre Ticaret Bakanlığınca verilecek talimata uymak zorundadırlar (K.K., md. 90/3).

b) Genel Kurula Katılan Temsilci Aracılığıyla Denetim

Kooperatifler Kanunu, Ticaret Bakanlığına kooperatiflerin ve üst örgütlerinin genel kurullarında temsilci bulundurma yetkisi vermiştir (md.87).

Bakanlık temsilcisi, genel kurul toplantısından önce ve genel kurul toplantısı sırasında çeşitli konularda kanun ve ana sözleşme hükümlerine uygunluk denetimi yapar.

Genel kurul çalışmalarının başlamasından önce, bakanlık temsilcisi, genel kurul çağrısının ana sözleşme hükümlerine uygun olup olmadığını, genel kurula katılanların bu hakka sahip olup olmadıklarını, temsilcilerin yetkili bulunup bulunmadıklarını, hazırlanan cetvelin gereği gibi hazırlanıp hazırlanmadığını denetler.

Genel kurul toplantısı sırasında da, bakanlık temsilcisi, çalışmaların kanun ve ana sözleşme hükümlerine uygun yürüyüp yürümediğini gözler.

Bakanlık temsilcisi, genel kurula katılanların listesini ve genel kurul kararlarını kapsayan tutanakları imzalar. Genel kurulda kanun ve ana sözleşme hükümlerine aykırı kararlar alınmışsa, bakanlık temsilcisi bu kararlar hakkındaki görüşlerini bir tutanakla belirtmek zorundadır.

Genel kurul toplantılarında bakanlık temsilcisinin bulunması ve imzasının alınması, kararların geçerli olması için gereklidir. «Ancak, usulüne uygun müracaat yapıldığı halde temsilci toplantıya gelmezse toplantı icrasını temin etmek üzere, mahalli idare amirine durum bildirilir. Temsilci yine gelmezse bir saat sonunda toplantıya başlanır» (K.K., md.87/son fıkra).

c) Genel Kurul Kararlarını Onama Yoluyla Denetim

Bazı kooperatiflerin ve üst örgütlerinin genel kurul kararları Ticaret Bakanlığının onayı ile kesinleşir. Ticaret Bakanlığı böylece bazı genel kurul kararlarını denetleme yetkisine sahip olmaktadır.

Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği genel kurul kararları, Ticaret Bakanlığının onamasıyla kesinleşen kararlardandır (1581 sayılı yasa, md.8/3). Ticaret Bakanlığı, merkez birliği genel kurul kararlarını bir ay içinde inceleyerek onar yada onamaz. Ticaret Bakanlığı yetkisini bir ay içinde kullanmazsa, söz konusu genel kurul kararları kesinleşmiş sayılırlar.

Tarım satış kooperatifleri ile birliklerinin genel kurul kararları da Ticaret Bakanlığının onamasıyla kesinleşmektedir. Genel kurul kararları üç gün içinde bakanlığa yollanır. Ticaret Bakanlığı, bir ay içinde onama yada onamama kararını kooperatif ve birliğe bildirir. Bir ay içinde incelenmeyen genel kurul kararları kesinleşmiş sayılır (12).

(12) **Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu**, md. 20: «Tarım Satış Kooperatifleriyle Birlikleri Genel Kurullarının yapacakları seçimler ve verecekleri kararlar Ekonomi Bakanlığının onamıyla tamamlanır.

Şu kadar ki seçilen Yönetim Kurulları seçim gününden itibaren Kooperatif ve Birlik işlerini görmeğe yetkilidirler.

1196 sayılı Tütün Tarım Satış Kooperatifleri ve Bölge Birlikleriyle Türkiye Tütün Tarım Satış Kooperatifleri Genel Birliği Kanunu, 1.maddesinde, Türkiye Tütün Tarım Satış Kooperatifleri Genel Birliği hakkında 2834 sayılı kanunun birlikler hakkındaki hükümlerinin uygulanacağını belirtmektedir. Bu durumda bu birliğin genel kurul kararının da, kesinleşmesi için Ticaret Bakanlığınca onanması gerekmektedir.

d) Taşınmaz Mal Alımının Denetimi

2834 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu, 13.maddesinde tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin, taşınmaz mal alabilmek için, Ticaret Bakanlığından izin almaları zorunluluğunu getirmektedir. Böylece, bu kooperatiflerin taşınmaz mal edinmeleri Ticaret Bakanlığının denetimi altına sokulmuştur.

e) Bazı Görevlilerin Atanması ve Görevlerinden Alınması Yoluyla Denetim

Kooperatiflere ilişkin yasalardan bazıları, bazı kooperatif görevlilerinin atanması yetkisi ile belirli durumlarda bazı kooperatif görevlilerinin görevlerine son verilmesi yetkisini Ticaret Bakanlığınca vermiştir. Böylece, Ticaret Bakanlığı kooperatifleri bu yoldan da denetleme olanağına kavuşmuştur.

2834 sayılı yasanın 19. maddesine göre (13), tarım satış kooperatifleri birliklerinin genel müdürleri Ticaret Bakanlığınca ata-

Genel Kurulların kararları Kooperatif ve Birliklerce toplantı görüşmelerinin tutulmalarıyla birlikte üç gün içinde taahhütlü olarak postaya verilip Bakanlığa gönderilir.

Bakanlık postaya verildiği tarihten başlamak üzere en çok bir ay içinde bu kararları inceleyerek tasdik veya redde dair sonucunu Kooperatif ve Birliğe bildirir.

Bu müddet içinde incelenmesi belirtilmeyen kararlar tasdik edilmiş sayılır.

- (13) **Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu**, madde 19: «Tarım Satış Kooperatifleriyle Birliklerinin işleri Genel Kurullarınca seçilen dörder kişilik Yönetim Kurulları tarafından görülür. Birliğin Genel Direktörü doğrudan doğruya Ekonomi Bakanlığınca atanır. Genel Direktör Yönetim Kurulunun tabii üyesi sayılır. Birlik adına imza koymağa yetkili başka işyarlara Satış Kooperatifleri direktörlerinin atanması ve işlerinden çıkarılması Ekonomi Bakanlığının kabulüne bağlıdır.

Satış Kooperatiflerinin direktörleri de Yönetim Kurulunun tabii üyesidir. Tarım Satış Kooperatifleriyle Birliklerini süreli tarzda kontrol edecek olan ikişer kişilik kontrol kurulları da Genel Kurullarca seçilir.

Birliklerde aynı yetke ve soravlarla çalışacak bir üçüncü munakıp doğrudan doğruya Ekonomi Bakanlığınca atanır.»

nırlar. Birlik adına imza yetkisine sahip öbür kişilerle tarım satış kooperatifleri birliklerinin genel müdürleri Ticaret Bakanlığınca atanırlar. Birlik adına imza yetkisine sahip öbür kişilerle tarım satış kooperatifleri müdürlerinin atanmaları ve işten çıkarılmaları da Ticaret Bakanlığının kabulüne bağlıdır.

Tütün tarım satış kooperatifleri birliklerinin genel müdürlerini atama ve birlik adına imza yetkisine sahip öbür kişilerin atanma ve işten çıkarılmalarını onama yetkisi de Ticaret Bakanlığının-
dır.

Bazı görevlileri atama yoluyla kooperatiflerin işleyişini denetleyen Ticaret Bakanlığı, tarım satış kooperatifleri birliklerinin üç denetim kurulu üyesinden birisini atayarak bu birlikleri, atadığı denetçi aracılığıyla sürekli olarak denetleme olanağına da sahiptir. Aynı durum, tütün tarım satış kooperatifleri birlikleri için de söz konusudur.

Ticaret Bakanlığının tarım kredi, tarım satış ve tütün tarım satış kooperatifleri ile bunların birliklerinin yönetim kurulu ve denetim kurulu üyeleri üzerinde de bazı yetkileri vardır.

Ticaret Bakanlığı, suç işledikleri yada kusurlu oldukları saptanan Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Yönetim Kurulu üyeleriyle denetçilerinin görevlerine son verebilir ve yenileri seçilinceye kadar yerlerine geçici üyeler atayabilir (14).

Aynı şekilde, tarım satış kooperatifleri ve birliklerinin para ve malları, bilançoları, tutanak, rapor ve öbür evrak, defter ve belgeleri üzerinde suç işledikleri saptanan yönetim kurulu başkan ve

(14) **Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu**, madde 6:

«...

Ticaret Bakanlığı veya görevlendirdiği kuruluşlar tarafından yaptırılacak soruşturma sonucuna göre suç işledikleri veya kusurlu oldukları anlaşılan Merkez Birliği yönetim kurulu üyeleri ve denetçilerin görevlerine Ticaret Bakanlığınca;

Son verilebilir.

Görevlerine son verilenlerin yerlerine yedekler getirildiği halde ekseyretin temin edilememesi halinde, yenileri seçilip işe başlayıncaya kadar,

...

...

c) Mekez Birliği için Ticaret Bakanlığı

Tarafından ortaklar arasından geçici yönetim kurulu üyeleri seçilerek işlerin yürütülmesi sağlanır. Denetçiler de aynı hükme tabidir.»

üyeleri Ticaret Bakanlığınca görevden alınır ve yerlerine, genel kurulca seçim yapılınca dek, başkaları atanır (2834 sayılı yasa. md. 11/2).

Tütün tarım satış kooperatifleri birlikleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri de, aynı koşullarda Ticaret Bakanlığınca görevden alınıp yerlerine başkaları atanabilir.

Ticaret Bakanlığı, Ziraat Bankasınca yada kendi müfettiş ve kontrolörince gerçekleştirilen denetim sırasında güclük çıkaran tarım satış kooperatifleri yada birlikleri yönetim kurulu başkan ve üyeleri ile müdürlerinin görevlerine son verebilir (2834 sayılı yasa md. 12/2).

B. İmar ve İskan Bakanlığınca Gerçekleştirilen Denetim

1163 sayılı Kooperatifler Kanununca Ticaret Bakanlığına verilen denetim yetkisi, yapı kooperatifleri için İmar ve İskan Bakanlığınca da tanınmıştır (md.90/son fıkra). Böylece, yapı kooperatifleri hem Ticaret Bakanlığının hem de İmar ve İskan Bakanlığının denetimi altına sokulmuştur.

Kooperatifler Kanunu, Ticaret Bakanlığının kooperatifleri nasıl denetleyeceği konusunda bazı hükümler getirmişken, İmar ve İskan Bakanlığının bu yetkiyi nasıl kullanacağına değinmiştir.

İmar ve İskan Bakanlığı, kendisine bağlı kuruluşları «Teftiş Heyeti Reisliği» eliyle denetlemektedir. Yapı kooperatifleri de, bu heyete bağlı bakanlık müfettişlerince denetlenmektedir (15).

C. Maliye Bakanlığınca Gerçekleştirilen Denetim

Maliye Bakanlığı kooperatiflerin denetimi konusunda doğrudan yetkili değildir. Maliye Bakanlığının kooperatiflerle ilişkisi bazı tür kooperatiflerin mevduat toplaması konusunda ortaya çıkmaktadır.

Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanunu, tarım kredi kooperatifleriyle bölge birliklerini mevduat toplamaya ve bankacı-

(15) 7116 sayılı İmar ve İskân Vekâleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun, madde 7: «Teftiş Heyeti Reisliği, müfettiş sıfat ve selahiyetini haiz bir reis idaresi altında vekâletin emir, idare ve murakabesinde ve vekâlete bağlı bulunan bütün teşekkül ve müesseselerin, şirket ve tesislerin her türlü muamele ve işlemini vekil adına tetkik, teftiş ve tahkik eder.»

lık hizmeti yapmaya yetkili kılmaktadır (md.16). Ancak, tarım kredi kooperatiflerinin ve bölge birliklerinin mevduat toplayabilmesi için, Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliğince Maliye Bakanlığından izin alınması gerekmektedir. Maliye Bakanlığınca gerçekleştirilen denetim, işte bu iznin verilmesi sırasında ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, Maliye Bakanlığı, yapacağı incelemelerden sonra mevduat toplamalarında sonradan sakınca görülen kooperatif ve birliklerin bu yetkisini Bankalar Kanununun 13.maddesine göre (16) kaldırabilir.

Toprak ve Tarım Reformu Kanunu da, toprak ve tarım reformu kooperatifleri ile birliklerini mevduat toplamaya yetkili kılmıştır (md.72). Maliye Bakanlığının da, yukarıda açıklandığı gibi, izin verme ve verdiği izni kaldırma yetkisi vardır.

Görülmektedir ki, Maliye Bakanlığının denetimi, tarım kredi kooperatifleri ve birlikleriyle toprak ve tarım reformu kooperatifleri ve birliklerinin mevduat toplamaları konusunda sınırlıdır.

D. Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığınca Gerçekleştirilen Denetim

Toprak ve tarım reformu kooperatifleriyle üst örgütleri, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının denetimi altında bırakılmıştır (17). Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, bu denetimin nasıl gerçekleştirileceğini belirlememiştir. Toprak ve Tarım Reformu

- (16) **Bakanlar Kanunu**, madde 13: «12 nci madde mucibince verilecek beyannameler üzerine Maliye Vekâleti, alâkalıların işbu kanunda yazılı şartları yerine getirip getirmediğini bankacılık muamelelerine ve mevduat kabulüne başlamak üzere kanunun lüzumlu kıldığı vasıfları haiz bulunup bulunmadıklarını tetkik ve Ticaret Vekâletinin mütalaasını aldıktan sonra durumları uygun bulunanlara beyannamenin tevdi tarihinden itibaren en geç iki ay zarfında gerekli müsaadeyi verir.

Yapılan tetkikat neticesinde durumları uygun bulunmayanlara islah ve noksanlarını ikmal için münasip bir müddet verilir. Bu müddet zarfında yeneden müracaat edenler hakkında birinci fıkra hükümlerine göre tekrar yapılan tetkikat sonunda durumları uygun bulunmayanlara keyfiyet tebliğ ve 9 uncu maddenin birinci fıkrası hükmüne göre muamele olunur.

Yukarıdaki hükümlere göre müsaade almış bankaların tevdiat kabul etmelerinde bilahare mahzur görülmesi halinde, Maliye Vekâletinin talebi üzerine İcra Vekilleri Heyetince Banka Kredilerini tanzim Komitesinin mütalaası alındıktan sonra mevduat kabul selâhiyeti daimi ve muvakkat olarak alakalı bankanın bütün teşkilâtına veya müteaddit şubelerine şamil olmak üzere ref edilebilir».

- (17) 1757 sayılı **Toprak ve Tarım Reformu Kanunu**, madde 80: «Toprak ve tarım reformu kooperatifleri ile üst örgütleri Toprak ve Tarım Reformu Müste-

Müsteşarlığının, bu denetimi gerçekleştirmek için bir denetim örgütü kurması gerekmektedir. Ya da, gerekli gördüğünde, ilgili bakanlık ve kuruluşlardan yardım isteyebilecektir.

Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, genel denetim yetkisi yanında, toprak ve tarım reformu kooperatifleri ve üst örgütleri üzerinde başka denetleme olanaklarına da sahiptir.

Toprak ve Tarım Reformu Kanununun 77.madesine göre, toprak ve tarım reformu kooperatifleri ile üst örgütlerinin müdürleri Müsteşarlıkça atanır. Müdürlerin görevlerine son verme yetkisi de Müsteşarlığındır. Müdürlerin atanma ve görevlerine son verme yetkisinin Müsteşarlığa verilmesi, kooperatiflerin ve üst örgütlerinin yönetim ve denetiminde Müsteşarlığın etkisini arttırmaktadır. Ancak, yasa koyucu, bu kooperatiflerin ve üst örgütlerinin kendi üyelerince yönetilebilecek duruma geldiklerinde, Müsteşarlığın müdürleri atama ve görevlerine son verme yetkisinin ortadan kalkacağını belirtmektedir. Kooperatiflerin ve üst örgütlerinin bu gelişmeyi gerçekleştirip gerçekleştirmediklerine ise Müsteşarlık karar verecektir.

Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, denetimi altında bulunan kooperatiflerin ve üst örgütlerinin genel kurul kararlarını denetleme yetkisine de sahiptir. Genel kurul kararlarının geçerlik kazanması için Müsteşarlıkça onanması gerekmektedir. Genel kurul kararları, tutanaklarla birlikte yedi gün içinde Müsteşarlığa gönderilir. Müsteşarlık bir ay içinde incelemelerini tamamlayarak sonucu ilgililere bildirir. Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı,

şarlığınca denetlenir. Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, denetim için gerekli gördüğü hallerde, ilgili bakanlık ve kuruluşların yardımını isteyebilir.

Diğer tarımsal amaçlı kooperatifler ve üst örgütleri toprak ve tarım reformunun uygulaması bakımından gerekli görülen hallerde ve ilgili bakanlık veya kuruluşların mutabakatı üzerine Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığınca denetlenebilir.

Toprak ve Tarım Reformu Kooperatiflerinin ve üst örgütlerinin genel kurul kararları, tutanakları ile birlikte yedi gün içinde iadeli taahhütlü olarak postayla Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığına gönderilir.

Müsteşarlık, teslim aldığı tarihten başlamak üzere, en çok bir ay içinde bu kararları usul, mevzuat, toprak ve tarım reformunun gayeleri yönünden inceleyerek tasdik veya redde yetkilidir. İnceleme neticeleri kooperatife veya üst örgüte bildirilir. Bir ay içinde neticeye bağlanamayan kararlar tasdik edilmiş sayılır.

Seçilen yönetim kurulları seçim gününden itibaren görevlerini yapmaya yetkilidirler.»

genel kurul kararlarının usule, mevzuata, toprak ve tarım reformunun amaçlarına uygun olup olmadığını denetler ve bu kararları onar yada reddeder. Bir ay içinde Müsteşarlıkça incelenmeyen genel kurul kararları onanmış sayılırlar.

Toprak ve tarım Reformu Müsteşarlığı, Toprak ve Tarım Reformu Kanununun 82.maddesinde öngörülen (18) yatırımların planlanması ve uygulanmasının denetlenmesinde de yetki sahibidir.

Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, toprak ve tarım reformu kooperatifleriyle üst örgütleri dışında, öbür tarımsal amaçlı kooperatifleri ve bunların üst örgütlerini de belirli koşulların bulunduğu durumlarda denetleme yetkisiyle donatılmıştır. Bu tür kooperatiflerin Müsteşarlıkça denetlenebilmesi için, toprak ve tarım reformunun uygulanması bakımından gereklilik olmalı ve ilgili bakanlık ve kuruluşlarla Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı bu konuda anlaşmalıdır.

F. Ziraat Bankasınca Gerçekleştirilen Denetim

Ziraat Bankası, tarım kredi kooperatifleri, tarım satış kooperatifleri ve bunların üst kuruluşlarını denetleme yetkisine sahip bulunmaktadır. Ziraat Bankasına tanınan bu yetkinin kaynağı, 3202 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Kanununun 24. maddesi ile 1581 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununun 11. maddesidir.

1581 sayılı kanunun 11.maddesinin 2.fıkrası şöyledir: «T.C. Ziraat Bankası, verdiği kredilerin açılış gayesine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını kontrol edebilir.»

3202 sayılı kanun, tarım kredi ve tarım satış kooperatifleri ile üst kuruluşlarının denetiminde, Ziraat Bankasına daha geniş yetki tanımaktadır: «2834 ve 2836 (19) numaralı kanunların hüküm-

(18) **Toprak ve Tarım Reformu Kanunu**, madde 82: «Bu kanun hükümlerine göre kurulan Toprak ve Tarım Reformu Kooperatiflerine ve üst örgütlerine, çalışma konularına giren ve kendi güçleri yetmeyen, plân hedeflerine ve toprak tarım reformu bölgesi programlarına uygun yatırımlarda, yatırım tutarının yüzde yirmisinden az ve yüzde yetmişinden çok olmamak üzere Toprak ve Tarım Reformu Fonundan karşılıksız aynı ve nakdi yardım yapılabilir.

Bu yatırımlar, kooperatifler ve üst örgütleriyle işbirliği halinde Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığınca plânlanır ve uygulaması denetlenir.

(19) 2836 sayılı kanunun yerini 1581 sayılı kanun almıştır.

lerine göre kurulmuş ve kurulacak tarım kredi ve tarım satış kooperatifleriyle birlikleri Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankasının kontrol ve murakabesi altındadırlar» (md.24/1).

Ziraat Bankası, denetim yetkisini kullanabilmek için, «Kooperatifler Teftiş Heyeti»ni uzman bir kuruluş olarak kurmuş bulunmaktadır. Ziraat Bankası, söz konusu kooperatifleri Kooperatifler Teftiş Heyeti personeli eliyle denetlenmektedir.

Ziraat Bankasının denetimi yalnızca açtığı kredilerin verilmiş amaçlarına uygun olup olmadığını denetlemekle sınırlı kalmamaktadır. Ziraat Bankası, bu kooperatiflerin para ve malları, bilanço, evrak ve defterleri üzerinde de denetim yapmaktadır. «Kooperatifin para ve malları, bilanço, evrak ve defterleri üzerinde suç işleyen yönetim ve denetim kurulları başkan ve üyeleri ve kooperatif müdürü, Ticaret Bakanlığı veya Ziraat Bankası müfettişleri tarafından soruşturmaya tabi tutulur. Suçları olduğu anlaşılırsa işlerine son verilir (20).

Tarım kredi ve tarım satış kooperatifleri dışında «1163 sayılı kanuna göre kurulmuş ve Ziraat Bankasınca kredilendirilmiş pek çok kooperatifin teftişi de, yetki devri suretiyle, aynı Bankanın «Kooperatifler Teftiş Heyeti Başkanlığı»nın yıllık programına alınmıştır» (21).

Ziraat Bankası, Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı kendisinden yardım isterse, toprak ve tarım reformu kooperatiflerini de, en azından bu kooperatiflere kredi verdiğinde bu kredilerin verilmiş amaçlarına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını, denetleyebilecektir (22).

SONUÇ

Türkiye’de kooperatiflerin ve üst örgütlerinin denetimi yetkisi, incelememizde görüldüğü gibi, çok sayıda devlet kuruluşu arasında dağılmış bulunmaktadır. Bazı kooperatiflerin-esnaf kefalet kooperatifleri gibi-denetimine bu incelemenin çerçevesi içinde de-

(20) Nabi Dinçer-Necati Mutlu-Belgin Güney-Kâzım Oksay, *Kooperatifçilik Sorunları Araştırması*, Ankara, 1972, s. 125.

(21) *Birinci Tarımsal Kooperatifçilik Semineri*, Ankara, 1974, s. 171.

(22) a.g.e., s. 172.

ğınmediği de göz önünde tutulursa, denetime yetkili kuruluşların, denetime yasal dayanak sağlayan mevzuatın çok dağınık olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, denetimin etkinliğini azaltmaktadır. Denetim yetkisi bazen aşırı bağımlılığa yol açmakta, bazen de denetime yetkili kuruluşların örgütlenmelerini tamamlamaları yada örgütlerin yetersizliği yüzünden denetimin uygulamada yapılmadığı olmaktadır. Bu durumun sakıncalar doğurduğu ortadadır.

Kooperatiflerin devlet kuruluşlarınca denetiminin yeniden ele alınması, bu konuda genel politikaların saptanması, mevzuatın elden geçirilerek yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.