

“Sigorta-Devlet-İhale Kavramları Işığında Kamu Hukukunda Sigorta İhaleleri” I

Uygarlık tarihi, geçirmiş olduğu tüm gelişim evreleri sonucunda insanoğlunun yaşamını kolaylaştıran pek çok buluş ve yeniliklerle doludur. Günlük hayata faydalı araçlar olarak yansıyan bu buluş ve yenilikler insanoğlunun gerek malı ve gerekse canına yönelik tehlikeleri bünyesinde barındırmaktadır. Yine insanoğlu tarafından ortak amaçlara ulaşmak için geliştirilen organizasyonların varlığı beraberinde riskler getirmektedir.

İnsanların gerek barınma ihtiyaçlarını karşıladığı, gerek çalıştıkları binalar, gerekse sosyal hayata dair paylaşımlarına mekân olan yapılar yangın, hırsızlık ve deprem gibi risklerle karşı karşıyadır. Benzer şekilde, günlük hayatın ayrılmaz parçası haline gelen ulaşım araçları da malikleri, yolcular ve üçüncü kişiler açısından aynı zamanda bir risk unsurdurlar. İşgörenlerin gerek işverene verebileceği zararlar, gerekse üçüncü kişilere verebileceği zararlar işverenler açısından birer risk unsurudur.

Bu risklere pek çok örnek vermek mümkün olmakla birlikte, gelişmiş ülkelerde özel sigortacılık, tüm bunlara karşı bir önlemler paketi içinde büyük kabul görmektedir. Globalleşen dünyada ekonomik, ticari ve sosyal uygulamalar sınırları aşan boyutlara ulaşmakta, buna karşılık ortaya çıkabilecek rizikolara karşı güvence ihtiyacı giderek artmakta, gelişmekte ve çeşitlenmektedir. Risk yönetimi son yılların öncelikli ve güncel konu başlıklarından birisi haline gelmiştir.

Kişisel menfaatler yanında, kurumsal menfaatler; bunlara esas ekonomik değerler ve risklerin varlığı yadsınamaz. Kurumsal yapılarla kastedilen, tüzel kişiliği olsun veya olmasın belli amaçlara ulaşmak için pek çok ad ve hukuki statü altında kurulmuş, örgütlenmiş organizasyonlardır. Holding olsun adi şirket olsun, dernek olsun kooperatif olsun, üniversite olsun ilkokul olsun ortak amaçlara ulaşmak için tesis edilmiş olan kişi ve mal topluluklarının da menfaatleri bulunmaktadır. Bu menfaatler de gelişen, çeşitlenen ve her geçen gün karmaşık bir hal alan günümüz dünyasında çok sayıda risklere açık bulunmaktadır. Bu riskler özel kesim için olduğu kadar, kamu kesimi kurumları için de vardır.

Sigortacılık güvene dayanan bir sistemdir. Bir toplumda sigorta fikri, mutlak sonuçlar alınabildiği ölçüde yerleşip, gelişebilir. Bunun sağlanması amacı ile sigorta şirketlerinin mali ve teknik bakımdan sağlam bünyeye sahip olup olmadıkları devlet tarafından gözetime tabi tutulmaktadır. Bu gözetim, öncelikle sigortalıların ve tasarruf

sahiplerinin korunması amacıyla şirketlerin mali yeterliliğinin sürekli olarak izlenmesine dayanır. Zira, herhangi bir sigorta firması sermaye ve aktiflerini yeterli ve güçlü bir seviyeye çıkaramıyorsa, denetim otoritesi acilen ve erken süreçte müdahale edebilmelidir. Gelişmekte olan bir sektörün, kamu yararı dikkate alınarak devlet eliyle denetlenmesi, düzenlemelerin kamu idaresi eliyle yapılması, normaldir. Bu gözetim ve denetimin geniş kitlelerin menfaatlerinin söz konusu her sektörde tesisi devlet olmanın bir gereğidir.

Ancak, devletin sigortacılık sektörü ile ilişkilerinin, denetleyen-denetlenen, düzenleyen-düzenlemelere uyan taraflar şekliyle sınırlı olamaması, altı çizilmesi gereken bir olgudur. Zira devletin kendi menfaatlerinin sigortalanması noktasında ne yönde hareket ettiği, incelenmeye değer bir konudur. Devlet, bünyesindeki kamu kurum, idare ve kuruluşlarının sigortalanabilir menfaatleri risklere karşı sigorta ettirilmekte midir? Bu hizmetin temini noktasında kamu alımları sistemi çerçevesinde hareket etmesi gereken kurum ve idareler sigorta için kaynak ayırabilmekte midirler? İhale yoluyla temin edilmesi gereken kamu ihtiyaçları içinde sigortanın yeri ve önemi nedir? Buna yönelik durum tespitinde ne gibi verilerden faydalanmak mümkün olabilir?

Bu gibi sorulara cevaplar verebilme ve sağlıklı verilerden hareketle akademik platformda bir çalışma yapılması gereği tespit edilerek, bu temalar ekseninde Marmara Üniversitesi Bankacılık ve Sigortacılık Enstitüsü'nün Sigortacılık Ana Bilim Dalında yürütülen yüksek lisans öğrenimim esnasında, bu konuda bugüne kadar herhangi bir çalışma yapılmamış olmasının doğurduğu boşluk ile birleşince konu, bir yüksek lisans tezinde ele alınmıştır.

Anılan bu tez, 2013 yılı Nisan ayında 6362 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun¹ 138'inci maddesinin birinci fıkrası hükmü uyarınca, Borsa İstanbul Anonim Şirketi'nin şirket sözleşmesinin ticaret sicilinde yayımlanmasıyla tüzel kişiliği son bulan İstanbul Altın Borsası (İAB) yayını olacak şekilde revize edilerek, "Türk Kamu Hukukunda Sigorta İhaleleri" adıyla 2009 yılında yayımlanmıştır.

2003 yılından itibaren kamu alımları sistemi çerçevesinde sigorta hususundaki ihtiyaçlarını temin etmek durumunda kalan İAB'nin karşı karşıya kaldığı zorlukların beslediği bilgi birikimi ve deneyimler, konunun ortaya çıkarılmasını sağlayan ilk saha çalışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu itibarla çalışmanın asıl sahibinin, 1567 sayılı Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun ve bu kanuna dayanılarak oluşturulan mevzuat çerçevesinde standartları Hazine Müsteşarlığı'nca belirlenen kıymetli madenlerin alım satım işlemlerinin güven içinde ve serbest rekabet şartları altında gerçekleştirilmesi için 1995 yılında faaliyete geçen İAB, olduğunun ifade edilmesi abartılı olmayacaktır. Zira, İAB'nin sigorta konusundaki ihtiyaçlarının kamu alımları sistemi içinde karşılanması gereği,

¹ 30.12.20012 tarih, 28513 sayılı R.G.'de yayımlanmıştır.

devlet ve sigorta arasındaki ilişkinin, akademik usuller çerçevesinde tahlil edilmesine olan gerekliliğin tespitiyle birleşerek bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmuştur.

Bu çalışmayla ülkemiz kamu ihale uygulamaları ve buna esas mevzuat uyarınca devletin menfaat sahibi taraf olarak, sigorta hizmeti almasıyla ilgili usuller; eleştirel bir gözle mercek altına alınmaya çalışılmış, ilk kez de olsa devletin bir sigortalı olarak, sigortacının da devleti bir sigortalısı olarak algılaması noktasında ülkemizdeki durum analiz edilmeye çalışılmıştır.

İhale konusunda pek çok mesleki ve akademik çalışma yapılmasına rağmen bu çalışmalar daha ziyade dar anlamda ele alınan devlet idare ve kurumlarının ilgisi çerçevesinde kalmış, sermaye ve finans kesiminde önemli rolü olan, ancak ülkemizde dünyadaki gelişmişliği ölçütünde büyüemeyen sigorta sektörünün kamu ihaleleriyle doğrudan bir ilişkisi yakın zamana kadar akademik bir çalışmada sağlanmamıştır.

Benzer şekilde sigortacılık konusunda mesleki ve akademik pek çok çalışma bulunmasına karşın, kamu ihaleleriyle sektörün; daha doğrusu bir sigortalı olma anlamında dar anlamdaki devletle, sektörün birbirinden uzakta durması itibariyle bir illiyet bağı kurulmaya çalışılmamıştır. Merkezi idare bünyesinde, ulusal sigortacılığımıza ait düzenleyici ve denetleyici işlevlerin bulunmasının dışında, devletin bir sigortalı olması hasebiyle sigortacılık sektörüyle ilgisi kurulmaya çalışılmamıştır.

Ancak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun kapsamının, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre daha dar olmasına rağmen, ikincil ve üçüncül düzeyde bugüne kadar üretilmiş olan mevzuatın çok geniş bir literatüre yayılması, bu ilişkinin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Kaldı ki, kamu alımları sistemi içinde yer alan sigorta hizmeti teminlerinin başlı başına izlenmesine olan ihtiyaç, kitabın baskıya girdiği 2009 yılından bu yana giderek artmaktadır. Bu itibarla, yayın hayatına henüz başlayan bu dergi bünyesinde bir yazı dizisi şeklinde sigorta ihalelerine öncelikle literatür anlamında katkı sağlanması, izleyen süreçte ise mevcut düzenlemelerin bütünü ışığında bilgi aktarılması amaçlanmaktadır.

Bu vesileyle, bugün tüzelkişiliği son ermiş bulunan İAB ve büyük kısmı Borsa İstanbul A.Ş. çatısı altındaki personeli ile esas çalışmaya hayat veren sigorta sektörünün temsilcilerine, kamu alımları sistemi çerçevesinde karşılanmaya çalışılan sigorta hizmeti temini konusunda sağladıkları bilgi paylaşımı ve destekleri nedeniyle tekrar tekrar teşekkür ediyorum. Zira, bu çok özel hukuki ve teknik özellikleri barındıran sigorta ve sigortacılık konusunda, gerek sigorta şirketlerinin, gerekse broker firmaların ciddi yardım ve katkıları olmasaydı, sadece kamu alımları sistemi içerisinde yer alan düzenlemelerle bu yönde uzmanlaşma imkanı bulamazdık.