

VAKIFLARIN BANKASINDAN KAMU BANKASINA: TÜRKİYE VAKIFLAR BANKASI

From Bank of Foundations to Public Bank:
Türkiye Vakıflar Bankası

Mesut BABUR*

Geliş Tarihi: 17.09.2024 | Yayına Kabul Tarihi: 24.12.2024

Öz

Kuruluş sermayesi Vakıflar Genel Müdürlüğü (VGM) tarafından idare edilen vakıflara dayanan, bu yapısını da 2019 yılına kadar koruyan Türkiye Vakıflar Bankası özgün tarihi ve hukuki yapısıyla diğer kamu bankalarından ayrılmaktaydı. Gerçekleştirilen yasal değişiklikler, 2019 yılında sermayesinin Hazineye devri ve sonrasında Türkiye Varlık Fonuna (TVF) tahsisli sermaye satışıyla birlikte Banka kamu mülkiyetine geçmiştir. Çalışmada Vakıflar Bankasının özgün yapısı ve yaşadığı dönüşüm tarihi, hukuki ve idari bakış açısıyla ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Vakıf, Kamu Hizmeti, Para Vakıfları, Kamu Bankası.

Abstract

Türkiye Vakıflar Bankası, whose founding capital was based on foundations managed by the Directorate General of Foundations (DGF) and maintained this structure until 2019, was distinguished from other public banks with its unique history and legal structure. With the legal changes made, the transfer of its capital to the Treasury in 2019 and the subsequent sale of allocated capital to the Türkiye Wealth Fund (TWF), the Bank became public ownership. In the study, the original structure of the Bank and its transformation are discussed from a historical, legal and administrative perspective.

Key words: Foundation, Public Service, Cash Foundations, Public Bank.

* T.C. Cumhurbaşkanlığı, mesutbabur@gmail.com.tr, ORCID: 0009-0005-7193-0496

GİRİŞ

Türkiye Vakıflar Bankası, 11.01.1954 tarihli ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu ile kurulmuştur. Ancak 1914 yılında da devlet idaresindeki vakıfların mülkiyetinde bir bankanın kurulmasına ilişkin kanun çıkarılmış, savaş koşulları nedeniyle bankanın kurulması sağlanamamıştır. Bankanın tarihi bununla da sınırlı değildir. Banka, vakıfların tarihi ile özellikle para vakıflarının tarihi ile doğrudan bağlantılıdır. Çünkü Vakıflar Bankasının kuruluş sermayesi mazbut ve mülhak vakıfların malvarlığından gelen gelirlere ve para vakıflarının gelirlerine, kuruluş iradesi ise kanunla kurulmasından anlaşılacağı üzere devlete dayanmaktadır. Vakıfların mülkü ile devletin bir banka kurmasını anlayabilmek için vakıfları, vakıfların idare tarihini, işlevini, devletle olan ilişkisini, vakıfların ve bu ilişkinin dönüşümünü de incelemek gerekir. Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu döneminde var olan uygulamada para vakıfları toplumun kredi ihtiyaçlarını karşılayan banka benzeri bir mekanizma olarak işlev görmüştür. Dolayısıyla Banka ile vakıflar arasında Banka Hazineye devredilene kadar, hem sermaye sahipliği kaynaklı mülkiyet bağlantısı, hem vakıfların devlet kurumu vasıtasıyla idaresi kaynaklı ve Bankanın da kurumsal öncüllerini oluşturan idareler vasıtasıyla kurumsal bağlantı, hem de kuruluş sermayesi kaynağının da bir kısmını karşılayan para vakıfları dolayısıyla işlevsel bir bağlantı söz konusudur. Makalede sırasıyla vakıf mefhumu, vakıf mülkünün ve işlevinin kamusal niteliği, vakıf-devlet ilişkisi ve bu ilişkinin dönüşümü, Vakıflar Bankasının işlevsel ve kurumsal öncülleri olarak para vakıfları ile vakıf paraların idare teşkilatlarına yer verilecektir. Daha sonra bu perspektiften Bankanın kuruluşu ve dönüşümü sermaye yapısı, personel yapısı, organlarının yapısı açısından değerlendirilerek geçmişten günümüze Bankanın devlet teşkilatındaki yeri ve statüsü tartışılacaktır.

1. VAKIF

Vakıf kelimesi Arapça bekleme, durma anlamına gelen “vakf” köküne dayanmaktadır (Eyuboğlu, 1991: 706). “Vakf” fiil olarak hapsedmek ve alıkoymak anlamlarında kullanılmaktadır. Bunlara ek olarak kelime Arapçada “durdurmak” anlamında da kullanılmaktadır (Akgündüz, 2013: 80). Kâmûs-ı Türkî’de söz anlamıyla vakfa duruş, durma, hareketten kalma ve tevkif manaları karşılığı verilmiştir (Ş.Sami, 1317: 1495). Vakfın bu anlamlarından, mülkiyetin ya da bu mülkiyeti kullanma hakkının kamu veya toplum yararına tahsis edilmesi ile bu

tahsisin aynı zamanda başkalarına devrini engelleme ve durdurmanın devamlılığının varlığı olmak üzere iki çıkarım yapılmaktadır (Akgündüz, 2013: 80-81).

Günümüzde vakıf daha çok bir tesisi, müesseseyi, kuruluşu çağrıştırmaktadır. Türk Dil Kurumu tarafından yayımlanan Güncel Türkçe Sözlük vakfı; vakfedilen mülk ve para, bunların idare edildiği yer ve toplum yararına çalışmayı ilke edinen kuruluş olmak üzere üç şekilde tanımlanmıştır (TDK, 2024). İlk tanım doğrudan vakfedilen nesneyi ifade ederken, sonraki iki tanım tesis olarak vakfa işaret etmektedir. 17.2.1926 tarihli ve 743 sayılı Türk Kanunu Medenisi'nde, yeni vakıflar tesis olarak düzenlenmiş ve "bir malın muayyen bir maksada tahsisi" şeklinde tanımlanmıştır. 22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda vakıf, "gerçek veya tüzel kişilerin yeterli mal ve hakları belirli ve sürekli bir amaca özgülemeleriyle oluşan tüzel kişiliğe sahip mal topluluğu" olarak tanımlanmıştır. 1926 tarihli Türk Kanunu Medenisi öncesinde İslami bir müessese olan vakıf, bu tarihten sonra farklı bir öзде düzenlenerek eski vakıfların yönetim ve denetimleri, yeni tesislerin kuruluş usulleri ve denetimlerinden ayrılmıştır. Bankanın sermayesini eski vakıfların malvarlığı oluşturmuş, işlevsel anlamda da eski vakıfların bir türü olan para vakıfları Vakıflar Bankasına kaynaklık etmiştir.

1.1. Vakıf Mülkünün ve İşlevinin Kamusal Niteliği

Vakıf, sözcük anlamında da görüldüğü üzere mülkiyet açısından bir kısıtlamayı, durdurmayı, hapsedmeyi içerir. Gerek doğrudan vakfedilen, gerekse de gelirleri vakfedilen taşınır ve taşınmaz mallar özel mülkiyetten çıkarak alım-satıma, ipoteye konu olamaz (Karahanoğulları, 2004: 110). Vakfın tekemmülüyle birlikte tahsis edilen mallar artık kamuya intikal eder ve vakfedenin o mal üzerindeki hakkı ortadan kalkar (Berki, 1968: 51). Vakıf faydası insanlara olur niyetiyle bir malı Allah'ın mülkü hükmünde kalmak üzere mülkiyeti alım ve satım konusu olmaktan çıkarmak, yasaklamaktır (Berki, 1940: 40). Vakıf, Allah'ın mülkü hükmünde olmak üzere, kamu yararına hayır amacıyla tahsis edildiğinden vakfedilen malın tasarruf yetkisi kısıtlanırken hatta sona ererken bu tahsis Allah'ın mülkü hükmünde olma durumu itibarıyla devlet müdahalesine karşı korunaklı bir statü sağlamaktadır. Vakıf mülkü tanımdan da görüleceği üzere bir kutsiyet içermektedir. Vakfetmek, vakfedenin niyetlendiği bir hayra ebediyete kadar ve sürekli bir şekilde bir malın, mülkün hapsedilmesidir. Dolayısıyla bu mülkiyet devlet mülkiyetinden de özel mülkiyetten de ayrı bir nitelik arz etmektedir. Vakıf mülkünün özellikle

devlet müdahalesine karşı bu korunaklı doğası, Osmanlı İmparatorluğu devlet görevlilerinin müsaderelere karşı vakıf kurarak kendilerini koruma çabalarında da görülebilir (Karahanoğulları, 2004: 111).

İkinci olarak vakıf, hapsedilen mülkiyetin bir hayra, umumun menfaatine, kamu yararına tahsisini ifade etmektedir. Dolayısıyla vakıflar Osmanlı İmparatorluğu uygulamasında toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında önemli rol oynamıştır. Öncelikle vakıflar, Osmanlı şehirlerinin gerekli altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ve toplumun ihtiyaç duyduğu temel hizmetlerin yürütülmesinde önemli bir fonksiyon icra etmiştir (Özcan, 2003: 3). Günümüzde devletin icra ettiği okul, hastane, hamam, aşhane, kitaplık ve benzeri ihtiyaçların bir arada karşılandığı imarethaneler gibi çoğu hizmeti Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıflar icra etmiştir (Üçok ve Mumcu, 1987: 269). Vakıflar esas itibariyle; altyapı ve bayındırlık, dini ve kültürel, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve dayanışma hizmetleri ve hayır hizmetleri gören müesseseler olmuşlardır. Bunların içinden de özellikle eğitim ve sağlık hizmetleri Osmanlı uygulamasında doğrudan vakıflar tarafından sağlanmıştır. Vakıflar bu hizmetlerin yanı sıra asayiş ve emniyeti teminle çeşitli kolluk vazifelerini de yürütmüş, hatta devletin donanmasına barış veya savaş anlarında yardım eden, orduya hizmeti amaçlayan vakıflar da kurulmuştur (Berki, 1968: 45).

18. yüzyıl vakıflarının iktisadi boyutu ele alındığında, vakıf gelirlerinin devlet bütçesinin üçte birine veya yarısına denk olduğu belirtilmektedir (Yedi yıldız, 1984: 26). 19. yüzyılda ise vakıfların genel bütçe içindeki payının %15,77 olduğu iddia edilmektedir (Öztürk, 1995b: 25). Çoğu vakfın gelirlerinin, özellikle de vakıf idaresinin merkezileştirilmesinden önce merkezi bütçe dışında gerçekleşmesi gibi hususlar da dikkate alındığında, vakıfların iktisadi boyutunun belirtilen rakamların çok üzerinde olması gerektiği söylenebilir (Özcan, 2003: 6).

İslam hukukunda ve Osmanlı uygulamasında vakıfları, günümüzdeki vakıflar gibi ve bu manada sivil-özel alanın kurumları olarak değerlendirmek mümkün değildir (Karahanoğulları, 2004: 109). Yukarıda aktarıldığı üzere vakıf mülkü özel mülkten farklıdır. Ayrıca vakıflar toplum yaşamını kuşatıcı boyutta yayılmış, yaygınlaşmış ve modern devlet örgütlenmesinin söz konusu olmadığı dönemin toplumsal ihtiyaçlarını karşılayan asli müesseseler olmuşlardır. Ayrıca vakıfları özel-sivil alandan uzaklaştıran, kamuya yakınlaştıran başka bir husus da vakfedenlerin kimliğidir. Osmanlı uygulamasında tebaa tarafından vakıf kurulması yaygın olduğu gibi, esas büyük vakıflar sultanlar ve aileleri tarafından

kurulmuştur. Sultanlar ve bunlara mensup kimseler, yani hanedan mensupları tarafından kurulan bu vakıflara, “selatîn vakıfları” denir (Kazıcı, 2003: 141). Selatîn vakıflarının tevliyeti, yönetimi üst düzey devlet görevlilerine verilmiş, devlet teşkilatı ile bu vakıflar arasında kurulan doğrudan bağ ve kamu yararı müesseseleri olmaları hasebiyle devletin tüm vakıflar üzerinde sahip olduğu murakabe yetkisi zamanla vakıfları özel hukuk müessesesi mahiyetinden çıkararak, vakıfların devlet teşkilatına dahil ve görmüş olduğu hizmetlerin devletin işlevleri arasına girmesi neticesini doğurmuştur (Onar, 1956: 264).

Toplumsal ihtiyaçların görülmesinde kapsadıkları yerin büyüklüğü nedeniyle vakıflar, bazı yazarlar tarafından devletin kamu hizmetine yardımcı kuruluşları olarak addedilmiş, kamu hizmetine doğrudan katılan, katkı sağlayan özel teşebbüsler olarak tanımlanmıştır (Berki, 1968: 46). Vakıflar aynı zamanda kamu hizmeti gören kamu kurumları olarak da ifade edilmektedir (Köprülü, 1942: 15). Vakıflar müstakil hukuki müesseseler olmaları ve hususi bir amaca tahsis edilmeleri açısından, mali ve teknik işlerde kurulan kamu kurumlarına benzemekte olup vakıf kurucularının özel kişiler olmasına bakılarak vakıfların özel menfaat müesseseleri olduğu çıkarımında bulunulması doğru değildir (Barkan, 1942: 357-358). Bugün kamu hizmeti sayılan ve merkezi idare veya mahalli idareler tarafından yerine getirilen eğitim, sağlık, sosyal yardım, nafia işleri gibi birçok işleri Osmanlı İmparatorluğu’nda ifa eden vakıfların, daha ziyade “özel hukuk teşebbüsü” sayılacağını ifade eden görüşler de vardır (Onar, 1966: 59). Ancak vakıf müessesesi yalnız dini ve sınırlı bir sahada, bir medeni hukuk müessesesi olarak kalmamış, toplumsal olarak büyük bir önem kazanmış ve bugünkü anlam ve ölçüde vakıflar birer kamu hizmeti teşkilatı haline gelmiş, eski vakıf müessesesi bugünkü hukukumuzda medeni hukuktaki yeni vakıflardan ve aile vakıflarından farklı ve ayrı olarak bir kamu kurumu olan VGM’nin idaresinde eski şeklinde yaşamaya devam etmiştir (Onar, 1966: 663). VGM ve eski vakıflar arasında kurulan bu ilişki halen varlığını sürdürmektedir.

Vakıfların gördüğü fonksiyon, yerine getirilen hizmetlerin, şahıs iradesinin üzerinde rasyonel bir teşkilatlanmanın faaliyetleri olmaması sebebiyle günümüzdeki anlamıyla bir kamu hizmeti teşkil etmemesine rağmen tam anlamıyla özel alanda gerçekleşen, devletten bağımsız faaliyetler değildir (Karahanoğulları, 2004: 109). Osmanlı İmparatorluğu’nda padişahlar günümüzde kamu hizmeti mahiyetinde olan su tesisatı, köprü gibi bayındırlık eserlerini devlet reisi sıfatıyla değil, hayırsever

bir fert olarak ve vakıf suretiyle vücuda getirerek kamusal iradeleri ile hayırsever şahsi iradelerini birbirinden ayırmış, vakıfları şahsi iradelerinin mahsulleri olarak kurmuşlardır (Onar, 1966: 663).

1.2. Vakıf İdaresi ve Devlet-Vakıf İlişkisi

İslam geleneğinde vakıfların idare ve murakabe sistemleri benzer özellikler göstermiştir. Vakfın idaresinde vakfedenin arzu ve iradesi, yani vakfiyelerde yer alan hükümler belirleyici olup gözetilmesi gereken temel amaç vakfın menfaatidir. Vakfın mütevellisi (idarecisi) tayin edilmemişse vakfedenin kendisi olmakta, tayin edilmişse atanan kişi, eğer böyle bir tayin yoksa da devlet görevlisi (kadı) tarafından çeşitli şartlara göre tayin edilen kişi müteveli olmaktadır. Vakfedenin şarta bağlı olmaksızın vakfi idare etme hakkı asli, dolayısıyla atanmış mütevellinin vakfi idare yetkisi feridir (Genca, 2014: 534). Osmanlı İmparatorluğu'nda pek rastlanmasa da bazı mezheplere göre vakıftan yararlananların da çeşitli şartlarda müteveliye tayin yetkisi mevcuttur. Normal şartlarda devlet otoritesi vakıflar üzerinde genel bir kontrol, teftiş veya murakabe hakkına sahip olup bu hak genellikle kadılar veya hususi müfettişler eliyle kullanılmıştır.

Mütevellilerin teftişini yapacak ve vakıfların muhasebesini yürütecek yani idari ve mali denetimini yapacak makam genellikle kadı olmuşken devletin vakıflar üzerindeki mali denetimi ise her sene mutat olarak büyük vakıflarda (selatin vakıfları) ayrıntılı defterler üzerinden, küçük vakıflarda vakfın gelir-giderini gösteren icmali hesapları üzerinden kadıların yanı sıra hesap müfettişleri tarafından yapılmıştır (Akgündüz, 2013: 331-332, 335). Padişah ise vakıflar üzerinde Emirü'l Mü'minin olarak murakabe hakkından daha geniş yetkilere sahiptir. Vakıflara ilişkin İslam hukukçuları tarafından ayrıntısı ile verilen nazari bilginin özeti budur (Köprülü, 2005: 314). Vakıf müessesesinin esası, vakfedenin iradesi doğrultusunda vakfiyelerde yer alan hükümlere uygun ve müstakil bir hukuki varlık olarak idaresidir ve devletin bu müstakil hukuki varlığı murakabe yani denetim yetkisi sadece vakıf hukukuna uygun olarak vakfedilmesini, vakfedildikten sonra da bu hukuka ve vakfedenin iradesine uygun olarak idare edilip edilmediğini idari ve mali yönden kontrolden ibarettir. Devlet ancak kadılar vasıtasıyla vakfın idaresine ilişkin suistimallerin olduğuna dair emareler görürse, teftiş ve muhasebe incelemesi neticesinde de bunun gerçek olduğuna kani olursa vakfın tasarruflarına müdahil olabilecek, müteveli vakfedenin kendisi olsa dahi onu azledebilecektir.

Vakfiyelerde yer alan şartlara göre öz yönetimin esas olduğu, devletinsé kontrolünün bulunduğu yapıdan merkezi vakıf idare teşkilatlarına doğru bir dönüşüm yaşanmıştır. Benzeri merkezi vakıf teşkilatı ilk olarak vakıflar için müstakil bir divan teşekkül eden Emeviler tarafından kurulmuş, bu idare şeklini Abbasiler, Gazneliler, Selçuklular, Karahanlılar, Memlukler ve Anadolu beylikleri de uygulamıştır (Akgündüz, 2013: 361). Osmanlı İmparatorluğu da benzer bir yol takip etmiş öncelikle sultan ve hanedan vakıfları ile devlet adamları tarafından kurulan vakıflar için devlet görevlilerinin yetkili kılındığı merkezi teşkilatlar oluşturulmuştur. Reaya vakıflarında ise vakıf şartnamesinde tayin edilen mütevellinin küçüklüğü veya acziyeti gibi arızı durumlarda padişah tarafından yetkili kılınan kadılar tarafından mütevellî kaim makamı tayin edilerek merkezileşme sağlanmıştır. Nihayetinde 14 Ekim 1826 tarihinde vakıf idare teşkilatlarında yaşanan karışıklıkların giderilmesi, vakıf mülklerinin yaygınlığı nedeniyle bu dağınık yapının neden olduğu suistimallerin giderilmesi, devletin geniş vakıf kaynağına duyarsız kalmaması, teşkil edilecek evkaf hazinesi kanalıyla vakıflar arası kaynak aktarımını gerçekleştirerek geliri giderini karşılamayan vakıflara destek sağlanması gibi sebeplerle Evkaf-ı Hümayun Nezareti adıyla müstakil bir nezaret kurularak vakıfların yönetimi tek elde toplanmıştır. (Akgündüz, 2013: 366; Kazıcı, 2003: 116-117; Öztürk, 1995a: 522; Genca, 2014: 531).

3 Mart 1924 tarihli ve 429 sayılı Kanun ile Şeriye ve Evkaf Vekâleti ilga edilerek vakıf idaresi genel müdürlük olarak düzenlenmiş ve Başbakanlığa tevdi edilmiştir. 2762 sayılı Kanun ile Türk Kanunu Medenisi öncesi vakıflar ve VGM birlikte ele alınmıştır. Genel Müdürlüğün dışında bir de İdare Meclisi teşkil edilmiştir. Genel Müdürlük mazbut vakıfları idare ve temsil eder, mütevellilerini tayin ve icabında azleder; mülhak vakıfların mütevellilerini ve seçilmiş heyetlerini kontrol eder. Genel Müdürlük de İdari Meclisinin kontrolü altındadır.

VGM teşkilatında, vakıf-devlet ilişkisinin analizinde önemli organ Vakıflar Meclisidir. 1912 tarihli Nizamnamede Şurayı Evkaf olarak yer alan Meclis, 2762 sayılı Kanun'da İdare Meclisi, 227 sayılı KHK, 5737 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Vakıflar Meclisi olarak yer almıştır. 5737 sayılı Kanun'a kadar sadece atanmış üyelerden oluşan Meclisin bu Kanun ile birlikte kamusal niteliği artmış, üye sayısı artırılan Mecliste 15 üyenin 5'i vakıf temsilcilerinden oluşturularak vakıflar tarafından da üye seçimine imkân tanınmıştır. Meclis vakıfların idaresine yönelik esaslı kararların alındığı en üst seviyedeki karar organıdır. 5737 sayılı Kanun ile Meclise; mülhak vakıflara vakfiye

şartlarına göre yönetici atamak, mazbut vakıflara ait akar mallar ile hakların değiştirilmesine, paraya çevrilmesine veya değerlendirilmesine kısacası tasarrufuna karar vermek, mazbut, mülhak, cemaat ve esnaf vakıflarında hukuki ve fiili imkânsızlık halinde vakfiyelerdeki şartları değiştirmeye karar vermek, mazbut ve mülhak vakıflarda tahsis amaçlarına uygun kullanılmaları kanunlara veya kamu düzenine aykırı olan veya tahsis amacını kaybetmiş hayrat taşınmazların tahsis amacı yakın başka bir hayrata dönüştürülmesine, paraya çevrilmesine, akara devredilmesine karar vermek, geliri yetersiz mazbut vakıfların kültür varlığı niteliğindeki taşınmazlarının yaşatılması için benzer amaçlı vakif gelirlerini tahsis etmek gibi yetkiler tanınmıştır.

Vakıflar Bankasının sermaye kaynağını oluşturan mazbut ve mülhak vakıflar, yukarıda aktarılan sürecin nihayetinde devletin vakıfları idarelerine göre sınıflandırmalarının neticesinde, fihhi bir dayanak olmaksızın 1826 yılından sonra ortaya çıkmıştır (Akgündüz, 2013: 370). Evkaf-ı Hümayun Nezaretinin ortaya çıkışı ve sonraki merkezi devlet teşkilatının vakıflara müdahale edip etmemesi ve müdahale derecesi göz önüne alınarak bu sınıflandırma yapılmaktadır (Kazıcı, 2003: 140). Osmanlı uygulamasında, idaresine göre vakıflar üçe ayrılarak ele alınmaktaydı; mazbut vakıflar, mülhak vakıflar ve müstesna vakıflar. Yürürlükteki Vakıflar Kanunu ise bu sınıflandırmaya cemaat, esnaf ve yeni vakıfları da eklemiştir.

Mazbut vakıflar tevliyet ve idaresi veya tevliyeti vakıf tarafından şart koşulan şahsın uhdesinde bulunduğu halde sadece idaresi mazbut olan ve doğrudan doğruya devlet idaresi tarafından idare olunan vakıflardır. Bu vakıflar; Osmanlı dönemi selatin vakıfları, mütevellisi kalmayan vakıflar ve idaresi mazbut (mütevellisi mevcut olduğu halde, bunlara maaş bağlanarak devlet idaresine alınan) vakıflardan oluşmaktadır (Kazıcı, 2003: 141-142; Akgündüz, 2013: 371-372). Mülhak vakıflar Osmanlı uygulamasında; Evkaf Nezaretinin nezaret ve kontrolü altında, mütevellileri tarafından idare olunan vakıflar şeklinde tanımlanmaktadır (Akgündüz, 2013: 372). 2762 sayılı Kanun'a göre ise mülhak vakıflar; mütevelliliği vakfedenlerin ferilerine şart edilmiş vakıflar, cemaatlerce idare olunan vakıflar ve bazı sanat sahiplerine mahsus vakıflar olup mütevellileri veya seçilmiş heyetleri tarafından idare olunan vakıflardır. Yürürlükteki Vakıflar Kanunu'nda cemaat vakıfları ve bazı sanat sahiplerine ait esnaf vakıfları ayrı olarak ele alınmış; mülhak vakıflar ise 743 sayılı Kanun öncesi kurulmuş ve yönetimi vakfedenlerin soyundan gelenlere şart edilmiş vakıflar şeklinde tanımlanmıştır.

1.3. İşlevsel ve Kurumsal Devamlılık: Para Vakıfları ve İdare Teşkilatları

Vakıflarda amaç, vakfedilen malın ya aynından ya da gelirinden, vakıfta şart koşulanların yararlanmasıdır. Para vakıflarında ise mevkufun yani paranın aynından yararlanmak mümkün olmadığı için sadece gelirden yararlanılmaktadır. Para vakıflarında vakfedilen sermaye, borç alanlara kullandırılmakta ve kesin bir vade sonunda anapara üzerine eklenen bir miktar kârla birlikte vakfa geri ödenmekte, geri ödenen bu para vakfın amaçları için kullanılmakta ve harcanmaktadır (Özdemir ve Özdemir, 2017: 77). Para vakıflarından faydalananlar yani uygun bir geri ödeme karşılığı borç alanlar toplumun belli bir kesimden olmamış, sermaye belli bir kesimin elinde birikmemiş toplumun geneline yayılmıştır (Çizakça, 1998: 59). Bu vakıflardan daha çok tüketiciler yararlanmışken, yüklü miktarda borç veren para vakıflarından esnafın da yararlandığı olmuştur. Para vakıfları hayır müesseselerinden çok, Osmanlı finans kurumları olarak işlev görmüş, para vakfına ilişkin Osmanlı dönemindeki tartışmalar da pragmatist bir tutumla İslam toplumuna faydalı olan bir şeyin İslam için de yararlı olacağı görüşüyle aşılmıştır (Pamuk, 2004: 232-233).

Vakıf paralar üç şekilde işletilerek elde edilen gelir vakfın amacı için kullanılmaktadır: mudarebe, bidâ ve muameleyi şeriye. Mudarebe emek-sermaye ortaklığı olup sermaye sahibinin verdiği sermaye, emek sahibi tarafından işletilmekte ve elde edilen kâr da aralarında anlaştıkları oranlarda paylaşılmaktadır. Mudarebe Osmanlı uygulamasında çok fazla tercih edilen bir yöntem olmamıştır (Özcan, 2003: 74). Modern hukukçular tarafından faizsiz bankacılığın kaynağı olarak görülmüştür (Akgündüz, 2013: 228). Bidâ yöntemini Akgündüz fakir kimselere tamamen kârsız ve faizsiz olarak, kredi yani ticari sermaye verme yolu olarak tanımlamıştır (Akgündüz, 2013: 228). Oysa Özcan bidâ yöntemini vakıf paraların işletilerek elde edilen kârın tamamının vakfa verilmesi olarak tanımlamıştır (Özcan, 2003: 75).

Muameleyi Şeriye para vakıflarına ilişkin en çok tartışılan, en çok kullanılan ve günümüz bankacılığına en çok benzeyen usuldür. Bu usul fıkıh kitaplarında bey'ul in'e olarak adlandırılan işleme Osmanlıların verdiği isimdir. Bu yönteme riba yani faizden kaçınmak için başvurulmaktadır. Bu nedenle hileyi şeriye olarak da adlandırılmaktadır. Bu yönteme başvurulma sebebi İslam'ın karşılık beklenerek borç vermeyi yani faizi yasaklaması nedeniyle, insanların karşılıksız borç vermek istemediği bir iktisadi düzen içerisinde kredi ihtiyacının karşılanmasıdır. Bu

işlemede doğrudan yasaklanmış olan riba işleminin neticesine birkaç alt işleme başvurulmak suretiyle dolaylı bir şekilde ulaşılmakta dolayısıyla bir yandan borçlanma ihtiyacı karşılanmakta diğer yandan da esas maksadı verdiği ödünç yoluyla gelir elde etmek olan kişi, riba yasağı nedeniyle doğrudan ulaşamadığı sonuca dolaylı yoldan ulaşmaktadır (Özcan, 2003: 54).

Para vakıflarının kuruluşu gerçekleştikten sonra, vakfın sermayesi zikredilen usullerden birisi ile işletilmekte bunun karşılığında belli bir gelir elde edilmektedir. Ana sermaye korunurken elde edilen gelir tahsis edilen amaç için kullanılır. Harcamalar esas itibarıyla vakfın şartının belirttiği yere yapılmaktadır. Ancak vakfın işlemesi için vakıfta bulunan görevlilerin ücretleri de bu gelirin harcama kalemleri arasında yer almaktadır. Para vakıflarında da diğer vakıflar gibi elde edilen gelirler; altyapı ve bayındırlık hizmetleri, dini ve kültürel hizmetler, eğitim hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal güvenlik ve dayanışma hizmetleri ve hayri hizmetler için kullanılmıştır (Özcan, 2003: 76). Bu fonksiyonların dışında para vakıflarının icra ettiği kendine has fonksiyonları da bulunmaktadır. İlk olarak para vakıfları bir kredi kuruluşudur. Tek amaç işleme verilen paradan elde edilen gelir olmayıp, ihtiyaç sahiplerine de uygun faiz imkânlarıyla kredi sağlanmaktadır. Para vakıfları bu yönüyle piyasada yüksek faiz oranları ile yapılan ribahorluk işlemlerine bir alternatif olmuştur (Özcan, 2003: 77). Para vakıfları tespit edilen muamele oranları ile piyasa faiz oranlarını makul seviyelere çekme görevini gören iktisat politikası aracı olarak kullanılmıştır (Özcan, 2003: 64). Para vakıfların başka bir fonksiyonu da hayır yapmak isteyen ancak yeterli mali gücü olmayan insanlara hayır yapma imkânı sağlamasıdır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda 15. yüzyılın başlarında ortaya çıkmaya başlayan para vakıfları, Anadolu ve Rumeli coğrafyalarında yaygınlaşmış, 16. yüzyıl İstanbul tahrir kayıtlarına göre toplam faal vakıfların yarısını para vakıfları oluşturmuştur (Özdemir ve Özdemir, 2017: s.77). Osmanlı icadı olan para vakıflarının (bkz. Mandaville, 1979:289; Kafadar, 1995: 153; Pamuk, 2004: 232-233) uygulama alanı zamanla genişlemiş, buna bağlı olarak fonksiyonlarında da artış meydana gelmiştir. Avarız vakıfları, esnaf sandıkları ve yeniçerilere ait orta sandıklar buna örnektir. Bu uygulamalar gösteriyor ki para vakıfları, özellikle aynı yaşam ve faaliyet alanına sahip olan ve benzer risklere maruz kalan grupların fertleri arasında bir dayanışma ve sosyal güvenlik müessesesi olarak geliştirilmiştir (Özcan, 2003: 79). Yetimler için oluşturulan eytam sandıkları da benzeri özellikler göstermektedir.

Klasik, öz yönetim esaslı vakıf idare sistemi 19. yüzyılda vakıfların merkezi idarenin yönetimine verilmesiyle değişmiş, Evkaf Nezareti vakıfların idaresini üzerine almıştır. Tanzimat döneminden sonra vakıf paralarla ilgili olarak da Hazine-i Evkaf-ı Hümayunda bir komisyon teşkil olunmuş, hayır sahipleri kâr getirmek amacıyla muameleye vermek için vakfettikleri paraları Hazineye teslim etmeye ve onlar namına Hazine bu işi yürütmeye başlamış ancak başarılı olamamış, vakıf paralar atıl hale gelmiştir. Bunun üzerine 1268 yılında Nukud-i Mevkufenin Suret-i İstirbahı Hakkında İrade-i Seniyyeyi Mübeyyin İlan Resmi çıkarılarak tekrar vakıf paraların işletilmesi, mütevellilere veya müteveli kaim makamlarına terk edilmiştir (Karakoç, 2006: 248). Ancak bu adem-i merkezîyetçi devir kaynaklı suistimallerin önüne geçebilmek için ayrıntılı düzenlemeler yapılmış, vakıf paralardan borcu olup da ifasında bahaneler ileri sürenler için hapis cezası getirilmiş, vakıf paralar ve avarız akçelerinin miktarını ve adetlerini gösteren her vilayet ve livaya mahsus defter ve cetvellerin, daha sıkı kontrol edilmesine dair Evkaf Nezareti tarafından Tahrirat-ı Umumiyeler çıkarılmıştır (Akgündüz, 2013: 235).

Nezaret bünyesinde vakıf paralara ilişkin teşkilat kurma ve kaldırma tartışmaları 20. yüzyılın başlarında da devam etmiş, 1911 yılında Meclis-i Mebusanda yaşanan bütçe tartışmalarında, 1909 tarihinde Nükud-u Mevkufe İdaresinin kaldırıldığı, 1910 tarihinde ise tekrar tesis edildiği belirtilmiştir (Meclis-i Mebusan, 1326: 637). Bu İdarenin görevi Bursa Mebusu Ömer Fevzi Efendi tarafından; “Bu idare nukud-u mevkufeye ait sandıkları senetleri, paraları birer birer tadat ediyor. Mevcut nakit ne kadardır? Senet olarak ne kadardır? Bunları tebessütü defter ediyor. Bir taraftan medyun olanlardan tahsiline ve bir taraftan da mevcut paranın irbabına gayret ediyor.” şeklinde izah edilmiş ve bir banka kurularak İdarenin ona devredilmesi önerilmiştir (Meclis-i Mebusan, 1326: 562). Bu tartışmalar sırasında Nükud-u Mevkufe İdaresinin kaldırılması teklif edilmiş ancak kabul olunmamıştır (Meclis-i Mebusan, 1326: 644). Yine 1912 yılında çıkarılan Nizamnameyle vakıf paralar için Muhasebat Müdüriyet-i Umumiyesine bağlı Terekat ve Nükud-u Mevkufe Müdüriyeti teşkil olunmuştur (Akgündüz, 2013: 369).

28 Haziran 1330 tarihli Meclis tutanaklarından anlaşıldığı üzere bu tarihte Evkaf Bankasının kuruluş kanunu görüşülmüştür. Yapılan tartışmalar nihayetinde Evkaf Nezaretinin banka kurması, zaten İslam dininde var olan bir müesseseyi, devrin şartlarına uydurmaktan ve buna göre bir intizam teşkil etmekten ibaret olarak görülmüştür (Meclis-i Mebusan, 1330: 127-130). Böylece nukud-u mevkufenin işletilme yöntemlerinden muameleyi şeriye gibi dolaylı yollardan faizli

borç verme yolu terk edilerek açık faizle paraların işletilmesi meşru görülerek banka kurulmuştur. Bunda Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bankaların teşkil olunmasının, yabancı bankaların İmparatorlukta faaliyet göstermesinin de etkisi olduğu muhakkaktır. Çünkü Osmanlı finans kurumlarından olan para vakıfları ile işlemlerin takibi, borcun takibi, her vakfa ayrı nazırın tayini, bunların yapısındaki dağınıklıklar modern banka finans kurumlarıyla rekabet edecek durumda değildi. Meclis tartışmalarında da gördüğümüz üzere, para vakıflarının mütevellileri vasıtasıyla idare olunması uygulamasından, yani klasik vakıf hukuku uygulamasından merkezileşme yoluyla vazgeçilerek Nezarette oluşturulan bir idarenin vasıtasıyla vakıf paralar idare edilmeye çalışılmış ancak para vakıflarına ilişkin merkezi idarenin teşkil olunması yetmemiş ayrıca bu idarenin modern bir şekilde idaresi ve Batı finans kurumlarıyla rekabet edecek iktisadi, hukuki yapıyla donatılması gerekmiştir. Bu amaçla Evkaf Nezaretinin himayesinde kurulan Evkaf Bankasına, rakipleriyle rekabetinde avantaj sağlaması için Ziraat Bankasında olduğu gibi çeşitli muafiyet ve istisnalar tanınmıştır. Ayrıca Bankaya diğer bankaların yapabileceği tüm bankacılık işlemlerini yapma yetki ve görevleri tanınmış, işlevsel anlamda herhangi bir kısıtlama yapılmamıştır.

Meclis-i Âyandaki tartışmalarda Meclis-i Âyan Üyesi Yorgiyadis Efendi, liberal bir görüşle devletin banka açmasının diğer bankaları rekabet açısından zor duruma düşüreceği ve bankanın iflâsı durumunda bunun devletin itibarına halel getireceğini savunmuştur. Hükümet adına söz alan Nail Bey ise Rusya, Almanya ve İsveç'ten örnekler vererek devletin banka kurabildiğini belirtmiştir. Ona göre Evkaf Nezareti de devlet dairelerindedir ve onun nukudu Hazineye ait olmasa da bu banka tesis etmesine mani değildir. Üyelerden Hulusi Bey'e göre, Bankanın herhangi bir Osmanlı anonim şirketinden tek farkı, Evkaf Nezaretinin nukudu mevkufe ve avarız akçeleriyle istediği kadar hisse senedi alabilmesi ve Bankaya tanınan istisna ve muafiyetlerdir (Meclis-i Âyan, 1330: 443, 444).

Evkaf Bankasının teşkiline ilişkin Kanun hem Meclis-i Mebusandan hem de Meclis-i Âyandan geçmiş fakat savaş şartlarında Bankanın kuruluşu gerçekleştirilememiş, devr-i şeri yoluyla vakıf paralardan rıbh-ı mülzem veya sadece rıbh denilen kâr temini usulü Nukud-u Mevkufe Müdürlüğü idaresinde 1921 yılına kadar devam etmiştir (Akgündüz, 2013: 236). 1924 yılında Evkaf Nezareti kaldırılıp yerine Evkaf Umum Müdürlüğü kurulunca bu Müdürlüğün bünyesinde bir Vakıf Paralar İdaresi teşekkül edilerek para vakıflarının idaresi

buraya verilmiştir. 1938 yılında 3461 sayılı Vakıflar Umum Müdürlüğü Teşkilatı Hakkında Kanun ile Vakıf Paralar Müdürlüğü, Umum Müdürlüğün bir dairesi olarak düzenlenmiş, İstanbul ve Ankara Vakıf Paralar Müdürlüklerinden teşekkül etmiştir. Daha sonra bu Müdürlük Banka kurulunca kaldırılmış, Bankayı kuran 6219 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesine göre, Vakıf Paralar Müdürlüğünün mevcut ve matlupları, halen ikraz yoluyla işletmekte bulunduğu bütün hak ve menfaatleri, bil cümle taahhüt ve borçlarıyla birlikte Bankaya intikal etmiştir.

1935 yılında 2762 sayılı Vakıflar Kanunu'nda, Umum Müdürlüğün görevlerinden birisi de vakıf paralarını nemalandırmadır. 1936 tarihli Vakıflar Nizamnamesi'nde "Vakıf Paraların Nemalandırılması" dördüncü bölüm olarak ele alınmış ve vakıf paraların Umum Müdürlük şubesi olarak İstanbul'da bir Müdürlük vasıtasıyla idare ve tenmiye olacağı düzenlenmiştir. Vakıf paraların çoğalması halinde, Umum Müdürlüğün teklifi ve İdare Meclisinin kararı ile önemli diğer vilayet merkezlerinde de şubeler açılacaktır. Nizamname'nin 30. maddesinde vakıf paralarının işletilmesine dair usul ve esasların bir talimatname ile düzenleneceği, bu talimatname çıkana kadar mevcut talimatnamenin uygulanmasına devam edileceği düzenlenmiştir. Bu da demek oluyor ki Vakıf Paralar Müdürlüğü bir banka gibi çalışacak ayrıntılı düzenlemelere konu olmuştur. 1943 yılında bu Nizamname değiştirilerek vakıf paraların ödünç verilmesine dair yeni usuller getirilmiş, yine bu tarihte Nizamname'nin 30. maddesine dayanarak Müdürlüğün yapacağı ikraz ve ödünç para verme işlemlerinin nasıl yapılacağına dair ayrıntılı bir Talimatname çıkarılmıştır.

2. VAKIFLAR BANKASI

2.1. Kuruluşu

Daha önce 1914 yılında kanunlaşan fakat savaş şartlarında uygulanamayan ve bu sebeple kurulamayan Evkaf Bankası ve yine 1938 yılında savaş şartları nedeniyle akim kalan vakıf gelirlerinin işletilmesi için bir bankanın kurulması fikri 1940'lı yılların sonunda tekrar gündeme gelmiştir (Yazıcı, 2020: 105). 1949 yılında vakıf sermayesi ile bir bankanın kurulması için etüt çalışması yapılarak ana sözleşme projesi hazırlanmış, yürütülen çalışmalarda banka kurulmasının gerçekleştirilebilir bir hedef olduğu ve kârlı bir yatırım olacağı ortaya çıkmış, 1950 yılında banka kurulması fikri Bakanlar Kuruluna taşınmış, yeni bir etüt çalışması için bir komisyon oluşturulmuştur (Yazıcı, 2020: 105, 106). Bankanın

kurulması 25.10.1952 tarihli Bakanlar Kurulu toplantısında tekrar gündeme gelmiş (Yazıcı, 2020: 106), 22.12.1952 tarihinde Başbakan Adnan Menderes imzasıyla Bankanın kuruluşuna ilişkin kanun tasarısı TBMM'ye gönderilmiş ve nihayet halen yürürlükte bulunan 11.01.1954 tarihli ve 6219 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu ile Banka kurulmuştur. Kanun'un 1. maddesinde Bankayı kurmak üzere Vakıflar Umum Müdürlüğüne yetki verildiği belirtilmiştir. Dolayısıyla Bankanın kurucusu Genel Müdürlüktür. Kanun'un gerekçesi, Cumhuriyet Dönemi uygulamalarının takibi açısından oldukça önemlidir. Gerekçede Vakıf Paralar Müdürlüğü banka hüviyetini haiz olmayan, faaliyet konusu ve sahası çok dar bir daire olarak tanımlanmıştır. Faiz hadlerinin inmesinden sonra elde edilen hasılatın da düşeceği, daha verimli ve istifadeli bir faaliyet tarzı takibine Vakıf Paralar Müdürlüğü teşekkülünün kuruluş ve bünyesinin müsait bulunmadığı, bürokratik devlet dairesi hüviyeti dışında kalınarak iktisadi icaplara uyulmak suretiyle eldeki varlıktan azami istifadeyi temin için iktisadi icaplara uygun olarak yetki ve serbestiyi temin maksadıyla anonim ortaklık şeklinde bir Vakıflar Bankası kurulmasının uygun olacağı ve bu maksatla kanun tasarısının tanzim olunduğu belirtilmiştir (BASS, 2001: 105, 106).

Kanun'un 22. maddesi ile İstanbul ve Ankara Vakıf Paralar Müdürlüğü kadrolarının VGM teşkilatına ilişkin cetvellerden kaldırılması düzenlenmiştir. Kanun'un intikal hükümleri başlıklı geçici 1. maddesinde de görüleceği üzere Banka Vakıf Paralar Müdürlüğü'nün mevcutlarıyla, alacaklarıyla, bütün hak ve menfaatleriyle, bilcümle taahhüt ve borçlarıyla birlikte intikali ile kurulmuştur. Geçici 2. maddede ise Bankanın kadrolarına alınmayan personelin nakli ve ödenecek tazminat hükümleri düzenlenmiştir. Banka ve VGM teşkilatının bir parçası olan Vakıf Paralar Müdürlüğü arasında sermaye, işlev, mal varlığı, alacak, borç, hak ve menfaat, personel yönlerinden süreklilik, devir söz konusudur. Özetle Banka bu Müdürlüğü'nün banka şeklinde yeniden kurulmasından, bankaya dönüştürülmesinden ibarettir.

İslami finansman müesseseleri olarak yüzyıllarca işlev gören para vakıflarından devlet idaresinde ticari bir bankaya dönüşüm süreci, yapı ve amaçlar açısından farklılıklar arz etmeleri nedeniyle sorunlu olmuştur (Özdemir ve Özdemir, 2017: 84). 20. yüzyıl başında Evkaf Bankasının kuruluş kanununa ilişkin Meclis-i Âyan ve Meclis-i Mebusan görüşmelerinde ve 1954 yılında Vakıflar Bankasının kuruluşuna ilişkin kanun görüşmelerinde yaşanan tartışmalar da bu sorunlu sürecin bir göstergesidir. Bankanın VGM'nin idare ve temsil ettiği vakıflara ait

sermayesinin 2019 yılında Hazineye devri ve buradan gelen sermayenin İslami katılım bankası olarak kurulan Vakıf Katılım Bankasına tahsis bu sorunlu sürecin nihayetine ilişkin bir çaba olarak değerlendirilebilir. Böylece İslami finans müesseseleri ile Vakıflar Bankası arasındaki yapısal ve gayeye ilişkin devamlılık sorunu, vakıfların sermayesi ile ancak yine devletin idare ve kontrolünde bir katılım bankası kurulmasıyla çözüme kavuşturulmuştur (Özdemir ve Özdemir, 2017: 89).¹ 1914 yılında Evkâf Bankası, 1954 yılında Türkiye Vakıflar Bankası ve 2015 yılında Vakıf Katılım Bankası vakıf sermayesi ile vakıflar adına devlet tarafından kurulmuş ve devletin kontrol ve idaresindeki bankalardır (Özsaraç, 2019: 346).

2.2. Sermayesi

Kanun'a göre Banka 50 milyon lira sermaye ile kurulmuştur. Hisse senetleri de (A), (B) ve (C) grubuna ayrılmış olup; (A) grubu hisseler Vakıflar Umum Müdürlüğüne, (B) grubu hisseler mühlhak vakıflara ve son olarak (C) grubu hisseler gerçek ve tüzel kişilere ayrılmıştır. (A) grubu hisseler sermayenin %55'ini, (B) grubu hisseler %20'sini ve (C) grubu hisseler %25'ini teşkil etmiştir. Yani Bankanın %55'i Vakıflar Umum Müdürlüğü'nün idare ettiği mazbut vakıfların, %20'si yine Umum Müdürlüğü'nün kontrol ve nezaret ettiği mühlhak vakıflarıdır. Kısacası kuruluşunda Bankanın %75'i Vakıflar Umum Müdürlüğü'nün, dolayısıyla da devletin kontrol ve idaresindedir. Ayrıca sermaye yapısını düzenleyen hüküm gereğince %75'lik kısım mazbut ve mühlhak vakıflar vasıtasıyla VGM'ye tahsis edilmiş olup bu yapının değiştirilmesi ancak kanun değişikliği ile mümkün kılınmıştır.

Bankanın kuruluşundaki bu sermaye yapısı 1990'lı yıllara kadar varlığını sürdürmüş, bu tarihlerde Bankanın özelleştirilmesine yönelik tartışmalarla gündeme gelmiştir. Bankanın özelleştirilmesi tartışmaları, statüsünün de tartışılmasına sebep olmuş, özelleştirilmesini isteyenler Bankayı hukuki statüsü açısından özel hukuk hükümlerine tabi ancak sermaye yapısı açısından bir kamu bankası olarak görürken bu teze karşı çıkanlar Bankanın tarihi köklerine, sermaye yapısındaki VGM'nin idare ettiği vakıfların payına, Bankanın Kanun'da yer alan özel hukuk hükümlerine tabi olduğuna ilişkin hususa dayanarak özel banka statüsünde olduğunu savunmuşlardır. 6.7.2000 tarihli ve 606 sayılı Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK ile 6219 sayılı Kanun'un vakıflara sermaye tahsisine ilişkin 6.

¹ Katılım bankacılığına kaynaklık eden İslami finans müesseseleri olan para vakıfları ile Vakıf Katılım Bankası arasında mevcut ve kurulabilecek bağlara ilişkin bkznz. (Özdemir ve Özdemir, 2017).

maddesi değiştirilerek sermaye tahsisi kaldırılmış, kuruluş Kanunu ile getirilen mazbut ve mühlak vakıflarla Banka arasındaki sermaye bağı koparılmış, bu gruba giren hisselerin satışını yasaklayan ve kısıtlayan hususlar kaldırılmış, vakıfların sermayeleri ve sermaye artırımlarını nasıl karşılayacaklarını düzenleyen 7. madde hükmü kaldırılmış, Kanun'a eklenen ek 2. maddesi ile VGM'ye ait (B) grubu hisselerin halka arz suretiyle satılabileceği, bu hisselerin satışı gerçekleşmeden (A) grubu hisselerin satışına karar alınamayacağı ve (A) grubu hisselerin satışına Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu düzenlenmiştir.

606 sayılı KHK'nın iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesi bu KHK'nın dayanağı olan 4588 sayılı Yetki Kanunu'nu iptal ettiğinden, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun kalan KHK'yı da iptal etmiştir. Bu iptal hükmü üzerine içeriği yukarıda aktarılan KHK hükümleri ile aynı hükümleri içeren 16.11.2000 tarihli 4604 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Kanun'un genel gerekçesi, özel hukuk hükümlerine tabi olarak kurulan ve personeli de özel hukuk hükümlerine tabi olan Bankanın, ticari anlamda tam olarak özel banka koşullarında çalışmasını, rekabet etmesini temin ve her türlü siyasi baskıdan uzak, özerk bir ticari ve yönetsel yapıya kavuşturulmasıdır.

19.7.2001 tarihli ve 2001/2788 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Bankanın VGM'nin kontrolünde olan mazbut vakıflara ait %74.75'ine denk gelen (A) ve (B) grubu hisselerinin satışına ilişkin usul ve esaslar yayımlanmıştır. Ancak bu Karar gereğince hisselerin blok olarak satışına ilişkin çıkılan ihalelerden bir netice alınamamıştır. Bankanın vakıflara ait hisselerinin satışı, özelleştirilmesi hususu 2004 yılı Şubat ayından itibaren yeni boyut kazanmış, Banka yöneticileri özelleştirme kararının yanlış ve hukuksuz olduğunu savunmuştur. Dönemin Banka Genel Müdürü Ahmet Kacar, VGM'nin kontrol ve idaresinde bulunan vakıfların Bankadaki hisselerinin VGM tarafından satılmasının vakıf kavramının doğasına aykırı olduğunu savunmuş, Bankanın halka arz edilip sermaye tabanını genişleterek yoluna devam etmesini önermiş ve VGM'nin özerkleştirilmesinin sorunu çözeceğini iddia etmiştir (Toker, 2004). Dönemin Vakıflar Genel Müdürü Yusuf Beyazıt da Bankanın hisselerinin kamuya ait olmayıp çok sayıda vakıf tüzel kişiliğine ait olmasına dayanarak Bankanın özelleştirilemeyeceğini ifade etmiştir (Turan, 2020: 239).

2005 yılında halka arzı kolaylaştırmak için (D) grubu hisselerin oluşturulması kararı verilmiş, halka arzda rekor derecede talep oluşmuştur. Halka arz sonrasında;

VGM'nin Bankadaki %74,76 olan payı %58,45'e, Vakıfbank Emekli Sandığının %24,89 olan payı %16,10'a gerilemiş, halka açık bölüm ise Banka sermayesinin %25,18'ini oluşturmuştur. 2019 yılına kadar bu sermaye yapısı korunmuş, 24.12.2017 tarihinde yayımlanan 696 sayılı KHK ile VGM'nin idare ve temsil ettiği (A) ve (B) grubu hisselerin Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen değer üzerinden Hazineye devredileceği düzenlenmiştir. (C) grubu hissedarlardan Sandık2 ve diğer gerçek ve tüzel kişiler ile (B) grubu hissedarlardan diğer mülhak vakıfların da başvurmaları halinde bu hisselerin de devralınmasına Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkili kılınmıştır. 696 sayılı KHK, 1.2.2018 tarihli ve 7079 sayılı Kanun ile kanunlaşmıştır. Bankanın Hazineye devri süreci 3.12.2019 tarihli ve 1814 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile tamamlanmış, VGM'nin idare ve temsil ettiği Banka sermayesinin %58,51'lik kısmına tekabül eden (A) ve (B) grubu hisseleri beher hisse değeri 9,4956 TL üzerinden Hazineye devredilmiştir. 20.5.2020, 21.3.2022 ve 19.4.2023 tarihlerinde yeni pay ihraç edilerek ve tamamının halka arz edilmeksizin tahsisli satış yöntemiyle Türkiye Varlık Fonuna (TVF) satılmasıyla Bankanın sermaye artırım süreci tamamlanmış ve Tablo 1'de aktarılan güncel ortaklık yapısı oluşmuştur. 2017 yılı sonu itibarıyla gerçekleştirilen devir ve sermaye artırımları sonucunda Bankanın statüsü tartışmalı olmaktan çıkmış, Vakıfbank %74,79'u TVF'ye, %14,75'i Hazine ve Maliye Bakanlığına olmak üzere toplam %89,54'ü kamuya ait bir kamu bankasına dönüşmüştür.

Tablo 1: Türkiye Vakıflar Bankasının Güncel Ortaklık Yapısı (Vakıfbank, 2024a)

Grubu	Ortak Adı	Sermaye	Yüzde %
A	T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı	1.075.058.639,56	%10,84
B	T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı	387.673.328,18	%3,91
B	Diğer Mülhak Vakıflar	2.588.471,10	%0,03
C	Vakıfbank Mem. ve Hizm. Em. ve Sağ. Yard. San. Vakfı	402.552.666,42	%4,06
C	Diğer Gerçek ve Tüzel Kişiler	1.519.263,94	%0,02
D	Türkiye Varlık Fonu	7.415.921.522,54	%74,79
D	Halka Açık	630.607.630,80	%6,35
Toplam		9.915.921.522,54	%100,00

² Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı, Memur ve Hizmetlileri Emekli ve Sağlık Yardım Sandığı Vakfı

2024 yılı Ocak-Haziran dönemi verilerine göre Vakıflar Bankası Türkiye'nin; 3,2 trilyon liralık aktif büyüklüğü ile aktif büyüklükte en büyük ikinci bankası, 191,2 milyar liralık öz kaynağı ile öz kaynak yönünden en büyük beşinci bankası, 2,15 trilyon liralık mevduatla mevduat yönünden en büyük üçüncü bankası, 19,1 milyar lira net kârla kârlılık bazında en kârlı altıncı bankası konumundadır (Anadolu Ajansı, 2024). Bankanın yurtiçinde 940, yurtdışında 4 şubesi ve 26 iştirak ve bağlı ortaklığı vardır (Vakıfbank, 2024b: s.18).

2.3. Organlarının Yapısı

6219 sayılı Kanun'a göre Bankanın organları Umumi Heyet, Yönetim Kurulu ve Umum Müdürlüktür. Kanunun ilk halinde murakıplar da organlar arasında yer almış ancak 2017 yılında çıkarılan 696 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Bu KHK'ya kadar Bankanın organlarında bir değişiklik olmamış, sadece Banka Genel Müdürünün atanma usulü 2000 yılında 4604 sayılı Kanun ile değişmiştir. Değişiklik öncesinde Genel Müdür Vakıflar Genel Müdürünün inhası üzerine Başbakan tarafından atanırken değişiklikle Genel Müdürün doğrudan Başbakan tarafından atanması hüküm altına alınmış ancak yukarıda sermaye yapısı açıklanırken belirtildiği üzere vakıflara tahsisli sermaye yapısı ve satış yasağı kaldırıldığından VGM hisseleri %50'nin altına düşünceye kadar bu usulün uygulanacağı belirtilmiştir. Kanun'un gerekçesinde Bankanın özerk olarak yapılanabilmesi için Genel Müdür atanmasına ilişkin belli bölümlerden lisans mezuniyeti, 10 yıllık bankacılık ve işletmecilik alanlarında mesleki deneyim şartları getirilmiş, bu görev için görev süresi 4 yılla sınırlanmış, süresi dolmadan Genel Müdürün görevden alınması ise atanma şartlarını kaybetme ve göreviyle ilgili mahkûmiyet haliyle kısıtlanmıştır. 696 sayılı KHK ile Genel Müdürün, Başbakan tarafından atanması usulü ve görev süresi kaldırılmış ancak atanma şartları korunmuştur.

696 sayılı KHK ile VGM ve Genel Kurul tarafından atanan murakıplarca denetim usulü kaldırılmış ayrıca Bankanın bir kamu iktisadi teşebbüsü gibi Umumi Murakabe Heyeti tarafından tetkiki hususu kaldırılmıştır. Gerçi bu düzenlemeye dayanarak çıkarılan Cumhurbaşkanı Kararı ile kamu payı tesis edildiğinden, Banka doğrudan Sayıştay denetimi kapsamına girmiştir.

Banka hisse sahiplerinden teşekkül eden Umumi Heyette, her on hisse bir reye tekabül etmektedir. Kanun'da Umumi Heyeti düzenleyen hüküm aynen korunmuş, değiştirilmemiştir. Banka Ana Sözleşmesinde Genel Kurulun Türk

Ticaret Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu, Bankacılık Kanunu hükümlerine göre yani özel hukuk hükümlerine göre işleyeceği düzenlenmiş, Kanun ile özel bir hüküm getirilmemiştir. 696 KHK ile İdare Meclisi, Yönetim Kurulu olarak değiştirilmiş, Kanun'da yer alan hisse gruplarına tahsisli yönetim kurulu üyesi seçme usulü kaldırılarak yönetim kurulunun teşkili ana sözleşmeye bırakılmıştır. 2019 yılında VGM hisselerinin Hazineye devrine kadar kurulun teşkilinde hisselerin ekseriyeti VGM elinde bulunduğu ve bu tahsisli hisseler kanunla kurul üyelikleri tahsis edildiğinden VGM belirleyici olmuş, bu tarihte hisseler göre kurul üyelerinin seçimi usulü Kanun'dan kaldırılmıştır. Mevcut durumda Ana Sözleşmeye bakıldığında Kurul üyelerinin hisse gruplarına göre tahsis esası korunmakta olup dokuz üyenin dördü Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın göstereceği adaylar arasından, ikisi Sandığın göstereceği adaylar arasından, bir üye TVF'nin tercihleri öncelikli olarak dikkate alınarak ortakların önereceği adaylar arasından, iki üye de ortakların önereceği adaylar arasından genel kurul tarafından seçilmektedir. Genel kurulda hisselerin %74,79'luk kısmına sahip TVF belirleyici olduğundan önerilen adaylar arasından tercihi TVF'nin yapacağı aşikârdır. Dolayısıyla dokuz üyenin dördünde Bakanlık, üçünde TVF, ikisinde ise Sandığın belirleyici olduğu söylenebilir. Neticede Bakanlık ve TVF'nin belirlediği 7 üye ile genel kurulun çoğunluğu kamu tarafından teşkil edilmektedir.

2.4. Personeli

Vakıf Paralar Müdürlüğü memur ve hizmetli istihdam eden bir devlet dairesiydi. Banka kurulduğunda, kuruluş Kanunu'nun muvakkat 2. maddesiyle personelin devri düzenlenmiş, Vakıf Paralar Müdürlüğü tarafından istihdam edilen personelden Bankada istihdamı uygun görülmeyen maaşlı memurların yeni bir memuriyete atanana kadar alacakları maaş ve ücretli memurlara ise ödenecek tazminat düzenlenmiştir. Banka kuruluşundan bu yana statü hukukuna tabi memur veya idari hizmet sözleşmeli personel istihdam etmemiş, özel hukuk hükümlerine göre personel istihdam etmiştir. 2017 yılında 696 sayılı KHK ile Kanun'a eklenen hükümlerle İş Kanunu'na tabi olarak çalışanlarla Banka arasında çıkabilecek ihtilafların çözümünde iş mahkemelerinin, yani adli yargı mercilerinin görevli olduğu düzenlenmiştir.

Banka personelinin statüsü, Bankanın statüsü ile doğrudan bağlantılıdır. 2019 yılına kadar vakıflara dayanan ve VGM tarafından idare edilen sermaye yapısı nedeniyle Banka gerek uygulayıcı kurumlar gerekse yargı mercileri tarafından

kamu tüzel kişisi, kamu kurumu olarak görülmemiş dolayısıyla personeli de kamu görevlisi, kamu personeli kapsamına alınmamış, Bankada geçen hizmet süreleri kamu hizmetinden sayılmamıştır. Devlet Personel Başkanlığı 11.8.2015 tarihli ve 5230 sayılı Görüşünde (DPB, 2017: 303, 304), Bankayı sermayesinin kamu fonu niteliğinde olmaması sebebiyle 217 sayılı KHK kapsamında görmemiş, Banka personelinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu hükmünü de dayanak göstererek, Bankada çalışan personeli kamu personeli olarak mütalaa etmemiştir. Yargıtay 4. Ceza Dairesi de Bankanın yaptığı işi kamu görevi olarak kabul etmemiş ve Bankada çalışan personeli de kamu personeli saymamıştır (10.9.1996 tarihli ve 3128-4213 sayılı Karar).

Kamu istihdamı kapsamında yer almanın ilk şartı, istihdam şekline bağımsız olarak kamu hizmetlerini görmek üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında belli bir ücret karşılığında çalıştırılmaktır (Ayman Güler, 2005: 106). Kamu personeli teriminin kapsamına seçilmişlerin dışında, hukuki tartışmalardan bağımsız olarak kamu hukuku ve iş hukukuna göre istihdam edilenlerin tamamı girmektedir (Ayman Güler, 2005: 63, 64). Strateji ve Bütçe Başkanlığı vermiş olduğu kamu istihdamı verilerinde, Vakıflar Bankasının sermayesinin Hazineye devrinin gerçekleştiği 2019 yılı öncesinde Banka personelinin kamu sektörü istihdamına dâhil etmemiş, bu tarihten sonra diğer kamu bankalarında olduğu gibi kamu istihdamına dâhil etmiştir (SBB, 2024). Dolayısıyla Bankanın sermayesinin Hazineye devri öncesinde en geniş anlamda kamu istihdamı kapsamına dahi Banka personeli dâhil edilmemiştir.

Banka sermayesinin Hazineye devri ve sonrasında TVF'ye tahsisli hisse satışıyla Bankanın çoğunluk hissesinin kamuya geçişiyle birlikte Banka personelinin statüsünde herhangi bir değişiklik olmasa da Banka personeli kamu istihdamı istatistiklerinde yer almaya başlamıştır. Sermayenin kamuya geçişiyle birlikte Bankada çalışılan süreler mülga 217 sayılı KHK'nın kapsamına girdiğinden kamu hizmetinden sayılmaya başlamış, eş durumundan kaynaklı aylıksız izin taleplerinde Banka personeli kamu personeli olduğundan eşine aylıksız izin verilebilir hale gelmiş ve teknik hizmetler sınıfında memuriyete başlayan birisinin daha önce Bankada teknik hizmetlerde geçen süresinin tamamı kazanılmış hak aylık ve derecesinde değerlendirilir hale gelmiştir. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Mevzuatta yer alan hükümlerin kapsamı belirlenirken yani kamunun tabi olacağı hükümler yazılırken, iktisadi kamu kurumları için genellikle kamunun sermaye

sahipliği oranı üzerinden belirleme yapılmakta sermaye sahipliği kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamının tespitinde önemli bir işlev görmektedir. Ancak idare hukukunda statü hukuku esas alınarak dar anlamda kamu görevlisi tanımına iş akdine göre istihdam edilen personel dâhil edilmemektedir. Dolayısıyla Banka personeli statü hukukuna tabi olmadığından yani memur veya idari hizmet sözleşmeli personel olmadığından ve iş akdiyle iş hukukuna göre istihdam edildiğinden dar anlamda kamu görevlisi tanımı kapsamına girmemektedir.

Özetle Banka personeli, para vakıflarının cihetlerin tevcih edildiği müstakil görevlilerinden, evkaf memurluklarına, buradan devlet memurluklarına ve son olarak da Banka personeli olarak özel istihdama doğru evrilmiştir. Banka personeli statü hukukuna tabi olmadıklarından hiçbir zaman dar anlamda kamu görevlileri kapsamında yer almamış olsalar da 2019 yılında kamuya sermaye devrinin gerçekleşmesiyle birlikte, geniş anlamda kamu görevlileri kapsamında yer alır hale gelmiştir. Bankanın güncel personel sayısı 17.263'tür (Vakıfbank, 2024b: 18).

2.5. Devlet Teşkilatı İçindeki Yeri

1963 tarihinde Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu idaresinde hazırlanan Devlet Teşkilatı Rehberinde Banka, iktisadi devlet teşekkülü başlığı altında tanımlanmıştır (TODAİE, 1963: 339). Bankanın iktisadi devlet teşekkülleri gibi Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu tarafından denetlenmesinin, yani denetim açısından İDT kapsamında yer almasının bu kapsama alınmasında etkili olduğu değerlendirilmektedir. 1988 tarihli mülga Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan Rehberde ise Vakıflar Bankası içindekiler kısmında ayrı bir başlık olarak ele alınmamış, Başbakana bağlı kuruluşlar kısmında yer alan VGM'nin bir iştiraki olarak tanımlanmıştır. (TODAİE, 1988: 283). 2016 yılında yine TODAİE tarafından hazırlanan Devlet Teşkilatı Rehberinde, Vakıflar Bankası Vakıflar Genel Müdürlüğü kısmında Genel Müdürlüğün bir iştiraki olarak zikredilmiş (TODAİE, 2016: 58) ancak ayrı bir başlık altında da ele alınmıştır. Burada Vakıflar Bankasına "Özerk, Tarafsız, Öteki Kurum ve Kuruluşlar" başlığı altında yer verilmiştir. Bankanın statüsü, "Özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip ve Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından kurulmuş bir kamu kuruluşudur. Bankanın merkezi Ankara'dadır. Başbakanlığın ilgili kuruluşudur." şeklinde tanımlanmıştır (TODAİE, 2016: 195).

Banka 2017 yılında Hazineye devrinin ve 2018 yılında Başbakanlığın mülga edilmesinin ardından 2018/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir. Aynı Genelge ile diğer kamu bankaları da Bakanlıkla ilgilendirilmiştir. Dolayısıyla KİT'ler için öngörülmuş olan ilgili kuruluş statüsünün, KİT statüsü dışında teşkilatlandırılmış ve farklı, istisnai nitelikte hukuki düzenlemelere konu olmuş kamu bankaları için halen geçerli olduğu sonucuna varılabilir. Mülga Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından oluşturulan daha sonra Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi tarafından devralınan Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sisteminde (DETSİS, 2024) Banka, tüzel kişilik olarak özel hukuk tüzel kişisi, statü olarak koordine kuruluş³ statüsünde Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı olarak tanımlanmıştır. Literatürde bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlara ilişkin tanımlamalar yer almakla birlikte koordine kurum ve kuruluş kategorisinin henüz yer almadığını, fiili bir kategori (Aydın, 2022: 279) olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde idarenin bütünlüğü düzenlenmiş olup yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının bu ilke gereği devlet tüzelkişiliği ile bağının kurulması ve idari vesayet denetimine tabi tutulmaları gerekmektedir. Kamu tüzel kişiliğini haiz hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, devletle olan bağı da mevzuatta ve literatürde bağın yoğunluğuna göre sırasıyla bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluş olarak yer almıştır. Mevzuatta bağlı ve ilgili kuruluşların tanımlarına ilişkin olarak bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanun'da hükümler yer almaktayken 2018 yılında 703 sayılı KHK ile bu hükümler mülga edilmiştir. Bağlı kuruluşlar bakanlığın ana hizmetlerini yürütmek üzere kurulan kuruluşlarken ilgili kuruluşlar esasında KİT'leri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını ifade ediyordu. Kanun'da ilişkili kuruluşlar tanımı yer almasa da mevzuatta ve literatürde düzenleyici ve denetleyici kurumları ifade etmek için kullanılmıştır. Vakıflar Bankası her ne kadar mevzuatta tanımı yer almasa da kanunla özel hukuki, mali ve idari statüde kurulmuş olması ve Cumhurbaşkanlığı genelgeyle bir bakanlıkla ilgilendirilmesi nedeniyle "ilgili kuruluş" kapsamında yer almaktadır.

Koordine kuruluş kategorisi DETSİS sistemi ile tanımlanmadan, kategorize etme ölçütleri, kriterleri belirlenmeden torba bir grup olarak teşkil edilmiş, bir

³ Mevzuatta sadece Seferberlik ve Savaş Hâli Yönetmeliğinde "faaliyet gösterdiği sektör itibarıyla ilgili bakanlığın görev ve sorumluluk alanında bulunan kurum ve kuruluşlar" şeklinde tanımlanmıştır.

kuruluşun bu gruba dahil edilebilmesi için hangi hukuki, idari, mali özelliklerin gerektiği belirtilmemiş (Ayman Güler, 2021: 238), aslında diğer kategorilere giren ilgili (kamu bankaları) veya ilişkili (bazı üst kurullar) kimi kuruluşlar da bu gruba dahil edilmiştir. Kategorinin atipik, istisnai, geleneksel devlet teşkilatlanmasından ayrıksı nitelikteki farklı tipte teşkilatları, hukuki yapıları toplulaştırmak için kullanılmasının işlevsizlik tehlikesi içerdiği belirtilmektedir (Aydın, 2022: 291).

2.6. Statüsü ve İşlevi

DETSİS'de Banka özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilmiştir. Bu nitelendirmenin temelinde Bankanın, Kanun'a göre özel hukuk hükümlerine tabi olması yatmaktadır. 2019 yılında Bankanın Hazineye devri öncesinde vakıflara dayanan mülkiyet yapısı ile bu nitelendirmeyi desteklemek mümkündür. Ancak bu tarihten sonra Bankanın diğer kamu bankalarından bir farkının kalmadığını ve nitelendirmenin de yeni duruma göre yapılması gerektiği açıktır. Literatürde bu kadar net bir nitelendirme yapılamamakta karma hukuki rejime ve sermaye yapısına sahip iktisadi kuruluşların tüzel kişiliklerinin nitelendirilmesi tartışmalara yol açmaktadır. Sadece Banka özelinde bakıldığında, Gözler'in belirlediği kanunla veya kanunun açıkça verdiye yetkiye dayanarak kurulma ve bazı kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri ile donatılma kriterlerine göre (Gözler, 2020: 482, 483) Banka hem geçmişteki, hem de mevcut sermaye yapısına bakılmaksızın kamu tüzel kişisidir. Çünkü kanunla kurulmuştur ve 6219 sayılı Kanun'un 18. maddesinde belirtildiği üzere yapım işlerinde Kamu İhale Kanunu'na ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4/1/a maddesi hükmü gereğince Sayıştay denetimine tabiiyet gibi çeşitli kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleri ile donatılmıştır. Gözler kamu hizmetini, tüzel kişiliğinin niteliğinin tespitinde bir ölçüt olarak görmemektedir.

Günday bu ölçütlere, diğer ölçütlerle kesin sonuca ulaşılamaması halinde yardımcı ölçütler olarak tüzel kişinin mal ve gelirlerinin statüsü ile personelinin statüsünü eklemiştir (Günday, 2011: 79). Kanun'da Bankanın mallarına ve gelirlerine ilişkin herhangi bir saptama yapılmamış, personelinin ise özel hukuk hükümlerine tabi olduğu, Banka ile çalışanlar arasında çıkacak ihtilaflarda iş mahkemelerinin görevli olduğu belirtilmiştir. Mal, gelir ve personel statüsü açısından özel hukuk tüzel kişiliğine yakınsa da Banka denetim ve harcama usulü açısından kamu tüzel kişiliğine yakınsamaktadır. Bu ihtilaflı hususlar literatürde atipik kamu tüzel kişiliği, sui generis tüzel kişi, melez tüzel kişi gibi yeni tiplerin doğmasına sebep olmuştur.

İsbir, Vakıflar Bankasını 2017 öncesi sermaye yapısı ile değerlendirmiş ve atipik kamu tüzel kişisi olarak nitelendirmiştir. Karma ortaklık olması nedeniyle özel hukuk tüzel kişisi gibi hareket etmesini kısmen doğru bulmuş ancak mülga Başbakanlıkla ilgili statüde bulunması, dolayısıyla idari vesayet denetimine tabi olmasını kamu tüzel kişiliğine işaret olarak görmüş ve kamu tüzel kişiliğinin özel hukuka tabi faaliyetlerinden ötürü Bankayı atipik kamu tüzel kişisi olarak nitelendirmiştir (İsbir, 2017: 549). Gözler asıl olanın tüzel kişilik olduğunu, kamu olarak sıfatlandırmanın tüzel kişiliği doğrudan kamusal yetkilerle donatmayacağını ancak kanunlarla yetkilendirmenin mümkün olduğunu dolayısıyla kamu tüzel kişiliği nitelendirmesini; tüzel kişinin personelinin, mallarının, işlemlerinin, sözleşmelerinin vasıflandırılmasında, hangi yargı merci ile muhatap olunacağı noktalarında önem arz eden bir etiket olarak tanımlamıştır (Gözler, 2020: 491). Dolayısıyla Gözler'e göre kamu tüzel kişiliği kuruluş usulü ve biçimsel ölçüt olarak tanımlanabilecek kamu gücü ve ayrıcalıkları ile tespit edilmekte daha sonra Bankanın personeline, mallarına, işlemlerine, sözleşmelerine, tabi olunan yargı merciinin tayinine yönelik tespitler bu kimlik üzerine oturmaktadır. Ancak mülkiyet ve konu özelinde bu mülkiyetin dayandığı vakıfların kimliği ve tabi oldukları hukuk, yürütülen faaliyetin kamu hizmeti niteliğinde olup olmadığı da tüzel kişiliğin nitelendirilmesinde önemlidir.

Vakıflar Bankası özelinde, özellikle 2019 öncesi sermaye yapısıyla sadece iki kriterle statünün tespiti ve ona çeşitli sonuçlar bağlanması, özel mülkiyet olan bir tüzel kişilik kamu tüzel kişiliği olabilir mi sorusunu akla getirmektedir. Anayasa ve kanunlarda iktisadi kamu kuruluşlarının tanımında sermayenin esas alınması, bunların tüzel kişiliklerinin tespitinde sermayenin önemini göstermektedir. Anayasa'nın 165. maddesinde KİT'lerin tanımında sermaye esas alınmış ve yarısından fazlası doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait kuruluşlar bu kapsama alınmıştır. Yine Anayasa'nın 108. maddesinde Devlet Denetleme Kurulunun denetim yetkisinin kapsamı belirlenirken sermayesinin yarısından fazlasına kamu kurum ve kuruluşlarının katıldığı her türlü kuruluş kapsama alınmıştır. Aynı şekilde anayasal bir diğer kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumunun denetim kapsamında yer alan idarelerin tespitinde, sermaye sahipliğinin esas alındığı bir tanım yer almaktadır.

Devlet Personel Başkanlığı (DPB) düzenleyen mülga 217 sayılı KHK'nın kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarını düzenleyen 2. maddesi kamunun en belirsiz yüzüne ilişkin olarak sermayenin en az yarısından fazlasına sahiplik

üzerinden bir tanımlama yapmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68/B maddesi de ilk dört dereceye atama yapılabilmesi için gerekli hizmet sürelerinin hesabında bu hükme atıfla kamu kurum ve kuruluşlarının kapsamını tespit etmiştir. Nitekim 2012 yılında DPB kendisine yöneltilen Ziraat Bankası, Halk Bankası ve Vakıflar Bankasının 217 sayılı KHK kapsamına girip girmediğine yönelik görüş talebine, 03.06.2012 tarihli ve 12784 sayılı Görüş yazısıyla diğer iki bankanın kamu sermaye sahipliği nedeniyle kapsamda olduğuna ilişkin görüş verirken, kanunun verdiği yetkiye dayanarak VGM tarafından kurulan ve mazbut ve mülhak vakıflar üzerine tescilli ve kayıtlı sermayesi VGM tarafından idare edilen Vakıflar Bankasının sermayesinin kamu fonu niteliğinde olmaması nedeniyle kapsamda olmadığına yönelik görüş vermiştir (DPB, 2013: 409, 410). 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Sayıştay Başkanlığının denetim kapsamını belirlerken sermayesinde kamu payı olan kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile kurulmuş anonim ortaklıklar ve bunların ortak oldukları işletme ve şirketler bu kapsama alınmış ancak kamunun sermaye payının % 50'den az olduğu durumlar için ayrı ve kısıtlı bir denetim usulü belirlemiştir. Yine aynı şekilde Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı da kamu sahipliğinin sermayenin yarısından fazlalığına göre çizilmiştir.

DPB, EGO Genel Müdürlüğüne vermiş olduğu görüşünde, Vakıflar Bankasının her ne kadar özel kanunun vermiş olduğu yetkiye dayanarak VGM tarafından kurulmuş olsa da mazbut ve mülhak vakıflara kayıtlı ve tescilli sermayesinin idare ve temsiline VGM tarafından yürütülmesinin, bu vakıf malvarlığını kamu malına dönüştürmeyeceği, Bankanın 657 sayılı Kanun'un 87. maddesi kapsamında olmadığı, nihayetinde bir teknikerin kamu fonu niteliğine haiz olmayan Bankada geçen hizmetinin tamamının kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde değerlendirilemeyeceği sonucuna varmıştır (02.02.2015 tarihli ve 777 sayılı Görüş). Görüşte vakıf-VGM ilişkisine yönelik tespitte AYM'nin eski vakıfları temsil ve idareleri, hukuki statülerinin korunarak yaşatılmaları amacıyla VGM'nin vesayeti altına alınan özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiler olarak tanımladığı ve kendine özgü bu vesayet ilişkisinin, vakıfların hukuki statülerinde bir değişikliğe sebebiyet vermediği ve vakıf malvarlığını kamu malına dönüştürmediğine yönelik kararlarına dayandırmıştır (E.1967/47, K.1969/9; E.1969/35, K.1969/70; E.2010/57, K.2012/14). Öncelikle Bankanın sermaye kaynağını oluşturan vakıfların hukuki statüleri tespit edilmiş sonrasında bu statüye dayanılarak Banka kamu kuruluşu, kamu tüzel kişisi olarak kabul edilmemiştir.

Özel sektörle, teşebbüslerle sınırları belirsiz olan iktisadi kamu kuruluşlarının nitelendirilmesinde sermaye sahipliği, mülkiyet de önemli bir kriter olarak tanımlanmakta; kamunun denetim kapsamı, ihale sürecine tabiiyet, kamu personelinin kapsamının çizilmesi, hizmet sürelerinin hesabı gibi kamusal sınırların belirlenmesinde önemli bir dayanak olarak işlev görmektedir. Yarıdan fazla sermaye sahipliğinin kamu tüzel kişiliği nitelendirmesi için yeterli olmadığı açıkken, kamunun pay sahibi olmadığı veya yarıdan azına sahip olduğu bir tüzel kişiliğin, kanunla kurulma ve kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleri ile donatılma kriterleri baz alınarak 2018 yılına ait TODAİE Rehberi'nde olduğu gibi kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi (TODAİE, 2016: 195) yukarıda yer verilen görüşlerden de görüldüğü üzere tartışmalıdır. Anayasa Mahkemesi de 4604 sayılı Kanun'un iptali istemiyle açılan davaya ilişkin kararında (E.2001/24, K.2001/356) Bankanın statüsünü değerlendirirken vakıflarla ve vakıfların devletçe idaresine ilişkin tarihi ve özgün geçmişine, sermaye yapısının teşkiline ve sonrasında değiştirilmesine ilişkin hususlara değinmiş ve statüsünü bu çerçevede değerlendirmiştir.

Anayasa Mahkemesinin esasa ilişkin değerlendirmeleri Bankanın 2019 yılında Hazineye devrine kadar ki statüsünün tespiti için çok önemlidir. Öncelikle Mahkeme Bankanın sermayesini sağlayan vakıfları salt özel hukuk kurumları olarak görmemiş, Medeni Kanun kapsamında yer alan vakıflardan farklı olarak, bu vakıfların İslam hukukuna dayandığını belirtmiştir. Kamu hukukunun konusu olmalarına gerekçe olarak da özgün tarihi koşulları ve gelişmeleri göstermiştir. Vakıfların bu karma hukuki statüsünü, ayrı yasal düzenlemeye konu olarak yönetim ve kontrollerinin devlete bırakılmasına karşın vakıfların varlıklarının, statülerinin, amaçlarının özel hukuka göre korunmasına önem verilmesine dayandırmıştır. VGM'yi bu vakıfları vakfiyeye uygun koruyan ve bunların sürekliliğin sağlanması için kamunun temsil ve yönetimini sağlayan, özel alanın kamu düzeni ve yararı için kamu tarafından korunması ve yönetilmesinin neticesi kendine özgü bir müessese olarak tanımlamıştır.

Bankayı Mahkeme bu tespitler üzerine oturtmuştur. Banka vakıfların nakit varlıklarının korunması, değerlendirilmesi ve nemalandırılması için ekonomik gereklere uygun olarak devlet dairesi dışında, özel hukuk hükümlerine tabi anonim şirket statüsünde kurulmuş ancak vakıfların sermaye payının korunması, kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla hisselerin üçüncü kişilere devri ve satışı yasaklanmıştır. Bankanın sermayesinin kaynağını bilindiği üzere mülhak ve

mazbut vakıfların nakit varlıkları ve vakıf paralar oluşturmuş, sermayede bunların paylarının korunması esası yasal olarak kabul edilmiştir. Mahkeme özetle kanunla kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla vakıfların özel mülkiyetindeki nakit varlıkların nemalandırılması için bedelleri vakıf varlıklarından karşılanan ve satışı yasaklanan vakıfların mülkiyetindeki hisse senetlerinin, yine kamu düzeni ve kamu yararı amacıyla bu mülkiyetin özüne dokunulmadan ve vakıf iradesine aykırı hareket edilmeden satış yasağının kaldırıldığına, dolayısıyla Anayasaya bir aykırılığın olmadığına hükmetmiştir.

Son olarak dava dilekçesinde öne sürülen kanunun, Anayasa'nın teşebbüs hürriyetini düzenleyen 48. maddesine aykırılığı iddiasını da incelemiş, yine aynı hükümde yer alan devletin bu teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olarak yürümesini ve çalışmasını sağlayacak tedbirleri almasına ilişkin hükme dayanarak talebi reddetmiştir. Bankayı bu hükme göre değerlendirmesi Anayasa Mahkemesinin, Vakıflar Bankasını sermaye yapısından dolayı bir özel teşebbüs, özel hukuk tüzel kişisi olarak gördüğüne işaretir.

Anayasa Mahkemesi 18.06.2020 tarihli ve 7247 sayılı Kanun ile 6219 sayılı Kanun'un 18. maddesine eklenen hükmün iptali için açılan davada, Bankanın Hazineye devri ve sonrasında tahsisli satış yöntemiyle hisselerinin çoğunluğunun TVF (Mahkeme kamu kuruluşu olarak nitelendirmiştir) tarafından satın alınmasının neticesinde, tüzel kişiliğine ilişkin bir nitelendirmede bulunmasa da Bankayı kamunun sermaye sahibi olduğu bir şirket olarak tanımlamıştır. (E.2020/68, K.2023/230). Yargıtay 12. Hukuk Dairesi ise Bankaya yapılan tebligatı kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan tebligat kapsamında görmüş dolayısıyla Bankayı kamu kurumu olarak nitelendirmiştir (E.2010/20640, K.2011/947).

Kamu hizmeti kamu kurum ve kuruluşları tarafından üstlenilen (organik unsur), kendileri veya onların gözetim ve denetimi altında özel kişiler tarafından, kamu yararına yönelik (maddi unsur) yürütülen faaliyetlerdir (Gözler, 2007: 509). Kamu hukuku usullerine göre hizmetin yürütülmesi, kamu hizmeti için gerekli bir kriter olmayıp iktisadi nitelikli kamu hizmetlerinde özel hukuk kuralları ağır basmaktadır (Gözübüyük, 1999: 237, 238). Maddi unsurun tespiti, yani bir faaliyetin kamu yararı amacına yönelik olup olmadığının tespiti sını ve ticari faaliyetler açısından zordur. Gözler bankacılık faaliyetini bu kapsamda değerlendirmiş ve faaliyetin niteliği gereği kamu yararına yönelik değil özel

yarara, kâra yönelik olması nedeniyle kamu hizmeti olarak kabul edilemeyeceğini belirtmiştir (Gözler, 2019: 260). Ancak bankacılık faaliyetinin kamu hizmeti olup olmaması, yürüten tüzel kişinin niteliğinden bağımsız değildir. Devletin yürüttüğü faaliyetlerin özel faaliyetlere benzerliği arttıkça kamu girişimleri özel girişimlere benzedikçe kamu hukuku rejiminden uzaklaşarak özel hukuk rejimine yaklaşır ancak hiçbir zaman yürütülen bu hizmetin hukukunu blok olarak özelleştirmez (Karahanoğulları, 2004: 306). İktisadi bir hizmet yürüten, kamu kaynağı kullanan bir tüzel kişi, her ne kadar kâr amacıyla hareket etse de nihayetinde kamusal niteliği nedeniyle devletle, politikayla, anayasayla ve ilgili diğer mevzuatla bağlıdır. Piyasa kurallarından bağımsızlık, hizmetin niteliğinin tespitinde önemlidir (Karahanoğulları, 2022: 278).

Toplumsal ilişkilerin kavranmasında ve ilişkinin idariliğinin tespitinde bakılabilecek üç kriter bulunmaktadır: faaliyeti yapan öznenin kimliği, piyasa ilişkilerinden farklılaştıracak nitelikler ve yürütülen faaliyetin toplumsal ihtiyaçları karşılama rolü. İlk kriter öznenin tüzel kişiliğinin kamusal olup olmadığını, ikinci kriter kamu gücü ve ayrıcalıkları veya yükümlülüklerine tabi olup olmadığını, son kriter ise işin niteliğinin kamu hizmeti özelliği arz edip etmediği ile ilgilidir (Karahanoğulları, 2022: 11, 12). Bu üçlü kriter özellikle piyasa işleyiş kuralları çerçevesinde faaliyet göstermek üzere, özel hukukun yaratmış olduğu formlarda kurulan iktisadi kamu öznelerinin kamusal niteliğinin tespitinde, işlevinin değerlendirilmesinde, idarenin bir parçası olup olmadığını tespitinde, piyasa aktörü kimliğinden ne kadar bağımsız kılındığının değerlendirilmesinde kullanılır. Vakıflar Bankası da bu üçlü ölçüt kapsamında değerlendirilerek Bankanın statüsü ve işlevi tartışılabilir. Vakıflar Bankasına yönelik değerlendirmelerin, sermaye yapısında 2019 yılında gerçekleşen ve statüsünü doğrudan etkileyen kamuya devir ve tahsisin öncesi ve sonrası açısından ayrı ayrı yapılmalıdır.

Banka siyasi bir kararla, vakıf mülküne yönelik devlet tarafından bir tahsisin neticesi olarak doğmuştur. Amaç vakıf mülkünün korunması ve amaçlarına uygun olarak işletilmesidir. Dolayısıyla Banka, vakıflara yönelik bir kamu hizmeti amacıyla teşkil edilmiştir. Banka Hazine tarafından devralınana kadar vakıflara yönelik hizmet yürütmüştür. VGM tarafından tasarruf edilen vakıf mülklerinin daha verimli bir şekilde işletilmesi için kurulan Banka, VGM'nin yürütmüş olduğu kamu hizmetinin verimli yürütülmesi amacıyla bir neticesidir. Dolayısıyla Banka 2019 yılına kadar olan sermaye yapısıyla ve kuruluş Kanunu'na göre vakıf

mülklerini idare eden VGM'ye karşı sorumludur. Vakıf mülküyle kamu hizmeti yürütülmesi, özel hukuk dünyasına ait ve kendi vakfiyelerinde yer alan amaca tahsis edilmiş vakıfların hukukunu ihlal eder niteliktedir. Kuruluş Kanunu'nda verilen görevler ve Bankaya biçilen role ve sermaye yapısına bakıldığında, kuruluş usulüne ve Bankanın tabi olduğu çeşitli kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülüklerine dayanarak kendisini kamu tüzel kişisi olarak, yürüttüğü faaliyeti ise kamu hizmeti olarak nitelendirmek hatalı olur. Banka sermayesi Hazineye devredilene kadar vakıf mülkünün zayi olmaması için esas görevi bu mülkü verimli bir şekilde işletmek olan VGM'ye Kanun ile bu amaçla verilen yetkiye dayanarak kurulmuş, dolaylı olarak (vakıf mülkünün korunması) kamu hizmetiyle yükümlü, karma hukuka tabi kamu tarafından idare ve temsil edilmiş bir özel hukuk tüzel kişisidir. Banka her ne kadar devlet tarafından idare edilse de vakıf kaynağı kullandığı için yürüttüğü faaliyetlerde vakıflara karşı sorumludur. Kullanılan kaynağın niteliği öznenin amacını, sorumlu olduğu kesimi, tabi olduğu yükümlülükleri, sahip olduğu ayrıcalıkları, yürüttüğü faaliyetlerin niteliğini dolayısıyla öznenin niteliğini doğrudan belirlemektedir. Bankanın sahip olduğu kamusal ayrıcalıklar ve tabi olduğu kamusal yükümlülüklerin kaynağı ve yürüttüğü faaliyetin kamusal niteliği, özgün tarihsel koşulların neticesi olan devletçe bir kamu kurumu vasıtasıyla vakıf mülkünün idare ve tasarrufuna dayanmaktadır. Bankanın faaliyetlerinde kamu yararını önceleyen, vakıf mülkünün korunması amacı yer almaktadır. Bankada idareci olarak görev yapmış çalışanlarının ifadesiyle "Kamunun en özel bankası" (Şahin, 2020: 245, 297) söylemi, Bankanın bu özgün durumuna dayanır.

2019 yılında sermayesinin Hazineye devriyle diğer kamu bankalarıyla benzer kimliğe bürünen Bankanın, yürütmüş olduğu faaliyetlerin niteliği hususunda hüküm vermek de kolay değildir. Ancak vakıf sermaye bağı ile kurulan özel yarar amacının kaldırılması, sermaye çoğunluğunun kamunun eline geçmesiyle kamu kaynağı kullanan bir kurum haline gelmesi ve bunun neticesinde personel hukukuna yönelik, bilgi verme, denetim gibi çeşitli kamusal yükümlülükler kapsamına dâhil olma ve kamusal ihale usulü, denetim usulü gibi kamu hukuku usullerinin halen kuruluş Kanunu'nda varlığını koruması Bankanın tüzel kişiliğinin ve yürüttüğü faaliyetin nitelendirilmesinde önemlidir. Kamuya sermaye devriyle ve Kanun'da gerçekleştirilen değişikliklerle Banka vakıflara yönelik bir banka olmaktan çıkmış, kamu kaynağı kullandığından kamu yararına yönelik faaliyet gösteren bir kamu kurumu haline gelmiştir.

Özellikle olağanüstü koşullarda, kamu kaynağı kullanılarak yürütülen hizmetin idari veya iktisadi niteliğinden bağımsız olarak kamusal niteliği, kamu yararı amacı daha ön plana çıkmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) COVID-19 pandemi koşullarında kamu bankaları vasıtasıyla yürütülen temel ihtiyaç desteği paketi kapsamında, Vakıflar Bankası tarafından kredi talebi reddedilen başvuru sahibinin talebini kabul etmiştir. KDK destek paketini, kamu otoriteleri tarafından kamu bankalarına ekonomik şartlarda yaşanan olumsuzlukların giderilmesi kapsamında verilen vazifeler olarak değerlendirmiştir. Bankaya “iktisadi düzenin devamlılığının sağlanmasındaki kamu yararı gözetilerek ve sosyal devlet ilkesinin söz konusu olağanüstü şartlarda gerektirdiği öncelikler dikkate alınarak başvuranın destek kredisi başvurusunun yeniden değerlendirilmesi” tavsiyesinde bulunmuştur (Başvuru No: 2020/103720, Karar Tarihi: 12.04.2021).

SONUÇ

Kuruluş usulü, sermaye yapısı, tabi olunan hukuk hükümleri, personelin, malların statüsü, yürütülen hizmetin niteliği, denetim yapısı, kullanılan kaynağın sahibi gibi kriterler bir kuruluşun statüsünün tespiti için önemlidir. Aynı zamanda bir kuruluşun geçirdiği dönüşüm ve bu dönüşümün incelenmesi de kamu yönetimi, devlet teşkilatı ve bu teşkilatın tabi olduğu hukuki rejimin dönüşümünün izlenebilmesini sağlar. Vakıflar Bankası 70 yıllık geçmişi ve öncüllerinin tarihiyle bu dönüşümü net bir şekilde yansıtmaktadır. Banka VGM kontrol ve idaresindeki mazbut ve mühlak vakıflara dayanan 2019 öncesi sermaye yapısıyla kamu kaynağı kullanan diğer kamu bankalarından ve iktisadi kamu kurumlarından ayrılmaktaydı. Kuruluş Kanunu ile Bankaya vakıflara yönelik çeşitli görevler verilmiş, bir manada Banka VGM tarafından idare edilen vakıfların yararına yönelik faaliyet yürüten bir kuruluş olarak teşkil edilmiştir. Dolayısıyla kamu tarafından idare ve temsil edilse ve bu idare ve temsil kaynaklı çeşitli kamu hukuku usullerine ve denetimine tabi olsa da sermayesinde kamu payının olmaması ve vakıflara yönelik özel bir amaçla kurulmuş olması, kamu yararı amacının tartışmalı olması Bankanın tüzel kişiliğinin ve yürüttüğü faaliyetin nitelendirilmesinde önemlidir. Banka 2019 yılı öncesi bu yapıyla kamunun kontrol ve idaresinde olan, vakıfların yararına yönelik faaliyet gösteren bir özel hukuk tüzel kişisi hüviyetindedir. Kanunla kurulmuş olması ve kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle donatılması, bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilmesi için yeterli değildir. Yürütülen hizmetin niteliği, faaliyetlerinin özgülendiği amaçlar ve sermayesinde kullanılan kaynak da tüzel kişilik nitelendirmesinde ve statü tespitinde önemli kriterlerdir.

Banka; 2001 yılında vakıflarla olan tahsisli sermaye bağının kesilmesi, 2005 yılında bir kısım sermayesinin halka arzı, 2017 yılında yapılan kanun değişikliği ile sermayesinin Hazineye devrinin öngörülmesi, vakıflara yönelik görev ve sorumluluklardan başışık kılınması, 2019 yılı ve sonrasında sermayesinin büyük çoğunluğunun Hazineye devri, sonrasında yapılan tahsisli sermaye artırımlarıyla TVF'nin sermaye sahipliğinde bir kamu bankasına dönüşmüştür. Bu süreçte Bankanın sermayesi kamulaşırken, tabi olduğu hukuki rejim ise özelleştirilmiştir. Vakıflara yönelik özel bir misyonla kurulan Banka, yapılan değişikliklerle organlarının yapısı, sermaye yapısı, personel yapısı, tabi olduğu denetim ve ihale usulleri açısından diğer kamu bankaları ile aynı statüye dönüşmüştür. Kanunla kurulmuş olması, kanunla çeşitli kamu gücü ayrıcalık ve yükümlülükleriyle

donatılmış olması, özellikle olağanüstü dönemlerde belirgin hale gelen kâr amacının yanı sıra piyasadan bağımsız olarak kamu yararına yönelik faaliyette bulunuyor olması, kamunun sermaye sahipliği dolayısıyla idare ve temsilinde, organlarının belirlenmesinde kamu otoritelerinin belirleyici olması, kamunun sermaye sahipliğinin yarıdan fazla olması nedeniyle çeşitli kamu yükümlülüklerine tabi olması, kamuya yönelik ayırıcı hükümler içeren mevzuat kapsamına dâhil olması ve kamu politikaları ile bağlı olması kriterleri göz önünde bulundurulduğunda Vakıflar Bankasının kamu hizmeti yürüten bir kamu kurumu olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

- AKGÜNDÜZ, Ahmed (2013), **İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi**, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Anadolu Ajansı (2024), “10 Büyük Mevduat Bankasının Aktif Büyüklüğü Sektörün Yüzde 82’sini Oluşturdu”, <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/10-buyuk-mevduat-bankasinin-aktif-buyuklugu-sektorun-yuzde-82sini-olusturdu/3310088#>, E.T: 20.11.2024.
- Anayasa Mahkemesi, 04.12.1969 tarihli ve E.1969/35, K.1969/70 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 22.07.1970, Sayısı: 13556.
- Anayasa Mahkemesi, 05.12.2001 tarihli ve E.2001/24, K.2001/356 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 13.04.2002, Sayısı: 24725.
- Anayasa Mahkemesi, 26.01.2012 tarihli ve E.2010/57, K.2012/14 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 26.06.2012, Sayısı: 28335.
- Anayasa Mahkemesi, 28.12.2023 tarihli ve E.2020/68, K.2023/230 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 19.03.2024, Sayısı: 32494.
- Anayasa Mahkemesi, 30.01.1969 tarihli ve E.1967/47, K.1969/9 sayılı Karar, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 24.12.1969, Sayısı: 13382.
- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2018), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayın Tarihi: 09.07.2018, Sayısı: 30473, KHK Sayısı: 703.
- AYDIN, Recep (2022), “Koordine Kuruluş Kategorisi Üzerine Bir İnceleme”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 18(2), ss.274-294.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2005), **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.
- AYMAN GÜLER, Birgül (2021), **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, İmge Yayınevi, 6. Baskı, Ankara.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (2018), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 15.07.2018, Sayısı: 30479, Genelge Sayısı: 2018/1.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018), **Resmi Gazete**, Yayımlar Tarihi: 15.07.2018, Sayısı: 30479, Kararname Sayısı: 4.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK ile 13/12/1983 Gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nın Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984), **Resmi Gazete**, Yayımlar Tarihi: 09.10.1984, Sayısı: 18540, Kanun Sayısı: 3046.

BARCAN, Ömer Lütfi (1942), "Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskan ve Kolonizasyon Metodu Olarak Vakıflar ve Temlikler", **Vakıflar Dergisi**, S.2, ss.279-386.

BASS (2001), **Vakıfbank Olayı**, BASS Yayını, Ankara.

Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, Yayımlar Tarihi: 26.06.2020, Sayısı: 31167, Kanun Sayısı: 7247.

BERKİ, Ali Himmet (1940), **Vakıflar**, İstanbul.

BERKİ, Şakir (1968), "Vakıfların Devlete ve Devletin Vakıflara Hizmeti", **Vakıflar Dergisi**, S.7, ss.45-52.

ÇİZAKÇA, Murat (1998), "Awqaf In History and Its Implications For Modern Islamic Economies", **Islamic Economic Studies**, 6(1), ss.43-70.

DETSİS, <https://detsis.gov.tr/>, E.T: 2.07.2024.

Devlet Memurları Kanunu (1965), **Resmi Gazete**, Yayımlar Tarihi: 23.07.1965, Sayısı: 12056, Kanun Sayısı: 657.

Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayımlar Tarihi: 18.06.1984, Sayısı: 18435, KHK Sayısı: 217.

DPB (2013), **Mütalaalar Özel Bülteni**, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara.

DPB (2015), 02.02.2015 tarihli ve 777 sayılı Yayımlanmamış Görüş.

DPB (2017), **Mütalaalar Bülteni**, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara.

EYUBOĞLU, İsmet Zeki (1991), **Türk Dilinin Etimoloji Sözlüğü**, Sosyal Yayınlar, 2. Baskı, İstanbul.

- GENCA, Elif (2014), “Osmanlı Hukukunda Vakıfların Denetimi Evkaf-ı Hümayun Nezareti”, **İÜHF**, C. LXXII, S. 1, ss. 531-554.
- GÖZLER, Kemal (2007), **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Kitabevi Yayınları, 5. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2019), **İdare Hukuku**, Ekin Yayınevi, C.II, 3. Baskı, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2020), “Kamu Tüzel Kişiliği Ne İşe Yarar? K. Begüm İsbir’in Kamu Tüzel Kişiliği İsimli Doktora Tezinin Düşündürdükleri”, **Prof. Dr. Metin Günday Armağanı**, Editör: Burak Öztürk, Ankara Atılım Üniversitesi Yayınları, C.I, ss.477-500.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref (1999), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 12. Baskı, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (2011), **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, Ankara.
- İSBİR, K. Begüm (2017), **Kamu Tüzel Kişiliği**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KAFADAR, Cemal (1995), **Between Two Worlds The Construction of the Ottoman State**, University of California Press, Berkeley.
- Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık), 12.04.2021 tarih ve 2021/5926-S.21.9555 sayılı Tavsiye Kararı, Başvuru No: 2020/103720, <https://kararlar.ombudsman.gov.tr/Arama/Index>, E.T: 21.11.2024.
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilât, Görev ve Yetkilerine İlişkin Konularla Kamu Personeli Arasındaki Ücret Dengesizliklerinin Giderilmesi ve Kamu Mali Yönetiminde Disiplinin Sağlanması İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu (2000), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayın Tarihi: 06.07.2000, Sayısı: 24101, Kanun Sayısı: 4588.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2004), **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- KARAHANOGULLARI, Onur (2022), **İdare Hukuku**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- KARAKOÇ, Sarkis (2006), **Külliyât-ı Kavânîn**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, C.1, Ankara.
- KAZICI, Ziya (2003), **Osmanlı Vakıf Medeniyeti**, Bilge Yayınları, İstanbul.

KÖPRÜLÜ, Fuat (1942), “Vakıf Müessesesinin Hukuki Mahiyeti ve Tarihi Tekâmülü”, **Vakıflar Dergisi**, S.2, ss.1-37.

KÖPRÜLÜ, Fuat (2005), **İslam ve Türk Hukuk Tarihi Araştırmaları ve Vakıf Müessesesi**, Akçağ Yayınları, Ankara.

MANDAVİLLE, Jon E. (1979), “Usurios Piety: Cash Waqf Controversy in the Ottoman Empire”, **International Journal of Middle East Studies**, Vol.10, No.3, ss.289-308.

Meclis-i Âyan (1330), **Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt: 1, İçtima Senesi: 1, s.425-453.

Meclis-i Mebusan (1326), **Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt: 2, İçtima Senesi: 3, s.557-594.

Meclis-i Mebusan (1326), **Zabıt Ceridesi**, Devre:1, Cilt: 5, İçtima Senesi: 2, s.633-669.

Meclis-i Mebusan (1330), **Zabıt Ceridesi**, Devre: 3, Cilt: 2, İçtima Senesi: 1, s.111-152.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2017), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 24.12.2017, Sayısı: 30280, KHK Sayısı: 696.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun (2018), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayın Tarihi: 08.03.2018, Sayısı: 30354, Kanun Sayısı: 7079.

ONAR, Sıddık Sami (1956), “İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdarî ve Hukukî Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu”, **Tahir Taner'e Armağan**, İstanbul, s.263-299.

ONAR, Sıddık Sami (1966), **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, Hak Kitabevi, C.I, 3. Baskı, İstanbul.

ÖZCAN, Tahsin (2003), **Osmanlı Para Vakıfları Kanuni Dönemi Üsküdar Örneği**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

ÖZDEMİR, Mücahit ve Öznur Özdemir (2017), “Bridging the Gap: The Restitution of Historical Cash Waqf Through”, **International Journal of Islamic Economics and Finance Studies**, V.3, I.2, pp.74-99.

ÖZSARAÇ, Yakup (2019), **Osmanlı Para Vakıflarından Türkiye Vakıflar Bankasına (1826-1954)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- ÖZTÜRK, Nazif (1995a), “Evkaf-ı Hümayun Nezareti”, **Diyanet İslam Ansiklopedisi**, C.11, s.521-524.
- ÖZTÜRK, Nazif (1995b), **Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi**, TDV Yayınları, Ankara.
- PAMUK, Şevket (2004), “Institutional Change and the Longevity of the Ottoman Empire 1500-1800”, **Journal of Interdisciplinary History**, C.35, ss.225-247.
- Sayıştay Kanunu, **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 19.12.2010, Sayısı: 27790, Kanun Sayısı: 6085.
- SBB (2024), **Kamu İstihdamı**, <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/>, E.T: 28.06.2024
- ŞAHİN, Enis (2020), Vedat Turğut, Yakup Akkuş, Mahmut Akkor, Serkan Yazıcı, Tufan Turan, Dilara Uslu, Esra Dil, **Vakıfbank Tarihi (1954-2019)**, Editör: Enis Şahin, Değişim Yayınları, İstanbul.
- Şemseddin Sami (1317), **Kâmûs-ı Türkî**, İkdam Matbaası, Dersaadet.
- Şer’iyye ve Evkâf ve Erkân-ı Harbiyye-i Umûmiyye Vekâletlerinin İlgâsına Dâir Kânun (1924), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 06.03.1924, Sayısı: 63, Kanun Sayısı: 429.
- TODAİE (1963), **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- TODAİE (1988), **T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988**, TODAİE Yayını.
- TODAİE (2016), **Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi**, TODAİE Yayını.
- TOKER, Çiğdem (2004), “Kacar: Vakıfbank’ı Özelleştirmek Cahillik”, **Hürriyet Gazetesi**, 14 Şubat, <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/kacar-vakifbank-i-ozellestirmek-cahillik-202543>, E.T: 02.07.2024.
- TURAN, Tufan (2020), “Yeni Bin Yılda Vakıfbank (2000-2019)”, **Vakıfbank Tarihi (1954-2019)**, Editör: Enis Şahin, Değişim Yayınları, İstanbul, ss.229-289.
- Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, <https://sozluk.gov.tr/>, E.T: 21.11.2024.
- Türk Kanunu Medenisi (1926), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 04.04.1926, Sayısı: 339, Kanun Sayısı: 743.
- Türk Medeni Kanunu (2001), **Resmi Gazete**, Yayın Tarihi: 08.12.2001, Sayısı: 24607, Kanun Sayısı: 4721.

Türkiye Vakıflar Bankası TAO Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişin Kanun Hükmünde Kararname (2000), **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 26.07.2000, Sayısı: 24121, KHK Sayısı: 606.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Esas Sözleşmesi, <https://vbassets.vakifbank.com.tr/ana-sozlesme-2023.pdf>, E.T: 21.11.2024.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Hisselerinden, Diğer Mülhak Vakıflara Ait Olanları Hariç Olmak Üzere, Vakıflar Genel Müdürlüğünün İdare ve Temsil Ettiği (A) ve (B) Grubu Hisselerin Hazineye Devredilmesine İlişkin Karar, **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 04.12.2019, Sayısı: 30968, Karar Sayısı: 1814.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanunu (1954), **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 15.01.1954, Sayısı: 8608, Kanun Sayısı: 6219.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2000), **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 22.11.2000, Sayısı: 24238, Kanun Sayısı: 4604.

Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı'nın (A) Grubu Hisseleri ile (B) Grubundan Vakıflar Genel Müdürlüğü'ne Ait Olanların Satışı ile İlgili Usul ve Esaslara İlişkin Karar (2001), **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 14.08.2001, Sayısı: 24493, Karar Sayısı: 2001/2788.

ÜÇOK, Coşkun ve Ahmet Mumcu (1987), **Türk Hukuk Tarihi**, Savaş Yayınları, 6. Baskı, Ankara.

Vakıfbank (2024a), **Ortaklık Yapısı**, <https://www.vakifbank.com.tr/ortaklik-yapisi.aspx?pageID=299>, E.T: 22.06.2024.

Vakıfbank (2024b), **2023 Entegre Faaliyet Raporu**, https://vbassets.vakifbank.com.tr/bankamiz/yatirimci-iliskileri/Entegre%20Faaliyet%20Raporlar%c4%b1/2023_entegre_faaliyet_raporu.pdf.

Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), **Resmi Gazete (Mükerrer)**, Yayımlanma Tarihi: 18.06.1984, Sayısı:18435, KHK Sayısı: 227.

Vakıflar Kanunu (1935), **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 13.06.1935, Sayısı: 3027, Kanun Sayısı: 2762.

Vakıflar Kanunu (2008), **Resmi Gazete**, Yayımlanma Tarihi: 27.02.2008, Sayısı: 26800, Kanun Sayısı: 5737.

Vakıflar Nizamnamesi (1936), **Resmi Gazete**, Yayımlar Tarihi: 01.08.1936, Sayısı: 3371, Kararname Sayısı: 2/5042.

Vakıflar Umum Müdürlüğü Teşkilâtı Hakkında Kanun (1938), **Resmi Gazete**, Yayımlar Tarihi: 04.07.1938, Sayısı: 3950, Kanun Sayısı: 3461.

Yargıtay, Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, 17.02.2011 tarihli ve E.2010/20640, K.2011/947 sayılı Karar, <https://karararama.yargitay.gov.tr/>, E.T: 21.11.2024.

YAZICI, Serkan (2020), “Kuruluş ve İlk Yıllar (1954-1960”, **Vakıfbank Tarihi (1954-2019)**, Editör: Enis Şahin, Değişim Yayınları, İstanbul, ss.105-130.

YEDİYILDIZ, Bahaeddin (1984), “XVIII. Asır Türk Vakıflarının İktisadi Boyutu”, **Vakıflar Dergisi**, S.18, ss.5-41.