

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE
DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI
- İDARE HUKUKU AÇISINDAN GÖZLEMLER VE
DEĞERLENDİRME -**

DOI: 10.21492/inuhfd.291302

Emin KOÇ*

ÖZET

Küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi ekonomik kamu düzeninin bir gereğidir. Bu amaçla hukukumuzda kamu tüzel kişiliğine sahip Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Bu idari birim kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirirken, kullandığı araç, tabii olduğu hukuk açısından bazı özellikleri taşımaktadır. Bu çalışmada Kurumun yapısı idare hukuku prensipleri açısından incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İdare, İdare Hukuku, Ekonomik Kamu Düzeni, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

**SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES DEVELOPMENT AND
SUPPORT ADMINISTRATION COUNCIL
-OBSERVATIONS AND EVALUATION IN TERMS OF
ADMINISTRATIVE LAW-**

ABSTRACT

Supporting of small and medium-sized enterprises is a requirement of economic public order. For this goal in our legal system, Small and Medium Enterprises Development and Support Administration Council which has a public legal personality is established. This administrative unit has some features in fulfilling its duties by law, the tools used and the law applied to it. In this study, the organization structure of institution is examined in terms of administration law principles.

Keywords: Administration, Administration Law, Economic Public Order, Small and Medium-Sized Enterprises, Small and Medium Enterprises Development and Support Administration Council

* Yrd. Doç. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, emin.koc@deu.edu.tr.

GİRİŞ

Küçük ve orta büyüklükte işletmelerin (KOBİ) ekonomik hayata katkıları büyüktür. KOBİ'lerin dünya ekonomilerinde; işletme sayısının % 95'inden fazlasını, istihdamın % 60'ından fazlasını, yatırımların % 40'ından fazlasını, katma değer % 40'ından fazlasını oluşturduğu ifade edilmektedir¹. Bu kapsamda da “iktisadi faaliyetleri geniş alana yayarak; bölgesel kalkınmada, istihdam yaratmada, göçü, sağlıksız şehirleşmeyi önlemede, toplum içinde sosyal barışın sağlanması ve korunmasında önemli rol oynadığı” vurgulanmaktadır². Bu çerçevede KOBİ'lerin iktisadi hayata etkileri ve bu etkiler çerçevesinde günlük hayat, toplumsal hayat, iş yaşamı vb. birçok konuda yansımaları yer almaktadır³. Bu nedenle bu çalışmada KOBİ'lerin geliştirilmesi ve desteklenmesi için kurulmuş bir kamu kurumu olan **Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)** incelenmeye çalışılmıştır.

1. GENEL OLARAK

1.1. KÜÇÜK VE ORTA BÜYÜKLÜKTE İŞLETME KAVRAMI

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın temel konusu olan işletmeler, hacmine göre “küçük” ve “orta büyüklükte” şeklinde bir ayrıma tabi tutulsa da en nihayetinde işletme, hukuken tanımlanabilir bir kavramdır. İşletme kavramının ticari

¹ **Öğüt** Mehmet, KOSGEB - Sanayide Enerji Verimliliği Kapsamında Enerji Verimliliği Etüt-Danışmanlık ve Eğitim Destekleri, www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/a205ca3230d64da_ek.pdf?dergi=854, (07.06.16).

² **Öğüt**, http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/a205ca3230d64da_ek.pdf?dergi=854, (07.06.16).

³ KOBİ'lerin farklı boyutlarına için bkz. **Müftüoğlu** Tamer, Türkiye'de Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmeleri Sorunlar Öneriler, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 1989, s. 1 vd.; **Öztürk** Özkan, İstihdam Konusunda KOBİ'lerin Önemi ve KOBİ Alanında Eğitim İstihdam İlişkisi Açısından Kamu İstihdam Kurumunun Rolü, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye Dış Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007, s.1 vd.; **Uludağ** İlhan, Gümrük Birliği Sürecinde KOBİ'ler ve Risk Sermayesi Şirketleri Modeli, İstanbul, İTO Yay., Ekim 1996, s. 1 vd.; KOSGEB, “Türkiye’de KOBİ Anlayışının Dünü Bugünü ve Geleceği”, Türkiye’de KOBİ Anlayışının Dünü Bugünü ve Geleceği Paneli, ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi, 19 Eylül 2000, s. 1 vd.; **Durman** Mustafa/ **Önder** Hüseyin, Ekonominin Minik Devi KOBİ'ler ve KOSGEB Teşvikleri, İstanbul, Alfa Aktüel Yay, 2007, s. 1 vd.; **Tas** H. Yunus, Avrupa Birliği ve Türkiye’de KOBİ'lerin İstihdam Artırıcı Etkileri, İstanbul, İTO Yayın No:2010-39, 201, s. 1 vd.

işletme hukuku açısından tanımı Türk Ticaret Kanunu ile yapılmıştır: “Ticari işletme, esnaf işletmesi için öngörülen sınırı aşan düzeyde gelir sağlamayı hedef tutan faaliyetlerin devamlı ve bağımsız şekilde yürütüldüğü işletmedir” (TTK,m.11/1). Konumuz olan 3624 Sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun’a⁴ dayalı olarak çıkarılan “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik”te⁵ de işletme kavramı tanımlanmıştır. Yönetmeliğe göre işletme; “yasal statüsü ne olursa olsun, bir veya birden çok gerçek veya tüzel kişiye ait olup bir ekonomik faaliyette bulunan birimleri veya girişimleri” ifade eder (m.4-a).

Bu tanımda, işletme kavramı ekonomik faaliyeti yürüten gerçek kişileri ve tüzel kişileri kapsayacak şekilde kullanılmıştır. Faaliyeti yürütenler bakımından ise “birim veya girişim” terimleri kullanılarak olabildiğince geniş ele alınmaya çalışılmıştır. İşletme tanımı Kanun’da yer almamakla birlikte 3143 Sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un ek 1’inci maddesine göre belirlenen küçük ve orta büyüklükteki işletmeleri (KOBİ) ifade edeceği belirtilmiştir (m.2). Ancak 3143 sayılı Kanun, 635 Sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır. 635 Sayılı KHK ise KOBİ’leri sayma usulü belirlememiş, genel bir tanımlama ile “Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler kısaca "KOBİ" olarak adlandırılır” ifadesine yer vererek diğer hususların ise yönetmelikle düzenleneceğini belirtmiştir (m.28).

Kuruluş Kanunu’nda ise “girişimci” özel olarak tanımlanmaktadır. Buna göre girişimci, “bir iş fikrine dayalı olarak kendi işini kurmak isteyen gerçek kişileri” ifade eder(m.2). Bu kanun koyucunun girişimciye verdiği önemin bir göstergesi niteliğindedir. Çünkü amaç olabildiğince küçük boyuttaki iktisadi teşebbüslere destek olmak ve gelişmelerini sağlamaktır.

Tanım Yönetmeliği’nde işletmelerin niteliği belirlenirken “yasal statüsü ne olursa olsun” vurgusu yapılmıştır. Bu vurgu öncelikle tüzel kişilerinin niteliğinin önemli olmadığını göstermektedir. Diğer yandan düzenleme uyrukluğa dair de yol gösterici niteliktedir. Birim veya

⁴ Kısaca “Kuruluş Kanunu/KK” olarak adlandırılacaktır.

⁵ Kısaca “Tanım Yönetmeliği” olarak adlandırılacaktır.

girişimci gerçek kişi Türk vatandaşı ya da yabancı uyruklu olabileceği gibi, tüzel kişi de özel veya kamu tüzel kişisi olabileceği gibi yabancı uyruklu da olabilir.

İşletme kavramının yanı sıra, Tanım Yönetmeliği bağımsız olarak KOBİ'yi de tanımlamıştır. Buna göre küçük ve orta büyüklükte işletme (KOBİ); “ikiyüzelli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmayan ve bu Yönetmelikte mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birimleri veya girişimleri” ifade eder(m.4). Bu tanım ile bir işletmenin KOBİ olarak adlandırılabilmesi için üç şartın birlikte gerçekleşmesi gerekir. Öncelikle işletmede **iki yüz elli kişiden az yıllık çalışan istihdam edilmesi** gerekir⁶. Bu çalışanlar bir yıl boyunca işletmede veya işletme adına çalışması gerekir. Çalışan kişi hesabı yıllık iş birimi çerçevesinde belirlendiğinden çalışmanın yarı veya tam zamanlı yahut mevsimlik olmasının bir önemi olmayacaktır. Bu nedenle çalışan sayısı değişken olacaktır.

İkinci şart olarak **yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmama gerekir**. Bu şart ise ekonomik kazancı esas almakta ve net satış hasılatı veya mali bilançoya göre belirlenmektedir. Bu iki veri/şart alternatif niteliktedir⁷. Bu iki gereklilikten birine sahip olmak yeterlidir. Üçüncü olarak ise, işletmenin **yönetmelikte mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birim veya girişimlerden**

⁶ Bir işletmede çalışanların toplam sayısı, o işletmedeki yıllık iş birimlerinin toplam sayısına göre belirlenir. Hangi süre ile olursa olsun, yılın veya günün belirli bölümlerinde veya mevsimlik işlerde çalışan kişiler yıllık iş biriminin kesirlerini oluştururlar. Doğum izni ve birinci dereceden yakınların ölümü veya hastalık sebebiyle kullanılan izinler hesaba katılmaz. (Bu) Yönetmeliğin uygulanmasında; a) İlgili işletmede çalışan işçi, işveren vekilleri ve işverenler ile işletme sahipleri, b) İşletmede düzenli olarak bir iş gören ve bunun karşılığında bir ücret alan ortaklar, çalışan olarak dikkate alınır. Çıraklık ve mesleki eğitim sözleşmesi kapsamında işletmede mesleki eğitim gören çıraklar ve staj yapan öğrenciler çalışan sayısına dâhil edilmez(Tanım Yönetmeliği, m.14).

⁷ Yıllık net satış hasılatı ve mali bilanço da Yönetmelik ile tanımlanmıştır. Net satış hasılatı, “*bir işletmenin brüt satışlarından satış iskontoları ve iadeleri ile diğer indirimlerin düşülmesi sonucu bulunan tutarı*”, ifade ederken; mali bilanço ise “*bir işletmenin belirli bir tarihte sahip olduğu varlıklar ile bu varlıkların sağlandığı kaynakları gösteren mali tablo*” olarak tanımlanmaktadır(Tanım Yönetmeliği, m.4).

birisi olması gerekir. Bu ise ekonomik büyüklüğü esas almaktadır. Yönetmelik ile mikro- küçük ve orta büyüklükte işletmelerin nitelikleri belirlenmiştir⁸.

Yukarıda üç sınıf halinde belirlenen KOBİ'lerin sınıf değiştirmesi mümkündür. Bu bazen teknik şartları yönetmelikte belirtildiği gibi (m.6) gireceği sınıfın şartlarını kazanma bazen de bulunduğu sınıfın şartlarını yitirerek bir alt sınıfa düşme şeklinde olabilir. Mikro işletme vasfını dahi kazanamayacak şekilde şartlarını yitiren işletmelerin ise KOBİ vasfı ortadan kalkar.

İşletmeler, diğer işletmeler ile olan sermaye veya oy hakkı ilişkilerine göre de üç gruba ayrılmaktadır. Bu tasnif ise işletmelerin çalışan sayılarını ve mali bilgilerini tespit etmeye yöneliktir. Bu üç grup ise “bağımsız işletmeler”⁹, “ortak işletmeler”¹⁰ ve “bağlı işletmeler”¹¹ olarak yönetmelikte düzenlenmiştir.

⁸ Bu ayırım ise şu şekilde düzenlenmiştir: a) Mikro işletme: On kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hâsılatı veya mali bilançosundan herhangi biri bir milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler. b) Küçük işletme: Elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri sekiz milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler. c) Orta büyüklükteki işletme: İkiyüzelli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler (Tanım Yönetmeliği, m.5).

⁹ Bağımsız işletme “gerçek veya tüzel kişilerin sahip olduğu ve (*bu*) Yönetmeliğe göre ortak veya bağlı işletme sayılmayan bir işletme” olarak tanımlanmaktadır (m.8). Bağımsızlığı sağlamanın gereği olarak başka işletmeler ile arasındaki ilişkiler açısından yönetmelik bazı negatif şartlar da belirlemiştir (Tanım Yönetmeliği, m.8).

¹⁰ Ortak işletme ise bir işletmenin başka bir işletmenin belirli bir sermayesi veya oy hakkına sahip olması ile kurulur. Bu şart bir işletmenin “bir işletmenin tek başına veya bağlı işletmeleriyle birlikte hâkim etki yaratmayacak şekilde, başka bir işletmenin oy hakları veya sermayesinin yüzde yirmibeş ve fazlasına ve yüzde ellisi ve daha azına sahip olması” şeklinde olabileceği gibi “kendisinin oy hakları veya sermayesinin yüzde yirmibeş ve fazlasına ve yüzde ellisi ve daha azına başka bir işletmenin hâkim etki yaratmayacak şekilde sahip olması” şeklinde de olabilir (m.9). Belirtilen yüzde yirmibeşoranı; a) Üniversiteler, üniversitelerin kurduğu vakıflar ve kâr amacı gütmeyen araştırma merkezleri, b) Bölgesel kalkınma fonları da dâhil kurumsal yatırımcılar, c) Yıllık bütçesi yirmibeşmilyon Türk Lirasından az olan veya nüfusu beş binden az olan yerlerdeki belde belediyeleri dahil tüzel kişilikleri, tarafından aşılsa bile bu işletme bağlı işletme ilişkilerine sahip olmaması şartıyla bağımsız işletme sayılır (Tanım Yönetmeliği, m.9/2).

¹¹ Bağlı işletme ise, bir işletmenin oy hakkı ve sermaye bakımından başka bir işletmeye bağlı olmasını ifade eder. Sermaye veya oy çoğunluğuna sahip olan işletmeye hâkim

1.2.EKONOMİK KAMU DÜZENİ VE İDARENİN EKONOMİK HAYATA MÜDAHALESİ

KOSGEB Kuruluş Kanunu, kurumun üç temel amaç çerçevesinde kurulduğuna işaret etmektedir: “Ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında küçük ve orta ölçekli işletmelerin payını ve etkinliğini artırmak”, “rekabet güçlerini ve düzeylerini yükseltmek”, “sanayide entegrasyonu ekonomik gelişmelere uygun biçimde gerçekleştirmek”(m.1). İdarenin işletmelere destek olması, rekabet şartlarını iyileştirmesi ve ekonomik entegrasyonu sağlaması “ekonomik kamu düzeni”nin bir gereğidir. Öncelikle Anayasa’mızın 48. maddesinde “çalışma ve sözleşme hürriyeti” anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir: **“herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir”**. Anayasa bu hükmü ile kişilere girişim özgürlüğü hakkını vermiştir. Girişim özgürlüğü çerçevesinde bireyler eşitlik ilkesi çerçevesinde piyasalarda hareket edebilir, diğer kişilerle yarışabilir¹². Anayasa’mızın 48/II. maddesine göre ise **“Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır”**. Bu maddeye göre devlet özel teşebbüslerin sağlıklı bir şekilde yasaması için gerekli önlemleri almak yükümlülüğündedir. Teşebbüslerin sağlıklı bir şekilde yürümesi ise sağlıklı bir rekabet ortamı gerekliliğini de beraberinde getirmektedir. Ayrıca Anayasa’nın **“piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi”** başlıklı 167. maddesi de dikkat çekmektedir. Bu maddeye göre de **“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda füllü veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler”**. Düzenlemeye göre devlet, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı bir şekilde işlemesi için gerekli olan önlemleri, piyasaların sağlıklı ve düzenli işlemesi için gerekli tedbirleri almak yükümlülüğündedir. Bu madde ekonomik kamu düzenini sağlama konusunda devlete açıkça yetki vermektedir¹³.

işletme diğerine de bağlı işletme denir. Hâkim işletmeye de bağlı işletmeye ilişkin hükümler uygulanır (Tanım Yönetmeliği, m.10)

¹² Bkz. **Kaboğlu** İbrahim, Özgürlükler Hukuku, İmge Kitapevi, İstanbul 1996, s. 236.

¹³ **Akancı** Müslüm, Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu, Rekabet Dergisi, S. 5, Ankara 2001, s.5.

Anayasa'nın planlama başlıklı 166. maddesi ülke kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması ile ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi hususunda devlete yükümlülük yüklemektedir: **“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir”**. Devletin planlama alanında yaptığı bu düzenleme ekonomik düzenin korunmasını gerekli kılmaktadır. Yine Anayasa'nın 172. maddesinde tüketicilerin korunması yönünde devlete yükümlülükler getirilmiştir. Bu maddeye göre **“Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder”**. Bu madde ile ekonomik kamu düzeninin sosyal faydasına vurgu yapılmaktadır. Çünkü rekabetin en önemli faydalarından birisi de tüketicilerin korunmasıdır. Bu sayede mal ver hizmet piyasalarında birbiriyle yarışan işletmeler az maliyet ile daha maksimize kararlar almanın yanında daha kaliteli mallar üretmeye çalışacaklardır. Son olarak Anayasa'nın 173. maddesi ile de devlete, esnaf ve sanatkârı koruyucu ve destekleyici tedbirleri alma yükümlüğü getirilmiştir. Yukarıda saydığımız hükümler devletin ekonomik hayata müdahalesini öngören tedbirleri içermekte ve devletin ekonomik hayatın işleyişini düzenleme, gerektiğinde bu alana müdahale etmekle görevini vurgulamaktadır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde KOSGEB'in de ekonomik kamu düzenini gerçekleştirmeye yönelik ekonomik hayata müdahalesi/katkısı karakteri ön plana çıkmaktadır. Söz konusu genel çerçeveye uygun olarak KOSGEB'in görevleri Kuruluş Kanunu ile sayılmıştır(m.4). KOSGEB bu görevleri bağlamında birçok faaliyetin yürütülmesinde teşvik edici, yönlendirici, destekleyici tasarrufları bulunmakta, bunun yanı sıra bazı faaliyetleri kendisi yapabileceği gibi yapılmasını da sağlayabilmektedir.

2. KOSGEB'İN HUKUKSAL YAPISI

2.1. HUKUKİ KİŞİLİĞİ

KOSGEB Kuruluş Kanunu ile “tüzel kişiliğe haiz”¹⁴ olduğu hüküm altına alınmıştır. Ancak bu tüzel kişiliğin hukuki biçimi belirtilmemiş onun yerine “kamu kuruluşu” olduğu vurgulanmıştır. Bizim hukukumuzda

¹⁴ Burada bir hususu belirtmekte fayda var ki doğru kullanım “tüzel kişiliği haiz” veya “tüzel kişiliğe sahip” olması gerekirdi.

“kamu kuruluşu” tabiri birçok yerde geçse de¹⁵ hukuken doğrudan anlam yüklenen teknik bir kavram/terim değildir. Ancak bunun yanında devlet tüzel kişiliği ve bu tüzel kişilik içinde yer alan idari birimler, yerel yönetimler, hizmetsel kuruluşlar teknik olarak “kamu kuruluşu” tabiri içine girmeseler de günlük söyleyiş kolaylığı içerisinde kamu kuruluşu tabiri altında ifade edilebilmektedir. KOSGEB, “başkanlık” terimini kullanan ve kuruluş kanunu ile de “kuruluş” terimi ile kendisini ifade eden bir idari birimdir.

Kuruluş Kanunu’nda ile “kamu tüzel kişiliği” ifadesi geçmese de hem “tüzel kişi” hem de “kamu kuruluşu” olduğunun vurgulanması kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu sonuçlar. Diğer yandan Kuruluş Kanunu düzenlemeleri incelendiğinde Başkanlığın “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’na bağlanma, mallarını devlet malı statüsüne sahip olması, muafiyet ve istisnalara tabi olma, düzenleyici işlem yapma gibi”¹⁶ birçok kamu gücü ayrıcalığına¹⁷ sahip olduğu görülmektedir. Kamu gücü ayrıcalıkları ölçütleri çerçevesinde de Kurum’un kamu tüzel kişisi olması teyit edilmektedir. Kamu tüzel kişisi olması nedeniyle merkezi idare ile bütünlüğü sağlamaya yönelik merkezin idari vesayetine tabi olduğunu görmekteyiz. İdari vesayet anayasal bir ilke olarak merkezden yönetimin yerinden yönetimi idareleri üzerindeki denetimidir. Yine idarenin kanuniliği ilkesi de bu denetimi zorunlu kılmaktadır¹⁸. İdari vesayet gereği merkez ile ilişkisinde KOSGEB’in çalışma alanının merkezi idare tarafından belirlendiğini söylemek gerekir. Örneğin KOSGEB “tarafından verilecek hizmetler ve desteklerden yararlanacak işletmelere ilişkin sektörel ve bölgesel öncelikler, günün ekonomik ve sosyal şartlarına göre Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir”(KK, m.3) düzenlemesi buna işaret etmektedir.

¹⁵ Örneğin 1982 Anayasası m. 130, m.165, 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkilerine Dair Kanun, Mülga 2974 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Borçlarının Tahkimi Hakkında Kanun, 2946 Sayılı Kamu Konutları Kanunu, 5283 Sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığına Devredilmesine Dair Kanun.

¹⁶ Örneğin, 3624 sayılı Kanun, m. 9, 17,18.

¹⁷ Kamu gücü ayrıcalıkları için bkz. **Gözler** Kemal, İdare Hukuku, C.II, Bursa 2009, Ekin Yayınları, s. 87-91.

¹⁸ Bkz. **Giritli İsmet/Bilgen Pertev/Akgüner Tayfun**, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2006, s. 190-194; **Atay Ender Ethem**,İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s.129-135; **Gözübüyük A. Şeref/Tan Turgut**, İdare Hukuku, Ankara 2001, s.173-179.

Başkanlığın sahip olduğu en önemli kamu gücü ayrıcalıklarından birisi vergi muafiyetidir. Bu bağlamda Başkanlık, “kurumlar vergisinden, (iktisadi işletmeler hariç), yapılacak bağış ve yardımlar nedeni ile veraset ve intikal vergisinden, yapacakları her türlü muameleler dolayısıyla lehte tahakkuk edecek faizler banka ve sigorta muameleleri, vergisinden, (Kanununun 14. maddesinde sayılan) gelirleri ile bu gelirlerle ilgili olarak yapılan bütün işlemler, sahibi olduğu taşınmaz mallar her türlü vergi, resim ve harçtan, muaftır”(KK,m.17/I)¹⁹.

2.2. TABİ OLDUĞU HUKUK

Kuruluş Kanunu'nun 1. maddesi ile Başkanlığın bütün işlemlerinde özel hukuka tabi olduğu belirtilmektedir. Öncelikle bir kişiliğin hem kamu tüzel kişisi hem de özel hukuka tabi olması hukuken mümkündür. Bir tüzel kişiliğin hukuki statüsü ile tabi olduğu hukuk birbirinden farklıdır. Bizim hukukumuzda kamu iktisadi teşebbüsleri, meslek örgütleri vb. örneklerinde olduğu gibi birçok kamu tüzel kişisinin birçok faaliyeti özel hukuka tabi kılınmıştır²⁰. Kamu tüzel kişilerinin özel hukuk tabi olması ise Anayasa'ya aykırılık teşkil etmeyecektir. Çünkü “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir(m.123/I)” hükmü idarelerin tabi olduğu hukuku belirleme bakımından kanun koyucuya takdir hakkı vermektedir. KOSGEB açısından bunu tercih etmesinin gerekçesi olarak, pozitif hukuk tespitinin yanında kanun koyucunun ‘KOSGEB’in doğrudan vatandaşlara yönelik bir kamu hizmeti yürütmesinden ziyade daha çok küçük ve orta büyüklükte işletmeler ile iktisadi bir ilişki kurması, bu ilişkinin daha çok serbestlik, eşitlik prensibi çerçevesinde oluşması’ düşünülebilir.

Bu noktada “bütün işlemleri” terimini daha da somutlaştırmak gerekir. En nihayetinde bir kamu tüzel kişisinin bütün işlemleri özel hukuka tabi olamaz. Bu kamu tüzel kişiliğin kuruluşu, merkez ile ilişkisi, personeli, malları öncelikli olarak kamu hukukunun alanına girer ve ona tabidir. Bütün işlemleri terimini kanun ile idare hukukuna tabi olduğu

¹⁹Yine kuruluş amacı çerçevesinde kurulan Araştırma Merkezi, Enstitü, Teknoloji Merkezleri ve Teknoparklar, Yatırımlar için, Kalkınmada Birinci Derecede öncelikli Bölgelere uygulanan teşviklerden, Araştırma ve geliştirme faaliyetleri için gerekli teçhizat, malzeme, laboratuvar ve atelye araçları ve hammaddelerin imali, satın alımı veya ithali ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinden sağlayacakları kazançları için gelir vergisi, kurumlar vergisi veya gümrük vergisi indirim veya istisnalarından ve düşük faizli kredi, hibe ve diğer teşviklerden, yararlandırılır(KK,m.17/II).

²⁰ Bkz. **Gözler**, C.II, s.177-178.

vurgulananlar ve anayasa gereği zorunlu olanlar haricindeki bütün işlemleri olarak anlamak gerekir. Bu durumda Başkanlık faaliyetlerinin özel hukuka tabi olması kural kamu idare hukukuna tabi olması istisnadır denilebilir. Başkanlık faaliyetleri için özel hukuka tabi alan geniş yoruma tabi iken, idare hukuku alanı dar yoruma tabi olmalıdır. Bir faaliyetin hangi hukuka tabi olduğu konusunda tereddüt olması durumunda özel hukuk lehine yorum yapılmalıdır. Diğer yandan Başkanlık açısından birçok hususun serbestlik prensibi çerçevesinde değil idarenin üstünlüğü ilkesi ve idarenin belirlediği çerçevede yürütüldüğünü de unutmamak gerekir.

2.3. KOSGEB'İN İÇYAPISI

2.3.1. Genel Kurul

KOSGEB'in içyapısı üç organdan oluşmaktadır: Genel Kurul, İcra Komitesi, Başkanlık. Bu üçlü yapıda bütün kurumlarda olan genel karar alma organı, karar-yürütme organı ve kurumun temsilcisi -yürütme organı *üçlü yapısının* yer aldığını görmekteyiz.

Genel kurul; başbakan, ilgili bakanlar, ilgili müsteşarlar²¹, ilgili kurum temsilcileri, ilgili meslek örgütü temsilcileri, ilgili banka genel müdürleri ve gündem özelinde başbakanın belirleyeceği kişilerden oluşmaktadır²². Kurulun genel yapısına bakarsak kamu kurumları olduğu

²¹Kurul'un üyelerinden birisi de Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı'dır. Ancak Devlet Planlama Teşkilatı kaldırılmış, bu teşkilatın görev ve fonksiyonları yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile de Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarına yapılan atıfların (Kalkınma) bakanlık müsteşarına yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

²²Genel Kurul, Başbakanın veya görevlendireceği Devlet Bakanının başkanlığında, Başbakanın görevlendireceği ekonomi ile ilgili Devlet Bakanlarından biri, Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı”, Hazine Müsteşarı, Dış Ticaret Müsteşarı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarı, Yüksek Öğretim Kurulunca kuruluş tarihleri itibarıyla 2 yıl sürelerle ve sırayla tayin edilecek Teknik Üniversite Rektörlerinden biri, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı, Milli Prodüktivite Merkezi Genel Sekreteri, Türk Standartları Enstitüsü Başkanı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu Başkanı, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Başkanı, Makina Mühendisleri Odası Başkanı, Elektrik Mühendisleri Odası Başkanı, Kimya Mühendisleri Odası Başkanı, Metalurji Mühendisleri Odası Başkanı, İnşaat Mühendisleri Odası Başkanı, Mimarlar Odası Başkanı, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu Başkanı, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Kefalet Kooperatifleri Birlikleri Merkez Birliği Genel Başkanı, Türkiye Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler ve Yeminli Mali Müşavirler Odaları Birliği

kadar özel kurum temsilcilerinin de yer aldığı bu anlamda çoğunlu-
geniş temsilli bir kurul oluşturulmak istendiğini ifade etmek gerekir²³.

Genel kurul yılda en az bir defa toplanır. Bu toplantı daveti başbakan tarafından yapılır. Yılda bir defa toplanılması zorunludur. Bu toplantının yeri ve zamanı kanun ile belirlenmemiştir. Bu durumda bu hususlarda takdir yetkisi davet sahibi olan başbakana aittir. Genel kurul salt çoğunluk ile toplanır, salt çoğunluk ile karar alır. Oyların eşitliği halinde başkanın oyu çift sayılır. Genel kurulun sekretarya işleri başkanlıkça yürütülür(KK, m.6). Genel Kurul'un temel amacı ve görevi işletmelerin teknolojik gelişme serbest rekabet ortamına uyumunu sağlamaktadır. Bu maksatla genel kurul işletmelere ilişkin geliştirme ve destekleme kararları alma, uygulamaları planlama ve koordinasyonu sağlama bakımından tedbirleri alma, düzenleyici direktifler verme, Başkanlığın yıllık faaliyet raporlarını inceleme, yıllık çalışma raporlarını tespit etme ve önerilerde bulunma gibi temel görevlerini yerine getirir. Genel kurul bu görevlerini kalkınma plan ve programlarına uygun ve bu plan ve programlar doğrultusunda yürütmek zorundadır. Bu plan ve programlar ise Kalkınma Bakanlığı tarafından yürütülmektedir(KK, m.7).

Yönetim Kurulu Başkanı, Türkiye Bankalar Birliği Başkanı, Türkiye Halk Bankası Genel Müdürü, Türkiye Kalkınma Bankası Genel Müdürü, Başbakanlıkça uygun görülecek diğer banka genel müdürleri, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Genel Kurulunca seçilecek sanayi odası, ticaret odası ile ticaret ve sanayi odası yönetim kurulu başkanları arasından en az birer tane olmak üzere toplam 5 yönetim kurulu başkanı, Organize Sanayi Bölgeleri Üst Kuruluşu Başkanı, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu Genel Kurulunca belirlenecek 2 Birlik Başkanı, Madeni Eşya Sanatkarları Federasyonu Başkanı, Elektrik-Elektronik ve Benzeri Teknisyenleri Esnaf ve Sanatkarları Federasyonu Başkanı, Ağaç İşleri Federasyonu Başkanı, Türkiye Seyahat Acentaları Birliği Başkanı ve Türkiye Orta Ölçekli İşletmeler Serbest Meslek Mensupları ve Yöneticiler Vakfı Başkanı ve Genel Kurul gündemi dikkate alınarak Başbakan tarafından belirlenebilecek diğer bakanlar, kamu ve özel sektör temsilcilerinden meydana gelir(KK,m.6).

²³ Madde gerekçesinde de belirtildiği üzere “Kuruluşun fonksiyonunun çok yönlü ve çeşitli alanlarda yapacağı etkiler nazara alınarak, verimli şekilde görev yapabilmesi ve diğer kuruluşların görevlerinin yerine getirilmesinde bekleneni verebilmesi için, en fazla işbirliği yapacağı kuruluşların üst derecedeki görevlilerinin bir araya gelmesi” amaçlanmıştır(3624 sayılı Kanun Madde Gereççeleri, m.6),

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c043/tbmm18043102ss0402.pdf>,(10.12.16).

2.3.2. İcra Komitesi

Kurum'un bir diğer organı ise icra komitesidir. İcra komitesi hem icra/yürütme hem de karar organıdır. Bir taraftan genel kurul kararları doğrultusunda yeni kararlar alabilirken diğer yandan alınan kararlar doğrultusunda yürütme, uygulamaya koyma gibi icrai yetkilere sahiptir. Örneğin "Genel Kurulun belirlediği politikalar, amaçlar, hedefler ve ilkeler istikametinde işletmelerin geliştirilmesi ve desteklenmesine ilişkin uygulama kararlarını almak ve yürütmek" görevi hem karar alma hem de icrai yetkisini birlikte barındırmaktadır.

İcra komitesi "Sanayi ve Ticaret Bakanının Başkanlığında, 'Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı', Hazine Müsteşarı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müsteşarı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu Başkanı, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonu Başkanı, Genel Kurulda temsil edilen Teknik Üniversite Rektörü, TÜBİTAK Başkanı ile İdare Başkanından oluşur"(KK, m.8). İcra Komitesi, Komite Başkanının çağrısı üzere en geç iki ayda bir toplanır. İcra Komitesi Başkanı ise Sanayi ve Ticaret Bakanı'dır. Komite, iki ay süresine bağlı olmadan da toplanır. Komite, başkanın daveti ile toplanır, en geç iki ayda bir toplanılması gerektiği göz önüne alınırsa başkanın daveti üzerine uygun gördüğü zaman ve yerde toplanması da mümkündür. Toplantı yeter sayısı üye tam sayısının yarısından bir fazlasıdır. Karar yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Oyların eşitliğinde icra komitesi başkanın oyu çift sayılır. İcra komitesinin sekretarya işleri ise idare başkanlığında yürütülür(KK, m.8). İcra Komitesinin aldığı kararlar Başkanlık tarafından uygulanır(KK, m.12).

2.3.3. Başkanlık

Kuruluş'un bir diğer organı ise başkanlıktır. Başkanlık kuruluşun yürütme organıdır. Başkanlığın yürütme organı sıfatı olmasının bir sonucu olarak hem icracı makam hem de Kurum'u temsil etme karakteri ön plana çıkmaktadır. Başkan müşterek kararname ile atanır. Başkan yardımcıları, başkanın teklifi ve icra komitesinin onayı ile atanır. Diğer personel ise başkanın onayı ile atanır(KK, m.11).

"Başkan, Başkan Yardımcıları ve Başkanlığın her kademesindeki yetkililer, sınırları açıkça belirtilmek şartı ile yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak, yetki devri, yetkiyi devreden sorumluluğunu kaldırmaz"(KK, m.11). Kanunun yetki devri düzenlemesi

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında... Kanun Hükmünde Kararname’de yer alan düzenleme ile uyum içerisindedir²⁴. Yetkinin devredilmesi sorumluluğunun da devredilmesi anlamına gelmez. Yetkiyi devreden makam yetkiyi devralan makamın işlemlerden dolayı sorumlu olmaya devam eder. Özellikle yetki devrinin hiyerarşik üstten asta yapıldığı düşünülürse hiyerarşik denetim sorumluluğunun önemine dikkat çekmek gerekir.

Kuruluş Kanunu ile başkanın atama yetkisini bir alt kademeye devredebileceği özel olarak düzenlenmiştir(KK, m.11/2). Kanun “bir alt kademe” ifadesini kullanmaktadır, bu noktada bir alt kademe bir kamu görevlisi olabileceği gibi icra komitesi gibi bir makam da olabilir. Atama yetkisinin bir kamu görevlisine verildiği ve genel devir ile devredilebilecek yetkilerden olmadığı, yetki devrinin içtihadı prensiplerine göre atama yetkisinin devredilemeyeceği²⁵ düşünülürse bu devrin kanun ile özel olarak düzenlenmesi yerindedir.

Başkanlığın görevleri Kuruluş Kanunu ile düzenlenmektedir(KK, m.12). Bu madde ile genel olarak bakıldığında başkanlığın icra/yürütme makamı kimliği etkili bir şekilde düzenlendiği görülmektedir. Birçok kararın uygulanması, tedbirlerin alınması, planlanması malların edinilmesi, faaliyetlerin gerçekleştirilmesi vb. gibi başkanlık görevlerinin düzenlendiği görülmektedir. İcra yetkisinin hem görev hem de yetki olabileceği düşünüldüğünde, her ne kadar kanun başlığı “başkanlığın görevleri” olarak düzenlense de aynı madde ile başkanlığın birçok yetkisi de düzenlenmiştir(KK, m.12)²⁶.

²⁴ 3046 Sayılı KHK’dan farklı olarak devre ilişkin “yazılılık” vurgusu yapılmamıştır. Ancak yetki devrinin en önemli şartlarından birisi yazılılıktır. Yetki devri kurumu için bkz. **Gözler**, C. I, s.759–782; **Akılmaz** Bahtiyar/**Sezginer** Murat/**Kaya** Cemil, Türk İdare Hukuk, Ankara 2009, Seçkin Yayınları, s. 180–185; **Günday** Metin, İdare Hukuku, Ankara 2011, İmaj Yayıncılık, s.140–142; **Gözübüyük/Tan**, s.433–445.

²⁵ **Anayasa Mahkemesi**, E:1992/37, K:1993/18, K.T.:27.04.1993, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (10.12.16).

²⁶ Konumuzla doğrudan ilgili olmamakla birlikte belirtmek gerekir ki kanun koyucunun, hem Kanun’un genelinde hem de bu madde özelinde- muhtemelen evrensel terminoloji ile koşut olma düşüncesinden hareketle- olabildiğince Türkçe’de karşılığı olabilecek terimlerde bile yabancı kelimeleri tercih ettiği görülmektedir. Örneğin, Başkanlığın görevlerinden birisi de “... mevcut küçük ve orta ölçekli işletmeleri, kalkınma politikalarına göre rehabilite, reorganize ve entegre etmek” olarak düzenlenmiştir(KK, m.12-d).

Başkanlığın küçük ve orta büyüklükte işletmelere ilişkin faaliyetleri teşvik, destekleme, danışmanlık yapma veya doğrudan temin etmek gibi çeşitli şekilde yürütülmektedir. Başkanlık içerisinde konularına göre birçok ana hizmet birimleri bulunmaktadır. Başkanlığın ana hizmet birimleri, KOBİ Araştırmalar ve Proje Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, KOBİ Finansman Dairesi Başkanlığı, KOSGEB Müdürlükleri Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Teknoloji ve Yenilik Destekleri Dairesi Başkanlığı, AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı(KOSGEB Organlarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, m.25). Bu başkanlıkların görev alanları Yönetmelik ile detaylı olarak sayılmıştır (m.26-30). Bunun yanında başkanlık danışma ve denetim birimleri²⁷, yardımcı hizmet birimleri²⁸ de bulunmaktadır(m.31).

3. KOSGEB PERSONEL REJİMİ

3.1. İSTİHDAM EDİLEN PERSONELİN NİTELİĞİ

Başkanlık personel sayısı, kadrolar öncelikli olarak genel kurul tarafından hazırlanır. Bu personel kadroları komitenin onayına tabidir. Yine personele ödenecek gündelik miktarları onaylamak komitenin görevleri arasındadır(KK, m.9-b). Kurum’da istihdam edilecek personelin görev ve kadroları ile ücret esasları, çıkarılacak yönetmelikler, Başkanlık tarafından icra komitesine tavsiye edilir(KK, m.12-r).

Danıştay’a göre kadroların icra komitesi kararı ile belirlenmesi Kanuna aykırıdır: “*Davalı yönetimce Süreç Danışmanlığı kadrosunun iptal edilerek KOBİ Uzmanı unvanının uygulamaya konulmasının, daimi ve aslilik arz eden görevler ile bunların unvan ve adetlerinin belirlenmesine ilişkin olduğu ve bu tür bir düzenlemenin, 3624 Sayılı Yasanın 13. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, ancak Yönetmelik ile yapılabileceği anlaşıldığından, Kurum Personel Yönetmeliğinde bu tür bir düzenleme yapılmaksızın, davalı idare İcra Komitesi Kararı ile Süreç Danışmanlığı kadrosunun iptal edilerek, bu kadroda görev yapan davacının KOBİ Uzmanı kadrolarına atanmasında hukuka ayarlık*

²⁷ Bu birimler, Rehberlik ve Denetim Kurulu Başkanlığı, İç Denetim Birim Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Strateji Geliştirme ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Yönetimi ve Karar Destek Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü (m.31-37).

²⁸ Başkanlığın Yardımcı Hizmet Birimleri de, İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı, Özel Kalem Müdürlüğü olarak sayılmıştır(m.38-41).

*bulunmadığı sonucuna ulaşılmış*²⁹. Danıştay'ın bu kararı yerindedir, çünkü Kuruluş Kanunu'nun 9. maddesi ile personel kadrolarının başkanlık tarafından hazırlanarak, icra komitesi tarafından onaylanacağı vurgulanırken 13. maddesi ile de bunun yine başkanlığın hazırlayacağı, icra komitesinin onaylanacağı “yönetmelikler” ile yapılabileceği düzenlenmiştir. Özel düzenleme olan 13. madde ile düzenleyici işlem olarak yönetmelik vurgusu yapılmıştır. Bu nedenle personele ilişkin düzenlemelerin yönetmelik ile yapılması gerekmektedir. Ancak karşıt bir görüş olarak, yönetmeliklerin de yine icra komitesi kararı ile çıkabileceği, icra komitesi kararlarının da düzenleyici işlem niteliğinde olduğu ve bu işlemlerin yönetmeliklerin hukuki rejimine tabi olduğu ve bu nedenle Danıştay'ın kararının yerinde olmadığı argümanı ileri sürülebilirse de aynı hukuki rejime tabi olan adsız düzenleyici işlemlerden ismen zikredilen ile idari düzenlemelerin yapılması öncelikli ve gereklidir.

Başkanlığın asli personeli, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilir(KK, m.13). Başkanlık, bir kamu tüzel kişisi olarak ihtiyaç duyduğu personeli kamu hukuku kurallarına tabii olarak istihdam edebilir. Anayasa'mızın 128. maddesinde yer alan “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmüne istinaden Başkanlık'ta da memur veya diğer kamu görevlileri istihdam edebilir. Ancak Kuruluş Kanunu Başkanlık'ta kamu görevlisi istihdam tercihini sözleşmeli personelden yana kullanmaktadır. Asli ve sürekli hizmetlerin bunun dışında bir istihdam modeli veya personel temini yolu ile giderilmesi mümkün değildir. Uygulamada, Başkanlığın uzmanlık gerektiren aslı ve sürekli görevleri, “nitelikli personel hizmet alımı” adı altında ihale yöntemiyle istihdam ettiği kişilere gördürdüğü işaret edilmektedir³⁰. Haliyle bu yöntem Anayasa'nın 128. maddesi ile öngörülen kamu personel sistemimize aykırıdır. Çünkü Anayasa'nın bu hükmü içeriğinde yer alan kamu personeli istihdam esas ve usulleri haricinde farklı bir istihdam şeklini yasaklamaktadır.

²⁹ Danıştay, 5. D., E. 2009/3059, K. 2009/7290, T. 14.12.2009, www.lexpera.com, (10.06.16).

³⁰ Bkz. T.C Sayıştay Başkanlığı- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)-2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 7, www.sayistay.gov.tr, (05.10.16).

Başkanlığın çalıştıracağı personelin 657 sayılı Kanuna tabi olmayacağı açıkça düzenlenmiştir(KK, m.18). Bu şekilde Kanun, tek istihdam modelinin sözleşmeli personel olduğu, memur istihdam türüne tamamen kapalı olduğunu bir kez daha hüküm altına almıştır. Söz konusu düzenleme ile sözleşmeli personel rejiminin emsallerinde olduğu gibi 657 sayılı Kanuna gönderme yapılmadan düzenlendiği görülmektedir. Sözleşmeli personel hukuki rejimine 657 sayılı Kanunu'nun genel uygulama alanını bulmamasının getirdiği/getirebileceği sıkıntıların da bağımsız olarak yönetmelik ile düzenlenerek giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu bağlamda istihdam edilen personelin özlük haklarına ilişkin düzenlemeler içeren Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı İnsan Kaynakları Yönetmeliği önemlidir. Yönetmeliğe göre Başkanlığın asli personeli idari hizmet sözleşmeleri ile istihdam edilecektir(m.2,12). Düzenleme gereği ise asli personel olanlar ve olmayanlar ayrımının yapılması gerekmektedir. İlgili maddeye göre “başkanlığın daimi ve asililik arz eden görevleri” yönetmelik ile belirlenir. Yönetmelik göndermesi personeli değil de ‘göreve’dir. “Daimilik ve asililik” kriterinin kamu görevlileri eliyle yürütülecek faaliyetlerin anayasal çerçevesi ile uyum içerisinde olduğunu da belirtmek gerekir. Ancak Kanun, “Başkanlığın daimi ve asililik arz eden görevleri ile bunların unvan ve adetleri, bu görevlerde çalışacak personelin tabi olacakları idari, sosyal ve ücret hükümleri, Başkanlığın hazırlayıp İcra Komitesinin onayı ile yürürlüğe konacak yönetmelik ile düzenlenir” hükmü ile Başkanlıkta çalışacak kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin düzenlemelerin yönetmelik ile yapılabileceğini hüküm altına almaktadır(KK, m.13). 1982 Anayasası'nın kamu hizmeti görevlilerine ilişkin hükümlerine göre “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”(m.128/2). Anayasa'nın ilgili açık hükmü çerçevesinde 3624 Sayılı Kuruluş Kanunu'nun yukarıda zikredilen hükmü Anayasa'ya aykırıdır. Kanun ile yönetmelik ile düzenleneceğinin hüküm altına alınması da kanunilik şartını yerine getirmez. Kadro, görev, sosyal ve mali haklar ile benzer konular muhakkak doğrudan kanun ile düzenlenmelidir.

Başkanlık'ta kamu görevlilerinin yanı sıra özel hukuk sözleşmesi ile de personelin istihdam edilmesi mümkündür. Geçicilik veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki hizmetler Başkanlıkça tespit ve tayin edilir.

Söz konusu faaliyetlerde çalışacak personel hakkında vekâlet veya istisna akdi³¹ hükümleri uygulanır(KK, m.13/3). Bu sözleşmeler özel hukuk sözleşmeleridir ve geçicilik ve uzmanlık ölçütü çerçevesinde uygulama alanları Başkanlık tarafından belirlenir. İlgili sözleşmeler çerçevesinde istihdam edilecek kişilerin Sosyal güvenlik kuruluşlarından almakta oldukları aylıkları kesilmez³². Aslında 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereği emekli aylığı alanların aylıklarının kesilmesi gerekir. Ancak 3624 sayılı Kanun bu kurala bir istisna getirmektedir. Danıştay kararına konu olan bir olayda “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nda görev yapmakta iken isteği üzerine emekliye sevk edilen kişi, KOSGEB’de Merkez Müdürü olarak göreve başlamış, bu dönemdeki emekli aylıklarının tarafına borç çıkarılması nedeniyle de bu işleme karşı idare mahkemesinde dava açmış, idare mahkemesi de davayı ret etmiştir. İdare mahkemesi ret gerekçesinde merkez müdürlüğü görevinin geçici değil asli bir görev olduğu, 3624 sayılı Kanun’un aradığı anlamda ihtisası gerektiren bir görev olmadığını ifade etmiştir³³. Danıştay haklı olarak KOSGEB merkez müdürlüğünü istisna hükümlerinden faydalanabilecek geçicilik veya belli bir ihtisas gerektiren nitelikteki hizmetlerden biri olarak görmemiştir.

Hangi hizmetlerde işçi istihdam edileceği Başkanlıkça tespit ve tayin edilir. Ancak laboratuvar, atelye gibi mal üretimini gerektiren işlerde işçi çalıştırılabilir. Bu hizmetlerin aslilik ve daimilik gösteren hususlarda olmadığı dikkate alınırsa idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilecek

³¹Vekâlet sözleşmesi, vekilin vekâlet verenin bir işini görmeyi veya işlemini yapmayı üstlendiği bir sözleşmedir(TBK, m. 502/I). İstisna sözleşmesi ise yükleniciden bir eser meydana getirmeyi, iş sahibinin de bunun karşılığında bir bedel ödemeyi üstlendiği sözleşmedir(TBK, m.470). Bkz. **Aydoğdu Murat/Kahveci** Nalan, Türk Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, İleri Kitabevi, İzmir 2013, s.608 vd, s.655 vd.

³² Madde gerekçesi ile bu tercihin sebebi emekli olan uzman kişilerden yararlanma isteği olarak belirtilmiştir : “Kuruluşta çalışacak personelin daha önce Emekli Sandığına tabi olarak çalışmalarının da değerlendirilmesi halinde görev almalarını ileri sürebilecekleri nazara alınarak, bu durumda ve kuruluş için bilgi ve tecrübelerinden faydalanılması kaçınılmaz olanlardan faydalanılmasına imkân vermek için, Emekli Sandığı ile ilgili kazanılmış hakların özel olarak korunmasına yer verilmiştir”(3624 sayılı Kanun Madde Gerekçeleri,m.13),

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c043/tbmm18043102ss0402.pdf>,(10.12.16).

³³**Danıştay**, 10.D., E.1996/6077, K.1998/6857,T.21.12.1998, www.lexpera.com, (09.10.16).

personel rejimi ile uyumlu olduğunu söylemek gerekir. Kurum'da çıkarılacak yönetmelik çerçevesinde yabancı uzmanların da çalıştırılması mümkündür(KK, m. 13/6). Daimi bir istihdam modeli olmamakla birlikte gerekli görülen durumlara Başkanlık tarafından desteklenen araştırma, geliştirme, tasarım ve yenilik faaliyetlerine ilişkin görev yapmak üzere 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu çerçevesinde öğretim elamanı görevlendirilebilir. Yine aynı faaliyet alanlarına ilişkin kamu görevlileri ile hizmetinden yararlanılacak kişilerin görevlendirilmesi mümkündür. Bu kişiler için yapılacak harcamalar, Başkanlık bütçesinden ödenir. Görevlendiren öğretim elamanlarının asli görevlerine ait mali hakları ödenmeye devam eder(KK, ek md.1). Son olarak belirtmek gerekir ki idari hizmet sözleşmesi ile istidam edilen personele ilişkin uyuşmazlıklar, sözleşmenin idari sözleşme olması nedeniyle idari yargıda görülecektir.

3.2. PERSONEL DİSİPLİN REJİMİ

Başkanlık personel disiplin rejimine göre “Personele ilişkin disiplin hükümleri 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun disiplin hükümlerine uygun olarak düzenlenir”(KK, m.13). Kanun disiplin rejimini doğrudan düzenlemediği gibi 657 sayılı Kanuna atıfta da bulunmamaktadır. Yapılacak düzenlemelerin 657 sayılı Kanun esas alınarak yapılacağını belirtmektedir. Hatta bir önceki cümlede personele ilişkin düzenlemelerin yönetmelik ile yapılacağını belirtilirken devam cümlesinde sadece “düzenlenir” ifadesi yer almaktadır. Ancak uygulamada bu düzenleme “Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Disiplin Yönetmeliği” ile yapılmıştır. Öncelikle belirtmek gerekir ki Anayasa’nın “memur ve diğer kamu görevlilerinin... diğer özlük işleri kanunla düzenlenir” hükmü kamu görevlilerinin disiplin rejimini de kapsamaktadır³⁴. Bu nedenle Kanun’un düzenleme yapmadan idari işleme gönderme yapması Anayasa’ya aykırıdır. Diğer yandan disiplin rejiminin öncelikle kanunla düzenlenmesi gereği suç ve cezada kanunilik ilkesini düzenleyen Anayasa’nın 38. maddesinin gereği olduğu kadar, temel hak ve özgürlüklerinin sınırlanması(bazı disiplin cezalarının temel hak ve özgürlükleri sınırlama kuvveti olduğu dikkate alınır) rejimini belirleyen Anayasa’nın 13. maddesinin de gereğidir. Kaldı ki disiplin hukuku açısından kanunilik ilkesi Anayasa Mahkemesi’nin verdiği güncel bir karar ile daha da katı hala gelmiştir³⁵. Anayasa

³⁴ Bkz. *Akyılmaz/Sezginer/Kaya*, s. 603-604.

³⁵ *Anayasa Mahkemesi*, E:2014/100, K:2015/16, K.T.:14.01.2015,

Mahkemesi 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunu'na ilişkin verdiği kararı ile "hem disiplin cezaları hem de bu cezaların verilmesine neden olabilecek fiiller ile soruşturma usulü, zamanaşımı, disiplin amir ve kurullarının oluşumu gibi konuların kanunla düzenlenmesi" gerektiği yolunda karar alarak kanunilik ilkesinin alanını genişleterek daha da mutlak hale getirmiştir³⁶.

Kanunilik prensibi çerçevesinde eleştirilerimiz saklı tutarak, Disiplin Yönetmeliği'ne baktığımızda ise birkaç temel hususun düzenlendiğini görmekteyiz. Öncelikle Yönetmelik sadece "idari hizmet sözleşmesi" ile istihdam edilenleri kapsamaktadır(m.2). Başkan personelin en üst disiplin amiridir. Başkanlık içerisinde disiplin amirleri, disiplin amirleri cetveli ile gösterilmiştir. Disiplin cezaları bakımından "657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125 inci maddesinde yer alan Devlet memurlarına yönelik disiplin cezaları ile bu cezaların uygulanacağı fiil ve hallere ilişkin hükümlerin Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nda görevli personele de uygulanması

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150407-15.pdf>, (22.09.16).

³⁶ "Anayasanın 38. maddesinde suç ve cezaların kanuniliği ilkesi düzenlenmiştir. Ceza yaptırımına bağlanan fiilin kanunun "açıkça" suç sayması şartına bağlanmış olmasıyla, suç ve cezalara ilişkin düzenlemelerin şekli bakımından kanun biçiminde çıkarılması yeterli olmayıp bunların içerik bakımından da belirli amacı gerçekleştirmeye elverişli olmaları gerekir. Bu açıdan kanunun metni, bireylerin hangi somut fiil ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını belirli bir açıklık ve kesinlikte öngörebilmelerine imkân verecek düzeyde kaleme alınmış olmalıdır. Bu nedenle, belirli bir kesinlik içinde kanunda hangi fiile hangi hukuksal yaptırımın bağlandığının bireyler tarafından bilinmesi ve eylemlerin sonuçlarının öngörülebilmesi gerekir. Dava konusu kural bu hâliyle disiplin uygulamaları ile ilgili olarak genel ilkeleri ortaya koymamakta, disiplin cezalarını gerektiren hâl ve durumları belirlememektedir. Ayrıca kuralda, disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullar, disiplin cezalarının verilmesinde zamanaşımı ve karar verme süreleri, yüksek disiplin kurulunun çalışma usul ve yöntemleri, kurul kararlarına itiraz ve savunma hakkı başta olmak üzere kamu görevlilerinin hakları, cezaların tatbik edilme şekli ve disiplin cezalarının hangi hâllerde özlük dosyasından silinebileceği gibi konuların hiçbiri ile ilgili kanuni düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla kapsama dâhil personelin disiplin işlemlerine dair usul ve esasların kanunda gösterilmeyerek, tüm bu işlemlerin Yükseköğretim Kurulunca düzenlenmesini öngören dava konusu kural, Anayasa'nın 38., 128. ve 130. maddeleriyle bağdaşmamaktadır". **Anayasa Mahkemesi**, E:2014/100, K:2015/16, K.T.:14.01.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150407-15.pdf>, (22.09.16).

esastır” hükmünü taşımaktadır³⁷. Kısmen yukarıda da açıkladığımız üzere disiplin cezalarının kanun ile düzenlenmesi gerekir, disiplin cezalarının kanuni düzenleme olmadan idari işlem ile başka bir kanuna yollamada bulunularak düzenlenmesi disiplin cezalarının kanunla belirlenmesi ilkesine³⁸ aykırıdır. Bu bağlamda Yönetmeliğin 6. maddesinin ikinci fıkrası ile bağımsız olarak kademe ilerlemesinin durdurulması cezasını düzenlemesi, bu cezanın-657 sayılı Kanun’dan farklı olarak- 5510 Sayılı 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çerçevesinde uygulanacağını belirtmesi Anayasal düzenlemelere aykırıdır.

3.3. PERSONELE İLİŞKİN DİĞER DÜZENLEMELER

Başkanlık personeline ilişkin detaylı düzenlemeler, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile yapılmıştır³⁹. Yönetmelik, “daimilik ve aslilik arz eden görevlerde idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilen asli personeli” kapsamakta, vekâlet veya istisna akitleri ile istihdam edilenleri, işçileri, yabancı uzmanları ise kapsamamaktadır.

³⁷Örneğin yargı kararına konu olan bir olayda DMK’nın aylıktan kesme cezasının uygulanma şekli Başkanlık personeli için de uygulanmıştır: “*Afyonkarahisar Hizmet Merkezi Müdürü olarak görev yapan davacının, İzmir Güney Hizmet Müdürlüğü emrine KOBİ uzmanı olarak atanmasına ilişkin 30.10.2012 gün ve 14555 sayılı işlemin iptali istemiyle açılan davada; 657 Sayılı Kanun’un 132. maddesinde, aylıktan kesme cezası alanların, İl Müdürlüğü görevi yapamayacakları şeklindeki düzenleme karşısında, dava konusu işlemin tesis edildiği tarihte 1/30 oranında aylıktan kesme cezası verilmiş bulunan ve Afyonkarahisar Hizmet Merkezi Müdürlüğü görevinin Bakanlık İl Müdürlüğüne eşit seviyede bir görev olması nedeniyle Hizmet Merkezi Müdürlüğü görevine atanma niteliğini kaybeden davacının, bu görevden alınarak KOBİ uzmanı olarak atanmasına ilişkin işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı..*”. **Danıştay**, 5.D., E. 2015/2796 K. 2015/7756 T. 12.10.2015, www.lexpera.com,(10.06.16).

³⁸ Tartışmalar için bkz. **Akıymaz** Bahtiyar, Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/6_9.pdf, (11.12.16); **Karahanogulları** Onur, Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/memurdisiplinhukuku.pdf>, (11.12.16).

³⁹ Yönetmeliğin “insan kaynakları” tabirini kullanması ilginçtir. En nihayetinde Başkanlık bir kamu tüzel kişisidir ve kamu tüzel kişilerinde çalışan personel idare ile hukuki bağı dikkate alınmaksızın en geniş tanımıyla kamu görevlisi niteliğindedir. Bu tercihi son dönemde idari faaliyetleri özel hukuka tabi kılma, işletmecilik esaslarına göre faaliyette bulunma tercih ve eğiliminin bir sonucu olarak görmek mümkündür.

Yönetmelik ile insan kaynakları (sözleşmeli personel istihdamı) politikasının temel çerçevesi düzenlenmiştir. Yönetmelik, sözleşmeli personeli kapsadığı ve sözleşmeli personelin de Anayasa gereği diğer kamu görevlileri kapsamına girdiğine göre bu personelin hukuki statülerine ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması Anayasa'nın bir gereğidir⁴⁰. Çünkü Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasına göre “memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”. Bu düzenleme kapsayıcı ve detaylı içeriği ile kanunla düzenlenmesi gereken hususları açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu nedenle Başkanlık'ta istihdam edilen sözleşmeli kamu personele ilişkin düzenlemelerin doğrudan kanunla düzenlenmesi gerekir. Kanunla düzenlemeden anlaşılan Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere kanuni düzenlemenin temel ilkeleri koyması, çerçeveyi belirlemesi, yürütme organına belirsiz soyut yetki vermemesi olarak anlaşılır⁴¹. Kuruluş Kanunu'nda personelin hukuki statüsüne ilişkin doğrudan düzenleme olmadığı gibi düzenleyici işlem ile belirlenecek hususların temel ilkelerinin, kapsamının, sınırının vb. özlük işlerinin de düzenlenmediğini görmekteyiz. Anayasal düzenleme nasıl kanun koyucunun düzenlemesi gereken hususları detaylı ve kapsamlı bir şekilde düzenliyorsa, kanunun da aynı şekilde -doğrudan kanunla düzenlenmesi gereken hususlar saklı kalmak kaydıyla- düzenleyici işlem ile düzenlenecek hususların ilkelerini, kapsamını, çerçevesini belirlemesi gerekir. Sonuç olarak, kanunilik ilkesine uyulmadığı, kanunla düzenlenmesi gereken atama yetkisi, şartlar, atamalarda aranacak şartlar gibi birçok hususun doğrudan yönetmelik ile düzenlendiği görülmektedir. Kanunilik ilkesi açısından yönetmeliğe getirdiğimiz eleştiriler saklı kalmak kaydıyla Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı İnsan Kaynakları Yönetmeliği düzenlemelerini şu başlıklar altında değerlendirebiliriz:

⁴⁰ Kanunilik ilkesinin kamu görevlileri bakımından değerlendirilmesi için bkz. **Akbulut** Emre, Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, İstanbul 2013, Beta Yayınevi, s. 137-148

⁴¹ Bkz. **Anayasa Mahkemesi**, E:2005/152, K:2009/14, T.29.01.2009, www.anayasa.gov.tr, (06.10.16); **Anayasa Mahkemesi**, E:2004/55, K:2008/118, T.12.06.2008, www.anayasa.gov.tr, (06.10.16). Kararların değerlendirmesi için bkz. **Akbulut**, s.137 vd.

• **İstihdam Kaynakları ve Atama Yetkisi (m.7,8):**

Başkanlık içerisinde istihdam edilecek kişiler atama şartlara sahip olmak koşuluyla açıktan veya KPSS sınav sonuçlarına göre atanabilir. Özel düzenlemeler tabi personel bakımından ilgili düzenlemeler çerçevesinde, istisnai pozisyonlara ise özel koşullar aranmaksızın atama yapılabilir (İKY,m.7). Kuruluş Kanunu'na göre, Başkan müşterek kararname ile Başkan yardımcıları, Başkanın teklifi İcra Komitesinin onayı ile diğer personel ise Başkanın onayı ile atanır. Başkan ve başkan yardımcıları tek taraflı diğer personel iki taraflı hukuksal bağ ile atanmaktadır. Bu nedenle diğer personel için Kanun “Başkanın onayı”, Yönetmelik “Başkan tarafından” atanacağı ifadesini kullansa da bunu sözleşmenin bir tarafı olarak, sözleşmeyi kabul edip imzalamak olarak anlamak gerekir.

• **Atamada Aranacak Şartlar(m.9):**

Atamada aranacak şartlar bakımından 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun esas alındığı görülmektedir⁴². Başkanlık özelinde ise dikkat çeken şart ise mecburi kamu hizmeti yükümlülüğüne ilişkindir. Buna göre “diğer kuruluşlara mecburi hizmet yükümlülüğü bulunmamak, mecburi hizmet borcunu ödemeyi kabul etmiş olduğunu tevsik etmek veya diğer kuruluşun ve KOSGEB'in muvafakati ile mecburi hizmet süresini KOSGEB'de tamamlamayı taahhüt etmiş bulunmak” bir atanma şartıdır. Ancak bu şart Kanun ile düzenlenmese dahi mecburi yükümlülüğü olan bir kişinin önceliğinin bu yükümlülüğün gereklerini yerine getirmesi veya muvafakatini alması, kamu personel hukukunun genel ilkelerinin bir

⁴² Atamada aranacak genel şartlar: md. 9 – (1) Bu Yönetmeliğe tabi olarak çalıştırılacak personelin aşağıdaki şart ve nitelikleri haiz olması gereklidir. a) Türk vatandaşı olmak, b) Kamu haklarından mahrum bulunmamak, c) 18 yaşını bitirmiş olmak, ç) Askerlikle ilgisi bulunmamak; askerlik çağına gelmemiş veya askerlik çağına gelmiş ise muvazzaf askerlik hizmetini yapmış yahut erteletmiş veya yedek sınıfa geçirilmiş olmak veya sağlık nedenleri dışında muaf olmak, d) Atanacağı görevin gerektirdiği nitelikleri haiz olmak, e) (Değişik:RG-1/6/2011-27951) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmamak, f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile; kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla süreyle hapis cezasına ya da affa uğramış olsa bile devletin güvenliğine karşı suçlar, Anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, milli savunmaya karşı suçlar, devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk, zimmet, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak, (....).

gereğidir. Yine bir diğer şart ise “İlk defa KOSGEB bünyesinde istisnai pozisyonlarda görev almak isteyenler hariç olmak üzere görev almak isteyenlerde, kamu kurum ve kuruluşlarında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’na, diğer personel Kanunlarına veya İş Kanunu’na tabi olarak görev yapmış olmak veya ilk defa atanacaklar için yapılacak sınavda Başkanlık tarafından belirlenen asgari puanı almış olmak”. Böylece daha önce kamu veya özel sektörde ilgili mevzuatlar çerçevesinde çalışmış olanlar Başkanlığa atanabileceği gibi ilk defa kamu görevine girecekler de KPSS puan şartını yerine getirerek atanabilecektir.

• **Başvuru, Atamaya Esas Belgeler, Sözleşmeler (m.10,11,12)**

“KOSGEB’de açık bulunan bir pozisyonda görev almak isteyenlerin Başkanlıktan temin edecekleri iş talep formunu, kendi el yazıları ile anlaşılır ve doğru olarak doldurmak suretiyle Başkanlığa başvurmaları gerekir. Bu şekilde yapılan başvurular atamanın yapılacağı pozisyonun gerektirdiği nitelikler ile diğer şartların taşınmasının yanı sıra Başkanlığın hizmet ihtiyaçları dikkate alınmak suretiyle personel işlemlerini yürüten Daire Başkanlığı tarafından değerlendirilir ve sonuç Başkana sunulur. Bu formu doldurmuş olmak, kişilere müktesep hak doğurmaz. Açıktan ataması gerçekleştirilmiş olanların dilekçelerinde, atamaya esas belgelerinde veya iş talep formlarında gerçeğe aykırı bir durum tespit olunursa, tazminat ödenmeksizin görevlerine son verilir”(m.10). Söz konusu başvuru ve başvuru sonucu değerlendirme yönteminin kamu hizmetine ilk defa Başkanlık bünyesinde başlayacak olup KPSS sınav sonucuna göre açıktan atananlar haricindekiler için uygulanması gerektiğini belirtmek gerekir. Çünkü merkezi yöntem ile personel atanmasında, belirlenmiş şartlar ve puanlar çerçevesinde atamanın yapılması beklenir. Yine idareye başvuruda bulunmasının başvuru açısından kazanılmış hak yaratmayacağı hukukun genel ilkelerindedir. Özellik olarak düzenlenmesine gerek yoktur. Son olarak gerçeğe aykırı beyanda bulunması bu beyana dayalı işlemleri geçersiz hale getirir. Bu işlem yok hükmünde kabul edilir, idare de bu işlemi her zaman süre koşuluna bağlı olmadan geri alabilir⁴³. Bu durumda da kazanılmış hak yaratmayacağı için idare açısından bir tazmin yükümlülüğü doğmaz.

⁴³ Bkz. **Kalabalık** Halil, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 2004, s. 170-171; **Çağlayan** Ramazan, İdari İşlemin. Geri Alınması Üzerine, http://eski.uzuncarsili.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2000_1_4.pdf, (11.12.16).

Başvuru sonucunda atanması uygun görülenlerden atanma şartlarına sahip olduğunu gösteren Yönetmelik'te belirtilen belgeler istenir. Gerekli değerlendirmeler tamamlandıca daimilik ve aslilik arz eden görevlerde başvuru ile idari hizmet sözleşmesi imzalanır. Bu sözleşmenin bir nüshası ilgiliye, bir nüshası personel işlerinden sorumlu daireye, bir diğer ise personel özlük dosyasına konulur.

- **İşe Başlama ve Adaylık (13,14):**

“Atama kararı ilgiliye yazılı olarak tebliğ edilir. İlgili, tebellüğ tarihinden itibaren 15 gün içerisinde idari hizmet sözleşmesini imzalayıp göreve başlamak zorundadır. Aksi halde atama işlemi ve idari hizmet sözleşmesi geçersiz sayılır”(m.13). Her ne kadar bu düzenlemede ve önceki düzenlemelerde “atama” terimi kullanılsa da atama idarenin tak taraflı işlemi ile istihdam ilişkisinin kurulması durumları için kullanılır⁴⁴. Sözleşmeli personel istihdamı bakımından ise atama terimini aday ya da başvuru atanma şartlarını sahip olduğunu, sözleşme imzalama isteğini ve sözleşmenin tarafı olan idarenin sözleşmeyi imzalaması olarak anlamak gerekir. Diğer yandan sözleşmesi ile hukuksal bağ kurulmadan işe başlanması düşünülemez. İki taraflı bir ilişkinin hukuksal etki ve sonuç doğurabilmesi karşılık irade beyanı ve kabule ihtiyaç vardır. Tarafın birisinin imza atmaması durumunda sözleşmenin geçerli olması mümkün olmayacağı için bu hususun açıkça düzenlenmesine gerek yoktur. Atama işleminin geçersizliğini de sözleşme imzalama çağrısının geçersizliği olarak anlamak gerekir.

Başkanlık'ta göreve başlayacak personel öncelikle aday olarak atanır. Adaylık süresi 657 sayılı Kanun'a paralel olarak 1 yıldan az, iki yıldan çok olamaz. Adaylık süresinde başarılı olamayan adayların sözleşmeleri feshedilir. Adaylık süresini başarılı olarak tamamlayanlar kendiliğinden asli olarak atanırlar.

- **KOBİ Uzman ve Uzman Yardımcıları, Müfettiş ve Müfettiş Yardımcıları (m.15,16)**

KOBİ uzman ve uzman yardımcıların esasları KOSGEB Kobi Uzmanlığı Yönetmeliği ile düzenlenmiş başkanlıkta idari hizmet sözleşmesi ile istihdam edilen personel olarak tanımlanmıştır(m.4)⁴⁵.

⁴⁴ Giritli /Bilgen/ Akgüner, s.457-458.

⁴⁵ Bu kadro tipi öncesinde “süreç danışmanlığı” kadrolarının yer aldığı ifade etmek gerekir. Ancak daha sonra Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Teftiş Kurulu

Uzman ve uzman yardımcılarına ilişkin detaylı düzenlemeler KOSGEB Kobi Uzmanlığı Yönetmeliği ile yapılmıştır.

Yine İnsan Kaynakları Yönetmeliği ile müfettiş ve müfettiş yardımcılarını düzenlenmiş, hukuksal statülerine ilişkin esasların yönetmelik ile düzenleneceği belirtilse de bağımsız bir yönetmeliğe konu olmamıştır. Her iki kamu görevlisi kategorisi de Kanun'la doğrudan düzenlenmemiştir. Her ne kadar Kanun'un 13.maddesi istihdam edilecek kamu görevlileri için genel bir kanuni dayanak olsa da kanunilik prensibi gereği özel olarak kanun ile düzenlenmesi daha doğru olurdu.

• Diğer Düzenlemeler

Personelin yararlanacağı yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, ücretsiz izin ve saatlik izin olarak düzenlenmiştir(m.37). İzinlerin düzenlenişinde 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu büyük ölçüde esas alınmıştır. Kanun'da izne ilişkin düzenleme olmadan doğrudan Yönetmelik ile düzenlemelerin yapılması yerinde değildir. Yönetmelik ile Başkanlık faaliyetleri çerçevesinde hizmet içi eğitim, bu eğitimin hedefleri, ilkeleri, programları, stajyer öğrenci kabulü gibi hususlar düzenlenmiştir (m.17,18,19,25,35,36).

Yönetici sıfatına sahip kamu görevlilerine ilişkin vekâlet ve tedviren atama kurumları⁴⁶da Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Yetkinin kamu düzeninin bir parçası, egemenlik yetkisinin uzantısı olduğu göz önüne alınınca vekâlet ve tedviren atama kurumlarının doğrudan kanunla düzenlenmesi gerekirdi.

Yönetmeliğin devam maddeleri ile Başkanlık bünyesinde çalışan kamu görevlilerinin tabi olduğu hukuka ilişkin diğer düzenlemeler bulunmaktadır. Genel olarak tekraren söylediğimiz eleştiriler bu noktalarda da geçerlidir, kanunilik şartı gereği kanunla düzenlenmesi gereken birçok hususun Yönetmelik ile düzenlendiği görülmektedir. Kanunilik şartı yerine gelmediği gibi Yönetmelik birçok hususta diğer kanunlara göndermede bulunmaktadır. Düzenleyici işlemin bir kanuna

Başkanlığı raporlarında "Kamu kurumları ve Emekli Sandığı uygulamalarında yer almayan görev, unvan ve kadroların kamu genel kadro tanımlarına uygun hale getirilmesi" yönündeki tavsiye kararlarına dayanılarak uzman ve uzman yardımcılığı modeline geçilmiştir. Bkz. **Danıştay**, 5. D., E. 2009/3059 K. 2009/7290 T. 14.12.2009, www.lexpera.com, (10.06.16).

⁴⁶ Bkz. **Gözler**, C.I, s. 783; **Gözübüyük/Tan**, s.981; **Günday**, s.141.

görmede bulunabilmesi için ilgili hususa ilişkin kanuni düzenlemeye sahip olması gerekmektedir.

4. BAŞKANLIĞA İLİŞKİN DİĞER HUSUSLAR

4.1. İŞLEMLER

KOSGEB kamu tüzel kişiliğine sahip bir birim olarak bireysel veya düzenleyici işlemler yapabilir. Bu işlemler KOSGEB içyapısı gereği farklı organlar eliyle yürütülebilir. Öncelikle KOSGEB, kamu tüzel kişiliğini haiz bir idare olarak yönetmelik çıkarabilir. KOSGEB yönetmelikleri başkanlıkça hazırlanır. Başkanlık tarafından hazırlanan yönetmelik taslakları icra komitesi tarafından incelenerek karara bağlanır ve yürürlüğe konur(KK, m.9-c). Kanun'da yönetmelik çıkarma yetkisi özellikle Kurum'un kurulması ile birlikte acilen ihtiyaç duyulan ve bir an önce çıkarılması gereken yönetmelikler esas alınarak formüle edilmiştir. Buna göre "Bu Kanuna göre Başkanlıkça hazırlanan, KOSGEB organlarının çalışma usul ve esasları, görev ve yetkileri ile diğer Yönetmelik taslaklarını incelemek ve uygun göreceği Yönetmelikleri karara bağlayarak bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 6 ay süre içinde yürürlüğe koymak" icra komitesinin görevlerindedir. Ancak Başkanlık ihtiyaç duyduğu her konuda Anayasa'nın 124. maddesi ve yasal yetkinin gereği olarak farklı konularda da yönetmelik çıkarabilir. Kanun'da geçen 6 aylık süreyi öncelikli olan yönetmelikler bakımından Kurum'un hızlı hareket etmesini sağlamaya yönelik süre olarak anlamak gerekir.

Kurum'un düzenleyici işlem yapma yetkisi yönetmelik ile sınırlı değildir. Konusu ve amacına uygun olarak farklı adlar altında birçok düzenleyici işlem yapabilir. Bu anlamda Genel Kurul'un düzenleyici direktifler vermesi, yıllık çalışma programları esaslarını belirlemesi (m.7), İcra Komitesi'nin uygulama kararları alması(m.9) bu yetkisine örnek verilebilir. Özellikle uygulama kararlarının önem arz ettiğine vurgu yapmak gerekir, çünkü Genel Kurul'un belirlediği politikalar, amaçlar, hedefler ve ilkeler istikametinde işletmelerin geliştirilmesi ve desteklenmesine ilişkin kararlar bu şekilde alınmaktadır. Uygulama kararlarının Genel Kurul kararlarına uygun olması gerekir, bu çerçevede genel kurul kararları ile uygulama kararları arasında çatışma çıkması durumunda genel kurul kararları uygulanır. Komite uygulama kararlarını aldığı gibi yine kendisi icra eder.

4.2. BÜTÇE

Bütçe başkanlık tarafından hazırlanır, hazırlanan bütçe icra komitesinin onamasına tabidir(KK, m.9-b). Başkanlık bütçesinin hangi gelirden oluştuğu 14. madde ile sayılmıştır⁴⁷. Bu gelir kalemlerinin önemli bir kısmının yine küçük ve orta ölçekli işletmelere ilişkin kurum aidatlarından oluştuğu dikkat çekmektedir. Bu aidatlar ilgili kurumların kârının belirli bir yüzdesinden oluşmaktadır. Aidat verecek kurumlar arasında “233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi teşekkül, müessese ve bağlı ortaklıklar, Sermayesinin yüzde 50’sinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait bankalar, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonunu, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği”⁴⁸ bulunmaktadır. Bu aidatlar Başkanlığın belirleyeceği bir banka hesabına her yıl mayıs ve ekim ayında iki taksit halinde ödenir. Bu ödemeler, ödemeyi yapan kurum ve kuruluşlarca matrah hesabına gider olarak kaydedilir. Başkanlık bütçesinin gelirleriyle ilgili alacaklarda da 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulanır.

⁴⁷Başkanlık bütçesi aşağıdaki gelirlerden oluşur: a) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekler, b) 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi teşekkül, müessese ve bağlı ortaklıkların yıllık ve kurumlar vergisi matrahına esas kârlarının binde 1’i nispetinde ödeyecekleri aidatlar, c)Sermayesinin yüzde 50’sinden fazlası kamu kurum ve kuruluşlarına ait bankaların kurumlar vergisine matrah olan yıllık kârlarının yüzde 2’si nispetinde ödeyecekleri aidatlar (4603 SayılıKanuna tâbi bankalar hariç), d)Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonunun yıllık gelirinin yüzde 2’si nispetinde ödeyeceği aidat, e)Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinin yıllık gelirinin yüzde 2’si nispetinde ödeyeceği aidat, f) Başkanlık tarafından verilecek hizmetler karşılığında alınacak ücretler, g)Organize sanayi bölgeleri müteşebbis heyetlerince yapılan arsa satış hasılatlarının yüzde 1’i oranında ayrılacak pay, h)Dış kaynaklardan sağlanan krediler, i)Başkanlığa yapılacak bağış ve yardımlar ile Başkanlığın sahip olduğu mal ve haklardan kaynaklanan sair gelirler(KK,m14/2).

⁴⁸ Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonunu ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği aidatları kurumun en önemli gelir kalemlerindedir. Bu kurumlar yıllık gelirlerinin %2’si nispetinde aidat ödeme yükümlülüğü altındadır. Bu kurumlar bu aidatı miktarını hesaplamaya esas yıllık gelir kalemlerini de belirterek göndermelidir. Sadece belirli bir miktarın gönderilmesi yeterli, değildir. Bkz. T.C Sayıştay Başkanlığı- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)-2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, s. 7, www.sayistay.gov.tr, (05.10.16).

4.3.MALLARIN DURUMU

Başkanlık, kamu tüzel kişiliğini haiz olmasının bir sonucu olarak hak ve borçlara sahip olabilir. Başkanlığın ihtiyacı olan taşınmazların edinilmesi, idaresi ve gerektiğın satılması konusunda yetki İcra Komitesi'ne aittir. Taşınmazların satımında Genel Kurul'un onayına ihtiyaç vardır. Kuruluş Kanunu ile Başkanlığın “bütün işlemlerinde özel hukuka tabi” olduğu vurgulanmaktadır(m.1). Bu durumda Başkanlığın kamulaştırma yetkisine sahip olup olmadığı hususu üzerinde durmak gerekir. Kanun'un, Başkanlığın bütün işlemlerinde özel hukuka tabi olduğunu vurgulaması, kamulaştırma yapma yetkisine de bir sınır getirme arzusunda olduğu izlenimi doğurmaktadır. Ancak 1982 Anayasası ile düzenlenen kamulaştırma yetkisi, kamu tüzel kişilerine “kamu yararının gerektirdiğı hallerde”, özel mülkiyette yer alan taşınmazların bedelleri ödenmek koşuluyla mülkiyetine geçirme yetkisi vermektedir(m.46). Kamulaştırma Kanunu da kamulaştırmanın şartlarını belirleyen ilgili maddesinde “İdareler, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde buldukları kamu hizmetlerinin veya teşebbüslerinin yürütülmesi için gerekli olan taşınmaz malları, ...bedellerini... ödemek suretiyle kamulaştırma yapabilir” hükmü ile kamu tüzel kişilerine bu hakkın verilış çerçevesini ortaya koymaktadır. Kuruluş Kanunu ile de Başkanlığın amacının “ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında küçük ve orta ölçekli işletmelerin payını ve etkinliğini artırmak, rekabet güçlerini ve düzeylerini yükseltmek, sanayide entegrasyonu ekonomik gelişmelere uygun biçimde gerçekleştirmek” olduğu vurgulandığı dikkate alınırsa bu kamusal amaçlar çerçevesinde başkanlığın kamulaştırma yetkisine sahip olduğunu ifade etmek gerekir. Kaldı ki anayasal bir hak olan kamulaştırma yetkisi “özel hukuka tabi kılma” ile kaldırılamayacağı gibi açık açık kanun ile bu yetki kamu tüzel kişilerin elinden alınsa dahi bu durum ise Anayasa'ya açıkça aykırılık teşkil edecektir.

Kanun ile Başkanlık mallarının “devlet malı” hükmünde olduğu hüküm altına alınmıştır(KK, m.18). “Devlet” teriminden merkezden yönetim anlaşıldığı, başkanlığın merkez dışında kurulmuş bir kamu tüzel kişisi/hizmetsele kuruluş olduğu göz önüne alındığında kanun koyucunun “devlet malı hükmünde” terimini bilinçli olarak kullandığını kabul etmek gerekir. Bu durumda bu malların hukuki rejimi kamu hizmetine tahsis/kamu hizmetinde kullanılma- özel mal ölçütleri çerçevesinde belirlenmektedir. Özellikle kamu malları hukuki rejiminin en önemli

prensiplerinden birisi olan haczedilemezlik prensibi⁴⁹ üzerinde durmak ve bu prensibin Başkanlık malları açısından da irdelenmesi gerekir. Kamu mallarının haczedilemeyeceğini ilişkin genel kural İcra-İflas Kanunu'nun 82. maddesinden kaynaklanmaktadır. İlgili maddeye göre “Devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar” haczedilemez. Bu hükümde hiç ayırım yapılmaması nedeniyle devletin özel-kamusal bütün mallarının haczedilemezlik kapsamında içinde olduğu kabul edilmektedir⁵⁰. Uygulamada ise bu hüküm genel ve katma bütçeli idare malları olarak anlaşılmıştır⁵¹. Ancak 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile ilgili ayırım ortadan kalkmış, katma bütçeli kuruluşların bir kısmı genel bütçe bir kısmı ise özel bütçeli idareler arasına girmiştir⁵². Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun çerçevesinde özel bütçeli idarelerin mallarının “devlet malı hükmünde” olduğu ve özel-kamu ayırımı yapılmadan bütün mallarının haczedilemeyeceği şeklinde ifade edilebilir⁵³. Başkanlığın 5018 sayılı Kanun çerçevesinde özel bütçeli bir idare olarak düzenlendiği dikkate alınırsa bu yönde bir yorumun başkanlık için de yapılabileceğini söylenebilir. Ancak Kuruluş Kanunu'nda yer alan “KOSGEB, ... bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabidir” hükmü ve haczedilemezlik prensibinin varlık nedeni birlikte düşünüldüğünde, başkanlığın kamu hizmetine tahsis edilen/doğrudan kamu hizmetine sunulan malları için haczedilemezlik prensibinin geçerli bunun haricindeki özel mallarının ise haczedilebileceğini kabul etmek daha doğru bir yorum olacaktır.

Başkanlık mallarının özel cezai korumaya sahip olduğunu da belirtmek gerekir. Bu mallar yanı sıra Başkanlığın sahip olduğu para ve para hükmündeki evrak ve senetleri aleyhine suç işleyen personel bu suçlarından dolayı Devlet Memurları gibi cezalandırılır(KK, m.18). Başkanlık mallarının korunmasına yönelik bu açık hükme benzer bir hükmün başkanlık mallarının haczi konusunda da düzenlenmesi yerinde olurdu. Son olarak belirtmek gerekir ki Başkanlık, alım-satım, kiralama ve sair işlemlerde 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'na tabi değildir(KK, m.18).

⁴⁹ Bu prensip için bkz. **Akyılmaz/Sezginer/Kaya**, s.554; **Gözler**, C.II, s.873-881; **Gözbüyük/Tan**, s.119.

⁵⁰ **Gözler/Kaplan**, s. 695.

⁵¹ **Gözler/Kaplan**, s. 695.

⁵² **Gözler/Kaplan**, s. 695.

⁵³ Bkz. **Gözler/Kaplan**, s. 696.

4.4. DENETİM

Başkanlığın her türlü hesap ve işlemleri, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na denetlenir. Ancak 03.10.2010 tarihli 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun 82. maddesi ile "24.6.1983 tarihli ve 72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ek ve değişiklikler" kaldırılmış, geçici 4. maddesi ile de "3346 sayılı Kanun ve diğer kanunlarda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıflar Sayıştay'a yapılmış sayılır" hükmü kabul edilmiştir. Bu durumda başkanlık Sayıştay'ın denetimine tabidir⁵⁴. Kanun'da "her türlü hesap ve işlemi" tabiri geçse de Sayıştay'ın anayasal bir denetim organı olduğu dikkate alınırsa denetimin kapsamı sadece mali konular olacaktır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun ile de KOSGEB, II sayılı cetvelde özel bütçeli kuruluşlar arasında sayılmıştır. Diğer yandan Başkanlığın doğrudan ve dolaylı birçok açıdan idari denetime tabi olduğunu belirtmek gerekir. Örneğin, hiyerarşi ile iç denetim, idari vesayet ile merkezden yönetim denetimi, idari başvuru yoluyla işlem muhataplarının denetimine tabi olduğunu belirtmek gerekir. Yine vesayetine tabi olduğu Bakanlık yoluyla dolaylı olarak meclis denetimine, Cumhurbaşkanının gerekli görmesi durumundan Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimine, Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde bilgi edinme hakkı ile bilgi isteyen kişilerin denetimine, şikâyet üzerine Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetimine tabi olduğunu ayrıca vurgulamak gerekir.

⁵⁴ Bu noktada belirtmek gerekir ki kurumun 5018 sayılı Kanun ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılması onun merkezi yönetimin bir parçası haline getirmeyeceği gibi kamu tüzel kişiliğine de bir etkisi olmayacaktır. Doktrinde de vurgulandığı üzere 5018 sayılı Kanun anayasal idari yapı ve terminoloji ile çelişen terminoloji ve hükümler taşımaktadır. İlgili tartışmalar için bkz. **Gözler** Kemal, "5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine: 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan 'Genel Yönetim', 'Merkezî Yönetim', 'Kamu İdareleri' Terimleri Hakkında Bir Eleştiri", AÜHF, Yıl: 2011, C. 60, S. 4, s.837-917, <http://www.law.ankara.edu.tr/dergi/AUHF-60-04/AUHF-60-04-gozler.pdf>, www.anayasa.gen.tr/gozler-5018-6085.pdf, (05.10.16); **Pınar** Burak, "Kamu Mali Yönetiminde Tüzel Kişilik Sorunu: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Tüzel Kişiliğe Etkisine İlişkin Yargıtay Kararları Üzerine Düşünceler", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2010, C. 12, s.91-121, <http://www.idare.gen.tr/pinar-tuzel-kisilik.pdf>, (05.10.16).

4.5. UYUŞMAZLIKLAR VE BAŞVURU YOLLARI

Başkanlığın faaliyetleri bağlamında hem iç işleyişi bakımından hem de üçüncü kişiler ile arasındaki ilişkiler bakımından uyuşmazlık çıkabilir. Başkanlığın iç işleyişi ve idari sözleşme ile istihdam edilen personeli bakımından kamu hukuku geçerlidir ve bu hukuksal bağdan doğan uyuşmazlıklar idari yargıda görülür⁵⁵. Bu uyuşmazlıklarda ilgililer- uyuşmazlığın niteliğine göre- idari dava açmadan önce idareye başvurarak dava konusu işlemin (veya sözleşmeden ayrılabilir işlemin) kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını isteyebilir. Bu yöntem ihtiyari bir başvuru olarak uyuşmazlığın yargı-dışı bir mekanizma ile çözülmesini olanaklı hale getirir. Yine Başkanlığın tek taraflı, bireysel veya düzenleyici nitelikte işlemleri olabilir. Bu durumda uyuşmazlıklar idari yargıda görülür. Başkanlığın üçüncü kişiler ile olan ilişkileri bağlamında ise daha önce de değinildiği üzere özel hukuka tabilik söz konusudur. Bu durumda Başkanlığın üçüncü kişiler ile olan destek sağlama, temin etme, hizmet verme, eğitim gerçekleştirme, kaynak sağlama, mal edinme vb faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklar adli yargıda görülecektir.

⁵⁵ Örneğin Afyonkarahisar Hizmet Merkezi Müdürü olarak görev yapan davacının, İzmir Güney Hizmet Müdürlüğü emrine KOBİ uzmanı olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan dava Afyonkarahisar İdare Mahkemesi'nde görülmüştür. **Danıştay**, 5. D., E. 2015/2796 K. 2015/7756 T. 12.10.2015, www.lexpera.com, (10.06.16).

SONUÇ

Ekonomik kamu düzenin sağlanması, idarenin ekonomik hayata dair kolluk yetkisinin bir gereğidir. Bunun yanında devletçi politikaların yerine serbest piyasa ekonomisi tercihinin ön plana çıkması ile ekonomik hayatın dinamikleri kamu sermayesinden çok özel sermayenin alanına açılmıştır. Özel sermayenin ve teşebbüslerin piyasada aktif hareket etmesi ile birlikte bu alanın idare tarafından denetlenmesi gereği yanı sıra teşvik edilmesi ve desteklenmesi de zaruri hale gelmiştir. Ekonomik hayatın serbestlik, eşitlik prensiplerine dayanması, iç işleyişinin özel hukuka tabii olması, bu alanı denetleyen Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın kamu hukuku prensiplerine göre kurulması, Başkanlığı hem kamu hukuku/idare hukukuna göre hem de özel hukuka göre hareket etmeye zorlamaktadır. Bu nedenle Başkanlık bir kamu tüzel kişisi olsa da özel hukuka tabiliği esastır. Kanun ile de bu husus Başkanlığın bütün işlemlerinin özel hukuka tabi olduğu şeklinde vurgulanmıştır. Bir kamu tüzel kişisinin özel hukuka tabi olması, kamu tüzel kişilerinin kamu hukukuna tabiliği prensibinden ayrılmaya yol açacağından, yürüttüğü işlemler, sahip olduğu personel, mülkiyetindeki veya edinecekleri mallar bakımından idare hukuku prensiplerinden sapmalar oluşturabilmektedir. KOSGEB'in bu yöndeki birçok faaliyeti idare hukuku prensipleri ile yorumlanma zarureti oluşturmaktadır. Yetkinin kamu düzenin bir parçası olduğu göz önüne alındığında Başkanlığın birçok yetkisinin kanun ile düzenlenmediği, var olanların ise eksik düzenlendiği, Başkanlığın mal, personel, faaliyet, içyapı rejiminin kendine has özellikler taşıdığı görülmektedir. Özellik gösteren bu hususlara ilişkin düzenlemelerin eksik ve yetersiz olması birçok hukuki problemi yaratacak niteliktedir. Diğer yandan Başkanlık mevzuatının eksikliğini yanı sıra diğer mevzuata yollamada bulunma yetersizliği/özensizliği de ayrı bir noksanlık olarak kendini göstermektedir. Bu nedenle Başkanlık mevzuatının yeniden ele alınması, kamu hukuku ve özel hukuk alanlarının, yine bu hukuk alanlarının prensipleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbulut Emre,** Türk İdare Hukukunda Kanuni İdare İlkesi, Beta Yayınevi, İstanbul 2013.
- Akıncı Müslüm,** “Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu”, Rekabet Dergisi, S. 5, Ocak –Şubat – Mart 2001.
- Akyılmaz Bahtiyar/Sezginer** Murat/**Kaya Cemil,** Türk İdare Hukuk, Seçkin Yayınları, Ankara 2009,
- Akyılmaz Bahtiyar,** Anayasal Esaslar Çerçevesinde Kamu Personeli Disiplin Hukuku ve Uygulamadaki Sorunlar, http://webftp.gazi.edu.tr/hukuk/dergi/6_9.pdf, (11.12.16),
- Aydoğdu Murat/Kahveci** Nalan, Türk Borçlar Hukuku Özel Borç İlişkileri, İleri Kitabevi, İzmir 2013.
- Atay Ender Ethem,** İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2006.
- Çağlayan Ramazan,** İdari İşlemin Geri Alınması Üzerine, http://eski.erkincan.edu.tr/birim/HukukDergi/makale/2000_1_4.pdf, (11.12.13);
- Durman Mustafa/ Önder** Hüseyin, Ekonominin Minik Devi KOBİ’ler ve KOSGEB Teşvikleri, Alfa Aktüel Yay, İstanbul 2007.
- Giritli İsmet/Bilgen Pertev/Akgüner** Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınları, İstanbul 2006.
- Gözler Kemal,** İdare Hukuku, C.I, Ekin Yayınları, Bursa 2009.
- Gözler Kemal,** İdare Hukuku, C.II, Ekin Yayınları, Bursa 2009.
- Günday Metin,** İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara 2011.
- Gözübüyük A. Şeref/Tan** Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2010.
- Gözler Kemal,** “5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine: 5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 Sayılı Yeni Sayıştay Kanununda Kullanılan ‘Genel Yönetim’, ‘Merkezî Yönetim’, ‘Kamu İdareleri’ Terimleri Hakkında Bir Eleştiri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2011, Cilt 60, Sayı 4, s.837-917, <http://www.law.ankara.edu.tr/dergi/AUHF-60-04/AUHF-60-04-gozler.pdf>, www.anayasa.gen.tr/gozler-5018-6085.pdf, (05.10.16)
- Kaboğlu İbrahim,** Özgürlükler Hukuku, İmge Kitapevi, İstanbul 1996.
- Kalabalık Halil,** İdare Hukuku Dersleri, Değişim Yayınları, İstanbul 2004.
- Karahanoğulları Onur,** Memur Disiplin Hukukunun Niteliği ve İlkeleri, <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/memurdisiplinhukuku.pdf>, (11.12.16).
- Müftüoğlu Tamer,** Türkiye’de Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi İşletmeleri Sorunlar Öneriler, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara 1989.

- Öğüt Mehmet**, KOSGEB - Sanayide Enerji Verimliliği Kapsamında Enerji Verimliliği Etüt-Danışmanlık ve Eğitim Destekleri, http://www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler/a205ca3230d64da_ek.pdf?dergi=854, (07.06.16).
- Öztürk Özkan**, İstihdam Konusunda KOBİ'lerin Önemi ve KOBİ Alanında Eğitim İstihdam İlişkisi Açısından Kamu İstihdam Kurumunun Rolü, T.C. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye Dış Kurumu Genel Müdürlüğü Uzmanlık Tezi, Ankara, 2007.
- Pınar Burak**, “Kamu Mali Yönetiminde Tüzel Kişilik Sorunu: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Tüzel Kişiliğe Etkisine İlişkin Yargıtay Kararları Üzerine Düşünceler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2010, Cilt 12, s.91-121, <http://www.idare.gen.tr/pinar-tuzel-kisilik.pdf>,
- Tas H. Yunus**, Avrupa Birliği ve Türkiye’de KOBİ’lerin İstihdam Artırıcı Etkileri, İstanbul, İTO Yayın No:2010-39, 2010.
- T.C Sayıştay Başkanlığı- Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)-2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu, www.sayistay.gov.tr, (05.10.16).
- Uludağ İlhan**, Gümrük Birliği Sürecinde KOBİ’ler ve Risk Sermayesi Şirketleri Modeli, İstanbul, İTO Yay., Ekim 1996; KOSGEB, “Türkiye’de KOBİ Anlayışının Dünü Bugünü ve Geleceği”, Türkiye’de KOBİ Anlayışının Dünü Bugünü ve Geleceği Paneli, ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi, 19 Eylül 2000.

İÇTİHA TLAR

- Danıştay**, 5. D., E. 2009/3059 K. 2009/7290 T. 14.12.2009, www.lexpera.com, (10.06.16).
- Danıştay**, 5.D., E. 2015/2796 K. 2015/7756 T. 12.10.2015, www.lexpera.com,(10.06.16)
- Danıştay**, 5. D., E. 2009/3059 K. 2009/7290 T. 14.12.2009, www.lexpera.com, (10.06.16).
- Danıştay**, 10.D., E.1996/6077, K.1998/6857,T.21.12.1998, www.lexpera.com, (09.10.16).
- Anayasa Mahkemesi**, E:2004/55, K:2008/118, T.12.06.2008, www.anayasa.gov.tr, (06.10.16).
- Anayasa Mahkemesi**, E:2005/152, K:2009/14, T.29.01.2009, www.anayasa.gov.tr, (06.10.16).
- Anayasa Mahkemesi**, E:2014/100, K:2015/16, K.T.:14.01.2015, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150407-15.pdf>, (22.09.16).
- Anayasa Mahkemesi**, E:1992/37, K:1993/18, K.T.:27.04.1993, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (10.12.16).