



Bu proje Avrupa Birliği tarafından finanse edilmektedir.

SİVİL TOPLUM İÇİN ELVERİŞLİ ORTAMIN İZLENMESİ VE GELİŞTİRİLMESİ PROJESİ

TÜRKİYE'DE YARDIM TOPLAMA MEVZUATINA DAİR DEĞERLENDİRME: SORUNLAR VE ENGELLER

BİLGİ NOTU



Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı
Third Sector Foundation of Turkey

Bu yayın, Avrupa Birliğinin maddi desteği ile hazırlanmıştır. İçerik tamamıyla TÜSEV'in sorumluluğu altındadır ve herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin ve Türkiye Cumhuriyetinin görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

TÜRKİYE'DE YARDIM TOPLAMA MEVZUATINA DAİR DEĞERLENDİRME: SORUNLAR VE ENGELLER

Dünyada sivil toplum kuruluşlarının (STK) yardım/bağış toplama faaliyetlerine yönelik geliştirilen yasal düzenlemeler STK'ların mali sürdürülebilirliğini sağlamak, bağışçılığı teşvik etmek ve bu faaliyetlerin şeffaflığı ve hesap verebilirliğini geliştirmek yönünde hedefler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Türkiye'de ise STK'ların yardım toplama faaliyetlerine ilişkin yasal çerçeve ve uygulamalar kısıtlayıcı bir yaklaşımla düzenlendiğinden, örgütlenme özgürlüğüne engel teşkil ettikleri gibi STK'ların faaliyette bulunmalarını ve büyümelerini zorlaştırmakta, sektörün büyümesini yavaşlatmakta, hatta engellemektedir.

TÜSEV'in 2014 yılından bu yana, bağışçılığın gelişimine katkı sağlayan sivil toplum

profesyonellerinin katılımıyla yürüttüğü Filantropi Profesyonelleri Eğitim Programı'nın mezunları 18 Ekim 2018 tarihinde düzenlenen danışma toplantısında bir araya gelmişlerdir. Yardım toplama iznine sahip olan veya izin almak isteyen kuruluşların temsilcilerinin katıldığı toplantıda sürece dair deneyimler paylaşılmıştır. TÜSEV'in hazırlamış olduğu "STK'ların Bağış Toplama Faaliyetleri: Yasal Mevzuat Açısından Uluslararası Standartlar" başlıklı bilgi notu ışığında hazırlanan bu bilgi notunda, toplantı çıktıları derlenerek Türkiye'de yardım toplama mevzuatı ve uygulamadan kaynaklı sorunlar ve engeller ele alınmış ve çözüm önerileri paylaşılmıştır.

TÜRKİYE'DE YARDIM TOPLAMA MEVZUATINA DAİR DEĞERLENDİRME

Türkiye'de yardım toplama mevzuatına dair temel problem mevzuatta yardım ve bağış olmak üzere iki farklı kavram kullanılması ve bu iki kavramın farklarının ne olduğu ve düzenleyici kuralların kapsamının net bir şekilde belirtilmiyor oluşudur.¹ Neredeyse tüm dünyada maddi ve aynı desteklerin tamamı bağış olarak kabul edilmekte ve tek bir kavram kullanılmaktadır. Geçerli olan bağış kavramı kapsamında ise derneklerin ve vakıfların üyelerinin bağışları (üyelik aidatı gibi) ile diğer kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve öz kaynaklarından sağlayacakları gelirler için izin almalarına gerek yoktur. Ancak, Türkiye'de dernek ve vakıfların merkezleri dışında bağış toplaması ve gelir getirici faaliyetler yürütmesi (kamusal alandaki

etkinlikler, kampanyalar, SMS ile bağış toplama vb.), yardım toplama faaliyeti kapsamına girmekte ve 2860 Sayılı Yardım Toplama Kanunu kapsamında düzenlenmektedir.² Yardım Toplama Kanununa göre, kişiler ve kuruluşlar, yürütecekleri her bir yardım toplama faaliyeti için izin almak ile yükümlüdür.

Türkiye'deki Yardım Toplama Kanunu ve bu mevzuatın idari ve adli makamlar tarafından yorumlanma biçimi, STK'ların yardım toplama faaliyetlerini kısıtlayıcı bir yaklaşımla düzenlerken aynı zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) örgütlenme özgürlüğünü düzenleyen 11. maddesi³ ile mülkiyet hakkını düzenleyen protokolün 1. maddesini⁴ de açık

1 Sivil Topluma Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler. TÜSEV. Erişim tarihi 17 Temmuz 2018. <http://www.tusev.org.tr/usrfiles/images/MevzuatRapor.15.09.15.pdf>

2 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2860.pdf>

3 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi. Avrupa Konseyi. Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019. https://www.echr.coe.int/documents/convention_tur.pdf

4 Mülkiyet Hakkı: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 1 No'lu Protokolünün 1. Maddesinin uygulanmasına ilişkin kılavuz. Adalet Bakanlığı. İnsan Hakları Dairesi Başkanlığı. Erişim tarihi: 8 Temmuz

bir şekilde ihlal etmektedir. STK'ların faaliyet amaçları zaten kuruluş sırasında hukuka uygunluk açısından değerlendirildiği için bu amacın gerçekleşmesine yönelik bağış toplamanın izne bağlanması ve izin alınsa bile bunun ancak belli sürelerle yapılabilmesinin AİHS'nin meşru amaçlarla sınırlandırılma ilkesi kapsamında açıklanması mümkün değildir.⁵ Kanunun meşru amacı açısından bir

değerlendirme yapıldığında ise, eğer konusu suç olan bir olay için veya suça ilişkin bir faaliyet için toplanan yardımların kullanılmasının engellemesi amaçlanıyorsa, Türk Ceza Kanunu ve diğer kanunlarda yer alan düzenlemeler bu suçların takibi ve yaptırıma tabi tutulması için yeterlidir. Buna ek olarak yeni cezalar belirlenmiş olması yerinde değildir ve yaptırımlar oldukça ağırdır.⁶

YARDIM TOPLAMA FAALİYETLERİNİN İZNE TABİİ TUTULMASINA İLİŞKİN ÖNCELİKLİ SORUNLAR VE ENGELLER⁷:

1. YARDIM TOPLAMA İZİN BAŞVURULARININ DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ VE SÜRECİNDEKİ BELİRSİZLİKLER

Yardım toplama izni başvurularının değerlendirilmesi net ve objektif kriterlere bağlı olarak düzenlenmediği için STK'lar keyfi uygulamalarla karşılaşmaktadır. Yardım Toplama Kanununa göre, STK'ların yardım toplama izni başvuruları için önemi, yardım toplama faaliyeti yapacakların yeterlilikleri, yapılacak hizmetin amaca ve kamu yararına uygunluğu, yardım toplama faaliyetinin başarıya ulaşip ulaşamayacağı ve gerekli görülen diğer konular kapsamında incelenmektedir. Kamu yararı tanımı başta olmak üzere, değerlendirilmesi gereken diğer konular için net kriterler olmadığı için izin vermeye yetkili makamlar olan kaymakamlık ve valiliklere geniş takdir yetkisi tanınmaktadır. Bununla birlikte, STK'ların yardım toplama faaliyetleri için belirledikleri amacın önemini ve yardım toplama konusundaki yeterliliklerinin kamu idaresi tarafından değerlendirilmesi STK'ların özerkliğini ve iradesini yok sayan bir yaklaşımdır. STK'ların büyüklüğü, tanınırlığı ve faaliyet alanları izin sürecinde karşılaştıkları

uygulamalar ve başvurularının neticesi bakımından belirleyici olmaktadır. Hak temelli çalışmalar yürüten kuruluşların yardım toplama izni başvurularının, belirtilen yardım toplama faaliyetinin amacının kamu yararı taşımadığı ve kuruluşun mali kapasitesinin yetersizliği gerekçesiyle reddedildiğine dair örnekler vardır. Eğitim, çevre ve sosyal yardım alanında faaliyet gösteren kuruluşlar ise çalışma alanlarının kamunun yetki alanı olduğu veya ilgili faaliyet alanı için bağış toplanmasının gereksiz olduğu yönünde sözlü olarak geribildirim aldıklarını ifade etmiştir. Yardım toplama izni başvurularının değerlendirme sürecinin aşamaları da net olarak tanımlanmamıştır. Yardım Toplama Kanununa göre başvuruların incelenmesi ve sonucun en geç 2 ay içinde başvurulara bildirilmesi yönünde bir madde yer almasına karşın izin sürecinin daha uzun sürdüğü örnekler vardır. Kurumlarda başvurularla ilgilenen çalışan sayısının az olmasından dolayı artan başvuru talepleri karşısında kamu idaresi yetersiz kalmaktadır. İl Sivil Toplumla İlişkiler Müdürlükleri STK'ların yardım toplama izni ile ilgili değerlendirme sürecinde, başvuru yapan kuruluşun faaliyet

⁵ Türkiye'de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller. TÜSEV. Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019. https://www.tusev.org.tr/userfiles/image/orgutlenme_rapor_web.pdf

⁶ A.g.e.

⁷ Bu bölümün altında yer alan görüşler TÜSEV tarafından Ekim 2018'de, Yardım Toplama Kanunu ve izin sürecine dair deneyimlerin paylaşılması amacıyla düzenlenen toplantıda katılan STK temsilcileri tarafından paylaşılmıştır.

alanına göre değişecek şekilde Bakanlıklar dahil olmak üzere farklı kamu kurumlarından görüş yazısı ve/veya STK'lerden ek belgeler talep edebilmektedir. Bu ek belgelerin toplanması, değerlendirilmesi ve STK'ların başvuru dilekçelerinde değişikliklerin talep edilmesi sürecin tamamlanmasını uzatmaktadır. İzin süreci devam eden STK'lar sürecin hangi aşamada olduğu ile ilgili geri bildirim alamadıklarını ve izin değerlendirme sürecinin tamamlanması için tahmin edilebilir bir takvim olmadığı için, yapmayı hedeflediklerini gerçekleştiremediklerini veya proje faaliyetlerinde gecikme yaşadıklarını ifade etmişlerdir.

2. İZİN BAşVURUSU İÇİN TALEP EDİLEN BİLGİ VE BELGELER AÇISINDAN ZORLUKLAR

Yardım toplama izni başvurusu için başvuru dilekçesine eklenecek olan keşif zeti, rapor ve benzeri bilgi ve belgelerin hazırlanması bazı durumlarda kısıtlayıcı olmaktadır. STK'lar tarafından yardım toplama ile düzenlenecek faaliyetlerden doğrudan yararlanacak bireylerin (eğitim katılımcısı, bursiyer vb.) isim, T.C. kimlik numaraları ve telefon numaraları gibi kişisel bilgilerin izin sürecinde talep edildiği durumların olduğu ifade edilmiştir. İzin sürecinin tamamlanması yardım toplama faaliyetinin gerçekleşmesinin n koşulu olduğundan, gerçekleşecek faaliyet sonucu belli olacak faydalanıcılara ait bilgilerin izin sürecinde biliniyor olması her durumda mümkün olmamaktadır. Bu gibi durumlarda, STK temsilcileri bu bilgileri daha sonra bildirmek üzere sözlü taahhütte bulduklarını ve ileride bu bilgileri paylaştıklarını belirtmişlerdir. Ayrıca, bu bilgilerin her durumda zorunlu olarak talep edilmesi ya da veri sorumluları tarafından paylaşılıyor olması da Kişisel Verilerin Korunması Kanununa⁸ aykırı olabilmektedir. Kişisel bilgilerin yanı sıra, izin başvuru sürecinde talep edilen keşif özetinde proje maliyetinin detaylı bütçe kalemleriyle gösterilmesi de diğer zorlayıcı unsurlar arasında sıralanmaktadır.

3. DİJİTAL TEKNOLOJİLERLE GELİŐEN YENİ BAĞIŞ TOPLAMA YÖNTEMLERİNİN TEŞVİK EDİLMEMESİ

Son yıllarda, özellikle teknolojinin gelişmesi ve internetin yaygın kullanımıyla birlikte bağiş toplama yöntemlerinin de çeşitlendiği görülmektedir. STK'ların internet sitelerinde yer verdikleri bağiş sekmeleri, SMS bağişi, online kitlesel fonlama platformları ya da online alışveriş yaparken STK'lara doğrudan bağiş yapılmasına olanak sağlayan araçlar bu yeni yöntemler arasında sayılabilir. Ancak, Yardım Toplama Kanunu, yeni bağiş toplama yöntemlerinin bazılarının kullanımına izin vermemekte ve yeni araçları teşvik etmemektedir. Hatta bazı durumlarda Kanun, STK'ların internet üzerinden bağiş almalarına ve internet sitelerinde veya sosyal medya hesaplarında banka hesap bilgilerini paylaşmalarına dhi kısıtlamalar getirmektedir. Dijital teknolojiler aracılığı ile özellikle internet üzerinden kredi kartı ile yapılan bağişların yardım toplama faaliyeti kapsamında değerlendirilmesi bağişılar açısından da zorluk yaratmaktadır.

4. YARDIMLARIN KULLANIMI VE DENETİMİ İLE İLGİLİ SINIRLAMALAR

Yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda, verilen izin süresi içerisinde harcama koşulu sınırlayıcıdır. Yardım toplama faaliyeti sonucunda elde edilen net gelir ve bu gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı izin veren makamın gözetim ve denetimine bırakılmaktadır. Yardım toplama izni alan kuruluşların topladıkları yardımı, iznin geçerli olduğu süre içerisinde harcama zorunluluğu bulunması, proje faaliyetleri açısından gecikme yaşanılan durumlarda sorun yarattığı belirtilmiştir. Ayrıca, toplanan yardımın istenen/bildirilen miktara ulaşamaması veya artması durumunda da toplanan tüm yardımın veya artan meblağın yetkili makamın uygun bulunduğu kuruluşlara devrettilmesi

8 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>

yönündeki düzenleme bağışçuların iradesini ve STK'ların özerkliğini yok sayan, mülkiyet hakkına aykırı bir uygulama olduğu düşünülmektedir. Kuruluşların bankalarda hesap açtırarak, yardım pulu çıkararak yardım toplama şekillerinde brüt gelirin en fazla %10'unun tanıtım ve idari harcamalar için kullanılabilir olması da bazı faaliyetler açısından zorlayıcı olmaktadır. Örneğin eğitim faaliyeti için yardım toplamak isteyen STK'ların eğitmen ve eğitim mekânı masrafları bakımından idari harcamalarının daha yüksek olması söz konusudur. Eğitmen olarak yararlanılan kişilere yapılan ödemelerin idari gider sayılmaması sebebiyle bu ve benzeri faaliyetlerin yapılamadığı örneklerin olduğu da toplantıda dile getirilmiştir. Yardım toplamaya ilişkin denetim usulleri de fazlasıyla serttir. Dernek ve vakıfların faaliyetleri hali hazırda denetime açıktır ve yardım toplama faaliyetleri dernek ve vakıf beyannameleri ile rahatlıkla takip edilebilmektedir. Bu faaliyetlerin ilave bir denetime tabi tutulması ek bir bürokratik yük oluşturmakta ve STK'ların iş yükünü artırmaktadır.

5. KAMU YARARI VE VERGİ MUAFİYETİ STATÜLERİNE DAİR GÖRÜŞLER

Kamu yararı statüsüne sahip dernekler ve vergi muafiyeti bulunan vakıflar Yardım Toplama Kanunu kapsamında izin almadan yardım toplayabilmek için başvuru yapabilmektedir. İzin almadan yardım toplama hakkına sahip kuruluşların sayısı oldukça sınırlıdır. Aralık 2019 itibarıyla bu hakka sahip sadece 28 dernek ve vakıf bulunmaktadır.⁹ Kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayabilecekleri, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenip ilan edilmektedir. STK'lar arasında kamu yararı statüsünde olanlar ve olmayanlar açısından yardım toplama konusunda farklı şartların belirlenmesi zaten varlığı tartışmalı bu statüleri daha fazla eşitsizlik yaratan bir hale getirmektedir.

9 İzin Almadan Yardım Toplama Hakkına Sahip Kuruluşlar. İçişleri Bakanlığı. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü. Erişim tarihi: 14 Ekim 2019. <https://www.siviltoplum.gov.tr/izin-almadan-yardim-toplama-hakkina-sahip-kuruluslar>

SONUÇ

Türkiye’de STK’ların yardım toplama faaliyetlerinin izne tabii tutulması ve ayrıca bu sürecin birçok koşula bağlanması, süreyle sınırlandırılması, bürokratik oluşu ve değerlendirme sürecinin muğlak olması, STK’ların amaç ve faaliyetlerini yerine getirmek için gerek duydukları mali kaynaklara erişimlerini zorlaştırmaktadır. Kaynak geliştirme faaliyetleri örgütlenme özgürlüğünün ayrılmaz bir parçası olduğundan tüm bu zorluklar ve kısıtlamalar temel olarak örgütlenme özgürlüğüne engel teşkil etmektedir.¹⁰ Uluslararası uygulamalar incelendiğinde, yardım toplama faaliyetlerinin denetlenmesinin gerekçesi olarak yardım yapanlarının iradelerinin kötüye kullanılmaması ve kamu yararına başlatılan yardım toplama faaliyetinin amacı dışında kullanılmasının önlenmesi olduğu görülmektedir. Kamu idaresi tarafından geliştirilen prosedür ve uygulamalar bu çerçeve kapsamında olduğu sürece meşru olarak kabul edilmektedir. Bu sebeple de temel olarak faaliyetlerin denetlenmesi ve şeffaf bir şekilde yapılmasının teminat altına alınması için; müdahale ya da denetim mekanizması faaliyet gerçekleştirildikten sonraki sürece göre belirlenmektedir. Bu noktada, Türkiye’de yardım toplama faaliyetleri için önceden izin alma yükümlülüğü bulunması bu bağlamda tezatlık yaratmakta ve kısıtlayıcı bir unsur olmaktadır. Faaliyet sonrası sürece ilişkin yıllık beyanname bildirimini ya da Sivil Toplumla İlişkiler İl Müdürlüklerinin denetimi gibi uygulamalar, yardımların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını saptayabilmek için yeterli kanuni güvenceleri sağlamaktadırlar.¹¹

Avrupa Birliği’ne (AB) katılım için gerçekleşmesi planlanan reform başlıklarını gösteren Ulusal Eylem Planında (2014-2019) Yardım Toplama Kanununun değiştirilmesine karar verilmiş olmasına rağmen bu bilgi notunun hazırlandığı tarihe kadar herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.¹² Yine, 10. Kalkınma Planı¹³ (2014-2018) 2018 yılı programında STK’ların mali sürdürülebilirlikleri açısından kendi fonlarını yaratamama problemi tespit edilerek gerekli yasal düzenlemeler yapılacağı taahhüt edilmiş olsa da şu ana kadar herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Temmuz 2019’da yayınlanan 11. Kalkınma Planında¹⁴ ise STK’ların sürdürülebilirliklerine katkı sağlamak üzere idari ve mali alanlarda düzenlemeler gerçekleştirileceğine yönelik hedeflere yer verilmiştir. Eylem Planı ya da Kalkınma Planlarında STK’ların kaynak yaratma problemlerine işaret edilmesi ve mali sürdürülebilirliklerine dair hedeflerin belirtilmesi önemli olmakla birlikte, Türkiye’de STK’ların yardım toplama faaliyetlerine ilişkin yasal çerçeve ve uygulamaların örgütlenme özgürlüğü kapsamında güvence altına alınması için ivedilikle harekete geçilmesi gerekmektedir. STK’ların yardım toplama faaliyetlerinin Yardım Toplama Kanunu kapsamında ele alınması sonucu ortaya çıkan kısıtlayıcı durumların ortadan kalkması için yeni bir düzenleme yapılması gerekmekte ve bu faaliyetlerin Yardım Toplama Kanunu kapsamından muaf tutulması ve geliştirilecek ilgili yasal çerçeve ve uygulamaların uluslararası standartlarla uyumlu şekilde teşvik edici ve kolaylaştırıcı olması gerekmektedir.¹⁵

10 Sivil Toplumla Aktif Katılım: Uluslararası Standartlar, Ulusal Mevzuattaki Engeller, Öneriler. TÜSEV. Erişim tarihi: 17 Temmuz 2018. <http://www.tusev.org.tr/userfiles/images/MevzuatRapor.15.09.15.pdf>

11 Türkiye’de Derneklerin Örgütlenme Özgürlüğü Önündeki Engeller. TÜSEV. Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019. https://www.tusev.org.tr/userfiles/image/orgutlenme_rapor_web.pdf

12 Avrupa Birliği’ne Katılım için Ulusal Eylem Planı (2014-2019). Avrupa Birliği Başkanlığı. Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019. https://www.ab.gov.tr/abye-katilim-icin-ulusal-eylem-planı_50083.html

13 Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018). 2018 yılı programı. Kalkınma Bakanlığı. Erişim tarihi: 5 Temmuz 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2018_Yili_Programı.pdf

14 Onbirinci Kalkınma Planı (20149-2023). Kalkınma Bakanlığı. Erişim tarihi: 26 Eylül 2019. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkınmaPlanı.pdf>

15 STK’ların Bağış Toplama Faaliyetleri: Yasal Mevzuat Açısından Uluslararası Standartlar, TÜSEV. Erişim tarihi: 18 Mart 2020 https://www.tusev.org.tr/userfiles/images/YardimToplamaBilgiNotu_Uluslararası.pdf