

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DRAMI

İL HAN ÖZAY (*)

«Hayatta yapılabilecek o kadar çok hata vardır ki bunlardan aynısını tekrarlamakta ısrar etmenin hiç bir anlamı yoktur.»

Jean Paul SARTRE (1905 - 1980)

Türkiyede Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yazgısı Haziran 1984'te çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname¹ ile noktalanmış gibi görünüyor. Bu kararnameyi çıkaran Bakanlar Kurulunun Türkiye Büyük Millet Meclisinde mutlak çoğunluğa dayanıyor olması nedeniyle, yasaya dönüşme aşamasında da esasa ilişkin herhangi bir değişikliğin yapılma olasılığı bulunmadığından bu yasal düzenlemeye kesin diyebilmek için kâhin olmaya hacet yoktur. Dolayısıyla yasal düzenlemeden sonra «özelleştirme» adı altında satılacak olanlar dışında kamu iktisadî teşebbüslerinin yaşamlarını bu ortam ve çerçevede sürdürebilme çabası içinde bulunacaklarından kuşku duymamak gerekir.

Kararnamenin kanunlaşmasından sonra teşebbüslerden bazılarının ya da birçoğunun satılmasına veya devrine doğru ilk adım kaynağını «... teşebbüs(lerin) ...tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararı Koordinasyon Kurulu tarafından alınır» hükmünde bulmaktadır. Kanun hükmünde kararname kapsamındaki tüm kurum ve kuruluşları içeren bu 38 inci madde, kurulma aşamasında Bakanlar Kurulunun kullandığı bir yetkiyi aksine işlem kuramına tamamen aykırı olarak Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kuruluna vermekle İdare Hukukunun en temel kurallarından biri olan yetkinin ancak kanundan kaynaklanabileceği ilkesini de hiç umursamamanın bir örneğini oluşturmuştur. Yapısal açıdan «Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu» uzman-

(*) İl Han ÖZAY, İ.Ü. Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesidir.

1) KHK. 233, Bakanlar Kurulunca kabul tarihi 8.6.1984, Resmi Gazete 18 Haziran, 1984 - 18435 Mükerrer.

laşmış teknik bir birim olsa bile, yasal açıdan ancak Bakanlar Kuruluna bir öneride bulunabilir ve bu öneri benimsendiği takdirde de tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilmesi gibi yürütülebilir idarî karar ancak yetkisini Anayasa ve kanunlardan alan Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilebilir.

Kanun hükmünde kararname ile getirilen tek ve üzüntü ile yeniden vurgulanmak gerekirse açık-seçik hukuka aykırı yenilik bu olduğu gibi, yasal düzenleme bu alanda şimdiye kadar düşülmüş bulunan yanlışlıkları bir kere daha ve ayrıntılı biçimde yinelemekle İttihat ve Terakki dönemindenberi uyulan ve Enver Paşa'ya atfedilen bir deyimle «Yok kanun yap kanun...» şeklinde ifade edilen geleneğin sürdürülegetmekte bulunduğu da görülmektedir.

Ötedenberi hep bu şekilde anıldıkları için alışlagelmiş bir terim olmakla beraber, iktisadî alanda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarını ifade etmekte kullanılan «Kamu İktisadî Teşebbüsü» terimi kompozisyonu itibariyle yanlıştır; çünkü bu tamlama gerçekte teorik bir kavramı belirlerse de, olgu ve uygulamada bu tip kuruluşlara verilmiş bulunan şekil kuramsal modelin bilimsel orijinaline hiç uymamaktadır.

Kamu İktisadî Teşebbüsü tamlamasında doğru olan bu kuruluşların kamuya ait olmalarıdır. Ne var ki faaliyette bulunma biçimlerini ifade etmek için «iktisadî» sözcüğü kullanılıyor olsa bile, bu aynı zamanda bu tür kuruluşların faaliyet alanı da olması gereken «iktisatı» kapsamamakta, hele iktisadî alanda bir «teşebbüs» olma niteliği bu kuruluşların hiç birinde bulunmamaktadır. Nitekim «teşebbüs» iktisadî alanda girişilen bir faaliyete verilen isimdir ve teşebbüsün «sine qua non/ olmazsa olmaz» unsuru «risk»tir. Kâr kavramı ne kadar bir iktisadî unsur ise, onun ayrılmaz karşıtı olan zarar ve dolayısıyla risk de ekonomik alanda girişilecek bir teşebbüsün tek formülüdür: tıpkı suyun hidrojen ve oksijenden oluşması ve oranın ikiye bir olması gibi. İşte bu iki eleman bir arada ve o oranda bulunmazsa su olamayacağı, ortaya başka bir nesne çıkacağı gibi kâr ve «zarar etme tehlikesi de teşebbüs» kavramından söz edebilmek için zorunludur.

Öte yandan iktisadî alanda bir faaliyet, aynı zamanda biçimsel olarak da **İktisadî yöntemle yürütülmek** gerekirse, «ticadî» olmak durumundadır ki burada da ticaret sanatı ve hukuk bilimi ile karşı karşıya geliriz. Ticaretin ana unsuru da mal ve hizmettir ve buradaki mal ancak sirküle ettiği, dolaştığı sürece iktisadî bir faaliyet alanında bulunur ve yararlı olur, aksi halde «atıl kapasite» olarak yararından çok zararı

görülür. Dolaşmayan ve dolaşma yeteneği de bulunmayan mal karşılığı Latince «manomorta/ölü el» terimi kullanılır. Bu, Kilisenin elindeki malların tümünü anlatmada Batının yararlandığı bir terimdir. Ölü bir el nasıl hiç bir işe yaramazsa «durağan mal» da iktisadî ve ticarî anlamda maddeten gereksizdir; «manevî» değerler ise bu alanın dışında kalırlar. Nitekim Kilise bile manevî bir değer olarak kendisine vakfedilen ve onun malvarlığını oluşturan bir çok malı günümüzün iktisadî ve ticarî faaliyetlerine egemen olan kurallar uyarınca «tedavüle çıkarılmış» ve sahip olduğu bankalar, sanayi kuruluşları ve ticarî şirketler nedeniyle bugün dünyanın en büyük kapitallerinden birine sahip holdingler kurmuştur.

İşte tüm bu elemanter kavram ve bilgilerin ışığı altında ülkemizdeki, kamunun bazı kurum ve kuruluşlarının neden iktisadî bir teşebbüs olamadıkları anlaşılmaktadır. Bu kuruluşların zarar konusunda karşılaştıkları hiç bir risk yoktur; zarar genel bütçeden karşılanır. Bu kuruluşların malları görüntüde dolaşıyor gibi olsa bile aslında Devlet malı olarak bir dokunulmazlık taşıdıklarından tedavülde değildirler ve bu kuruluşlarla ticarî ilişkiye girecek üçüncü kişiler bakımından hiçbir güvence niteliği taşımazlar. Bu tür kuruluşların personelinden büyük bir bölümü ve en etkin konumda bulunanlar «memur»durlar ve bir «müteşebbis»in taşıması gereken nitelik, bilgi ve becerilerden yoksun olsalar bile bu önemli değilmiş gibi düşünülür. Bu kuruluşlar doğrudan ya da dolaylı biçimde kamu hizmetinin aracı olmakla beraber aslında kendileri belli bir kamu hizmeti örgütü olmadıkları halde, tıpkı belli bir kamu hizmetinin eşyası imişler gibi faaliyet göstermekte ve yönetimlerinde genel idarî usuller uygulandığından, iktisadî ve ticarî alanda etkinliği sağlayan tek ve vazgeçilmez araç olan «özel idare yöntemi» bu kuruluşların kapısından içeri adımını bile atamamaktadır.

Sözün özü çok uzun bir süreden beri yapılarında mevcut bulunan bir anomalinin nitelik, karakter ve davranışlarına da yansımaları nedeniyle kamunun iktisadî teşebbüsleri teknik birer kamu kurumu ve hizmet yerinden yönetimi kuruluşu olmaktan çıkmış, zaman ve uygulama ile «tağşiş ve tağyir» olunarak klasik bir Devlet dairesi, bir bakanlık örgütüne dönüşmüştür. Halbuki onların işlevi, bu hizmeti bir bakanlık olarak örgütleyememeden kaynaklanan bir varoluş nedeni ile doğrudan ilgilidir. İdare Hukukunda Devlet idaresi olarak adlandırdığımız merkezden yönetimin «bakanlık» biçiminde örgütlenmesi ve genel idarî usullere göre yönetilmesi ne denli zorunlu ise aslında bakanlık olamayacak bir varlığın bakanlığa dönüşmesi de o denli anlamsızdır. Bu anlamsız-

lık sırf KİTeşebbüslerini yararsız kılan bir durum olarak lokalize edilememekte, başka bir deyişle mevziileştirilememekte bunların zaman zaman tüm kamusal yaşamı «enfekte» eden, zehirleyen birer varlık haline gelebilmesi sonucunu da yaratmaktadır².

Kamunun iktisadî girişimleri, tarihsel süreç içinde önceleri gerçekten belli somut problemlerin çözümü için ve birer kamu hizmeti örgütü olarak ortaya çıkmışlardır. Nitekim bir faaliyetin kamu hizmeti olarak düzenlenebilmesi için önce ortaya sürekli, ortak ve genel bir ihtiyacın çıkması gereklidir. Bu ihtiyacın giderilmemesi halinde toplumun huzursuzluk duyacağını gözlemleyen yönetim de bu alanı bir kamu hizmeti olarak düzenler ve o ihtiyacın giderilebilmesi için para, mal ve personel tahsis eder. Böylece idare teşkilâtı kamu hizmetinin hukuksal yapısı olarak karşımıza çıkmakta ve kural olarak tüzel kişilik şeklinde örgütlenmektedir. Bu tüzel kişilikler içinde gerek alan ve gerekse boyut olarak en büyüğü Devlet idaresi adını alan merkezden yönetimdir ve tek bir tüzel kişiliğe sahip olup Anayasanın sınırları içinde yasama organının görevlendirdiği her alanda faaliyette bulunabildiğinden, üstlendiği kamu hizmetlerinin herbirini birer uzmanlık dalı olarak ayırmış ve bunlara da «bakanlık» demiştir. Bakanlıkların tüzel kişilikleri bulunmayıp, bunlar Devlet tüzel kişiliğinin belli hizmet ve faaliyet alanlarındaki görüntüleri ya da birimleridir. Bu yapının çok yaygın olan görev ve etki alanında uyum ve bütünlüğü sağlayabilmek için de Devlet idaresinin yararlandığı yöntem «umumî idarî usul» ve bu yöntemin hukuksal aracı «hiyerarşi» başka bir deyişle ast-üst ilişkisidir. Bu ilişki içinde başkentte ve Bakanlar Kurulunda toplanan karar alma gücü ve yeteneği, yine etkinliği sağlayıcı bir araç olarak «yetki genişliği» esasını ile tamamlanarak Devlet idaresinin kamu yararını gerçekleştirebilmesinin yapısal ve işlevsel araç-gereç ve yöntemini oluşturmaktadır. İşte bu bağlam içinde kamu hizmeti faaliyeti aslında merkezden yönetim içinde cereyan eden bir etkinlik gibi görünürse de; Devlet idaresinin tekelinde olan bazı faaliyetler dışındaki kamu hizmetlerinin ve bu arada bazı kolluk faaliyetlerinin mahallî idarelerce de merkezden yönetime paralel olarak ve aynı usullerle yürütülmesi zorunludur ve Anayasa bunu öngörmektedir.

2) [Bilindiği gibi ilâç yapımında kullanılan uyuşturucu maddeler yaşam ve sağlığa en yararlı nesnelere olduğu halde aynı zamanda ölümcül bir felâket aracı olabilme potansiyeline de sahiptirler. Demekki bir tıp doktorunun elinde hayatımızı kurtaran madde, bilgisiz ve bilinçsizce kullanıldığında, başta keyif ve yalancı bir mutluluk verebilse bile daha sonra sağlık değil sağlıksızlığı ve sonu beraberinde getirmektedir.]

Anayasanın yerinden yönetime de yer verdiği ve bıraktığı alanlar sadece mahallî idarelerin değil aynı zamanda kamu kurumlarının görevli oldukları alanlardır. Nitekim bazı hizmetler önem ve nitelikleri itibariyle özel olarak düzenlenir ve bu hizmetin kendisi bir tüzel kişiliğe kavuşursa o alanda bir kamu kurumu ortaya çıkmış olur ve bu kuruma öğretilen «hizmet yerinden yönetimi» denilir.

Hizmet yerinden yönetimi olarak kamu kurumları çeşitli kategoriler altında toplanabilir ve bunların her birinin nitelik ve özelliğine bağlı olarak işlevi nedeniyle umumî idarî usulle mi yönetileceği yoksa yönetimlerinde özel ve «idarî» olmayan bir usulün mü gerektiği, **olaya ve duruma göre** kararlaştırılır ve yürütülür. İşte kamu iktisadî teşebbüslerinin ilk ortaya çıkışında umumî idarî usulün ağır bastığı ve pek az özellik taşıyan bazı hizmetlerin sunulması ve malların üretilmesi gerektiği sözkonusu olduğu halde; zaman süreci içinde iktisadî faaliyetin kendisi doğrudan doğruya bir kamu hizmeti niteliği kazanmış ve doğrudan ya da dolaylı biçimde herhangi bir kamu ihtiyacının giderilmesi amacıyla yönelik olarak faaliyet gösteren bu tür kurumların aslında çok spesifik bir nitelik taşıyan ve doğası gereği «çok özel hukukî ve ticarî usuller»le yönetilmesi ve yürütülmesi gereken bir faaliyet olarak iktisat kamu hizmeti ve **ekonominin kamu hukuku** ortaya çıkmıştır.

Bu noktada ekonomik konularda politik karar alma görev, yetki ve mekanizması ile bu kararlara davalı olarak ekonomi biliminin kurallarına uygun şekilde yapılacak eylemleri yani girişim ve faaliyeti fiilen yürüten araçları, personeli ve olguyu kesinlikle birbirinden ayırma zorunluluğunu kavramayan, kavrayamayan, belki de istemeyen Türk kamu hukuku ve yasama organı, kamu iktisadî teşebbüslerini hep ilk ortaya çıktıkları yıllardaki durum, nitelik ve özellikleriyle korumaya çalışan yetersiz ve aslında etkili olabilmesi bilimsel açıdan beklenemeyecek birtakım yasal düzenlemelerle bu sorunun üstesinden gelebilme çareleri araştırmış ve her seferinde başka bir yönden olmak üzere yanılğı ve yenilgiye uğramıştır. Yanılğı ve yenilginin nedeni soruna makro düzeyde ve bir hukuk tekniği meselesi olarak yaklaşmayıp bazı ayrıntıların kısa vadeli olarak yasal önlemlerle bertaraf edilebileceğini sanma noktasında olmuştur. Bu önlemler gerçekten de belirli bir ferahlama, en azından ilk ve kısa dönemlerde, yaratmışsa da, bu canlanma aslında bir yarışmada yapılan «doping» gibi olmuştur. Dopingde ilk hareketlenmeyi daha sonra gittikçe artan bir depresyon izler ve uzun vadede başarısızlık kesindir. Buna karşılık kamu hizmetine egemen olan ilkelere en önemlisi değişkenlik ve uyarlamadır. Değişkenlik ve uyar-

lama hem kronolojik bir sürükliliği, hem de çağdaş bilim ve teknolojinin gerekli kıldığı düzeye ulaşma ve o düzeyi korumayı içerir.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri Konusunda düşünülen ve her seferinde de tekrarlanan yanlışlardan biri, bunların herbirinin merkezden yönetim içinden bir bakanlık ile ilgilendirilmeleri usûl ve düzeni olmuştur. İlk bakışta «İdarî vesayet» imiş gibi görünen bu «ilgilendirme» yoluyla KİT'leri tümüyle merkezden yönetimin idarî - iktisadî yönetimine verilmiş ve böylece varoluş nedenleri bir kere daha unutulmuştur³.

Genel Müdür, yardımcı ve yönetim kurulu üyeliklerine yapılacak tayinlerde merkezden yönetimin yetkileri ve aşağıya dipnotuna aktarılmış hükme göre ilgili «Bakanlık»ın yetkilerinin hukukî ve fiilî etkileri gözönünde bulundurulursa bu tür bir «idarî veyaseyet»in «hiyerarşi» imişcesine uygulanabilmesinin pek de ihtimal dışı olmadığı söylenebilir. Nitekim uygulama öteden beri hep bu şekilde olmuş ve bağımsız teşebbüslerin yönetiminde merkezin aşırı ilgi, etki ve «müdahale»sinden söz edilmiştir.

Özel işletme yöntemleriyle ve işletme iktisadî kuralları uyarınca çalışması gereken ve bu yüzden de özel hukuk hükümlerine göre kurulan bu teşebbüsler üzerinde, siyasî birer organ olan Bakan ve genel idarî örgüt olan bakanlıkların denetim ve müdahalesi zorunlu idiyse bu alanda idarî yöntem ve sistemlerden ayrı ve tamamen özel bir hizmet yerinden yönetimine gerek yoktu. Bu örgütün üstlendiği görev de merkezden yönetim içinde kendi hizmet alanında «uzman» olduğu varsayılan Bakanlık tarafından yürütülebilirdi.

Bakan ve bakanlıklar, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve TBMM KİTeşebbüsleri Komisyonunun denetimini «dış»; ilgili bakanlık ilişkisini de önlemler alan, iyi yönetimi sağlayan bir 'iç' kontrol gibi görmektedir. Böyle düşünülünce de gerçekten bu kadar sınırsız bir denetim ve «müdahale» olanağı kanundaki adı ile «ilgi» ya da teorik açık-

3) «Teşekkülün ilgili olduğu Bakanlık, teşekkül çalışmalarının kanun ve tüzük hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevlidir. Bu maksatla ilgili Bakanlıklar, gerekli hallerde teşekküllerin hesaplarını ve işlemlerini teftiş, icabında tahkike tabî tutmaya ve bunlar nezdinde iktisadî ve malî durum tesbitleri yaptırmaya yetkilidirler.» (12 Mart 1964 tarih ve 440 sayılı «İktisadî Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler hakkında Kanun») İktisadî Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadî Kuruluşları Hakkında 19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı Kanun da bu mekanizmayı korumaktadır.

lama olarak «idarî vesayet» diye anılsa bile aslında «hiyerarşi»den başka bir şey değildir.

KİTeşebbüslerinin faaliyeti bakanlık yapısı içinde ve genel idarî usullerle yürütülmeye elverişli olsa zaten bu tür faaliyetler de merkezden yönetimin «uzman» kuruluşu olan bakanlıklar tarafından yürütülebilirdi. Buna karşılık bu alandaki «ademimerkeziyet»in genel idarî usullerden tamamen farklı «özel işletme usulleri» ve özel hukuk hükümlerine bağlanmasının nedenlerinden biri faaliyetin salt teknik yönünün siyasal etki ve baskıdan uzak kalmasını gerektirmesidir⁴.

Özel işletme yöntemleri ve işletme iktisadî kuralları uyarınca çalışması gereken ve bu yüzden de özel hukuk hükümlerine göre kurulan bu teşebbüslerin organları ve personeli üzerinde bu tür yetkilerin öngörülmesi «idarî vesayet» sistem ve kurumunun özüne de aykırıdır.

İdarî vesayet klâsik anlamında mahallî idare türü yerel yönetim kuruluşları için öngörülmüş bir kurumdur. Böyle olunca da iki unsurdan oluşur: merkezden yönetim ve yerel yönetimlerin aynı anda ve birbirine paralel olarak yürüttükleri türden bir kamu hizmetinin sözkonusu olması; mahallî idarelerin coğrafî yetki alanı farklı olduğundan bu faaliyeti ülke üzerinde çok sayıda kamu idaresinin aynı anda yürütme durumunda bulunması. Bu iki unsur birarada gözönünde tutulduğu zaman karşımıza idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olması zorunluluğu da kendiliğinden çıkmaktadır. İşte sözü edilen «bütün»lüğü bir sistem olarak kurabilmek için de «idarî vesayet» denilen hukuksal kurumun devreye girmesi zorunluluğu doğmaktadır.

Hiyerarşinin «yetki genişliği» kurumu ile yumuşatılarak ülke çapında ulaşmaya çalıştığı «birlik», «bütünlük», «tekdüzelik» şeklindeki **genel uyum**, hiyerarşi dışında, fakat sadece kanunun gösterdiği sınırlı sayılı çok önemli bir kaç konuda «idarî vesayet» denetimi yetkisi ile sağlanabilmektedir.

KİTeşebbüslerinin faaliyetlerine gelince bunlar konuları itibariyle merkezden yönetimin bazı kamu hizmetlerine ilişkin gibi görünse de onun hiyerarşik etki alanı içinde olmamaları gerekmektedir. Öte yandan bu faaliyet merkezden yönetim ile yerinden yönetiminin aynı anda ve birbirine paralel, sadece coğrafî alanları birbirinden ayrı olarak

4) ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esasları, İstanbul 1966³ s. 950-951.

yürütülen faaliyetlerden değildir. Çünkü hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının görev alanı tüm ülke topraklarıdır ve bu faaliyeti yürütme görev ve yetkisi KİTeşebbüslerine kanunla verilmiş olduğu için artık onların «imtiyaz» alanı içinde kalmış demektir. Bu faaliyet üzerinde olsa olsa dıştan bir denetim sözkonusu olabilir, ki bunu ilerde ele alacağız. Faaliyet süresince onun üzerinde cereyan eden denetim ise bir «özel idarî kolluk - hizmet kolluğu» denetimidir, bu da vesayetten tamamen farklı bir şeydir.

Özel idarî kolluk denetimi tüm kuruluşlar üzerinde vardır ve gerçekten de ilgili bakanlık tarafından yürütülür. Bu bakanlık her KİT için ayrı olabilir, çünkü pekçoğu birbirinden farklı alanlarda faaliyet göstermektedir.

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin tümü ile Devlet İdaresi arasında bir «ilişki» kurma zorunluluğu da vardır. Ancak bu ilişki «vesayet» olarak nitelense bile «idarî» olamaz; «politiko - teknik» nitelikli bir kamu hukuku ilişkisidir. Böyle olması gerektiği için de Devlet idaresinde de yer alan tek bir Bakanlık, uzmanlığı «kamunun iktisadî teşebbüsleri» olan bir bakanlık, eğer arzu ediliyor ise bir «Devlet bakanlığı» bu alanda görevlendirilebilir.

Bu formül Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyete intikal eden Vakıflar idaresi konusunda öteden beri başarı ile uygulanmıştır. Vakıfların herbiri ayrı bir kamu hizmeti alanına ilişkin olmakla beraber yönetimleri Vakıflar Genel Müdürlüğü adı altında tek bir tüzel kişilik, tek bir hizmet yerinden yönetimi kuruluşunda toplanmış, bu idare de bir Devlet Bakanı ile ilgilendirilmiştir. Bu sistemde kamu hizmetleri ile o alanda faaliyet gösteren Vakıf ve Devlet idaresinin uzman bakanlığı arasındaki karşılıklı ilişkiler en sağlıklı hukuksal yapıya kavuşmuştur. Örneğin sağlık kamu hizmeti alanında faaliyette bulunan bir vakıf idarî ve malî yönden Vakıflar İdaresi ve Devlet Bakanının; «sağlık hizmeti kolluğu» yönünden de Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının denetim ve gözetimi altında çalışmaktadır.

Buna karşılık Turizm alanında faaliyet gösteren bir KİT hem idarî hem malî, hem de hizmet kolluğu yönünden Kültür Bakanlığının denetimi altında tutulmaktadır. Bu olunca da denetimin tümü farklı nedenlerle aksamaktadır. İktisadî ve malî denetim, Bakanlık uzman olmadığı için aksamakta; idarî denetim hiyerarşiye meylettği için olumsuz etkiye sahip bulunmakta; dolayısıyla bundan kaçmak için yaratılmış bir

düzen, hastalıkları ağırlaşmış şekliyle yeniden karşımıza çıkmaktadır. Bu hiç bir çıkışı olmayan «kısır döngü»den başka bir şey değildir.

Vakıflardaki bu uyuma karşılık KİTeşebbüsleri alanındaki düzensizlik o denli açıktır ki; Kültür Bakanlığı gibi «iktisadî» kavramı ile hiç bir ilgisi olmaması gereken ve bu yüzden de «Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu» benzeri uzman topluluklarda bulunmayan Bakanlık örneği bir yana, bir çok teşebbüsün hangi Bakanlık ile ilgilendirilmesi gerektiği kesin şekilde belirlenemediğinden, bunların en önemlileri doğrudan doğruya Başbakanlık ile ilgilendirilmiş durumdadır. Halbuki Başbakanlık klâsik anlamda bir hizmet bakanlığı olmayıp, bu tür hizmetler de kendisine yüklenildiğinde asıl işlevi olan koordinasyon ve Hükümet politikasının bir bütün olarak yürütülmesi imkânları kısıtlanmış olmaktadır. Bu durumda Başbakanlık bu kuruluşları ya kendisine bağlı «Müsteşarlık»lar ya da Devlet Bakanları arasında dağıtmaktadır. Böyle olunca da aslında enerji ve doğal kaynaklar alanında faaliyet gösteren Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı gibi bir kuruluşun «hasbel kanun» Başbakanlıkla ilgilendirilmesi gibi bilimsel gerekçesi olamayacak durumlar birbirini izlemektedir. Pratikte Başbakanlık bu «ilgi»yi bir Devlet Bakanına devretmiş bile olsa, sistem bütünü itibariyle gerçekleşmediği için sadece bir yönünün uzman bir Bakanlıkta toplanması hiç bir anlam taşımamaktadır. Pek tabii olarak, TPAO'nun Başbakanlık aracılığıyla denetlendiği bir düzende, Türkiye Elektrik Kurumunun neden Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilgilendirildiği sorusuna verilecek cevap da ancak politik olabilmektedir.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri alanında görülen bu yapısal bozukluklar doğal olarak işleyişi de etkilemekte ve makro düzeyde kamu yönetimi özellikle de ekonominin yönetimi konularında ulaşılmak istenilen düzey ve varılmak istenen hedefler bu yapı ve düzenle pek olası görünmemektedir. Bu bakımdan kamu iktisadî teşebbüsleri alanı hiç bir zaman «sistem»leşememiş ve bu alanı belirleme için kullanılan «düzen» terimi de aslında olumlu anlamda bir yapı değil fiilen var olan bir genel durumu anlatmak için kullanılmıştır.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri düzeninin ekonomik alanda etkin ve yararlı bir faaliyet haline yani bir «sistem»e dönüşebilmesi için yapılması ilk gereken «reform» bu kuruluşların faaliyetlerini idare edecek ve yönlendirecek «politik karar odakları» ile ekonomik alanda verilmiş bulunan kararların uygulayıcı ve gerçekleştiricisi durumunda olan «ey-

lemci kuruluşlar»ı birbirinden kesin çizgilerle ayırma zorunluluğunun kabulü idi. Taban ve tavan arasındaki bu birarada bulunma olgusu, şimdiye kadar görülegeldiği üzere «birbirinden hiç bir aşamada ayıramama» biçiminde bir «kaynaşma» olarak devam eder ise getirilecek hiç bir değişikliğin temel reform niteliği taşıması mümkün olamaz. Nitekim bu kuruluşların başından günümüze kadar geçirmiş oldukları yasal düzenlemelere ilişkin tarihçeye bir göz atıldığında, son örnek olarak bu kanun hükmünde kararname de dahil, hiç bir yasal düzenleme ile daha öncekilerden değişik bir düzen kurulmamıştır.

Kamu iktisadî teşebbüsleri konusunda temel reform niteliğinde ilk atılacak adım, bunların tümünü tek bir tipe indirgemek ve özelleştirmektir. Bu noktada hemen vurgulamak isterim ki «özelleştirme»den muradım bu tür kuruluşların «sahipleri»ne ilişkin bir özelleştirme değil «işleyiş biçimi»ne bağlı bir yöntem olarak özelleştirmedir.

Günümüzde iktisadî alandaki faaliyetleri yürütmek için oluşturulan özel hukuk tüzel kişileri «şirket» ve genellikle de «anonim şirket» şeklinde örgütlenmektedir. Şirketlerin ne sermayesinin miktarı, ne sahiplerinin kim olduğu ve ne de uğraş konusunun dar ya da geniş bir alanı ilgilendirmesi hukuksal anayapısını etkileyen unsurlardandır. Bu hususlar personel sayısını, şube ve temsilciliklerinin yaygınlığını, tesislerinin büyüklüğünü doğrudan etkileyebilirse de, özel hukuk ve ticaret hukuku bakımından bütün aynı tip şirketler aynı görüntüde olup işleyişleri aynı kurallara bağlı olmak zorundadır. İşte bu nedenle de, milyarlık sermayesinin tümü kamuya ait olan bir anonim şirket ile, kanunun aradığı en az sermayenin biraraya getirilmesi sonucu oluşturulmuş herhangi bir özel anonim şirket arasında kuruluş, organlar ve yetkileri ile işleyiş bakımından hiç bir fark olmamak gerekir.

Böyle bir şirket ne üretmek için oluşmuşsa bunun araçları pek tabii olarak şirketin aynî ve nakdî sermayesi ile tesisleri olarak malvarlığında bulunacak ve onun ayrılmaz parçasını oluşturacaktır. Ancak bu malvarlığı ile bir bütün olan şirket, tüzel kişilik olarak tüm bu malvarlığı ile «iktisadî teşebbüs» olma niteliğini taşır ve korur. Bu yüzden de kamunun az ya da çok oranda sahip olduğu şirketleri «İDT», «KİK», «Bağlı ortaklık», «İştirak», «İşletme», «Fabrika» gibi bazı hukuksal ve bana sorarsanız anlamsız, altbaşlıklara ayırma iktisadî bakımdan hiç de gereği olmayan, aksine bir takım kargaşaya sebep olabilecek yapay bir sınıflandırmadır.

Bu «şirketleştirme»nin doğrudan doğruya beraberinde taşıdığı bir başka kural ise, «eylemci taban» olarak nitelediğimiz «kamunun elindeki bu özel hukuk şirketleri»nin personelinin tümünün gerek üretim

süreci içindeki statüleri, gerekse şirket ve üçüncü kişilerle olan ilişkilerinde **tamamen özel hukuk hükümlerine tabi** olmalarıdır. Aksi takdirde yukarıda açıkladığım şekilde bir «özelleştirme» sözkonusu olamaz ve bu şirketler bugün olduğu gibi «hybrid» statülerini korumuş olurlar, başka bir deyişle bugüne kadar olagelenden değişik hiç bir durum ortaya **çıkamaz**.

Böylece sistemin ilk kademesi, ticarî ve sınaî alanda özel hukuk hükümleri uyarınca faaliyette bulunacak, özel hukuk tüzel kişiliklerinden oluşan şirketler ortaya çıkmaktadır. Bu şirketlerin sermayelerinin bir kısmı ya da tamamı kamunundur, ancak bilindiği gibi bu hisseler «anonim» olduğundan ortada mevcut hukuksal durumu kendiliğinden etkileme sözkonusu değildir, zira «anonim» olma bu demektir. Yoksa özellikle ülkemizde **anonim şirketlerin hisselerinden daha az anonim olan** başka hiç bir nesne yoktur.

Özel şirketlerin anonim hisselerine sahip olan bir kimsenin en doğal hakkı sahip olduğu malvarlığının idaresinde söz sahibi olmasıdır. Hele çoğunluk hisseye sahip ise bu hak hukuk düzeni tarafından o şirketi fiilen yönetebilme olanağının da haksahibine tanınması şekline dönüşür. Bu hakkın Devletten esirgenmesi sözkonusu olamaz ve istenen de zaten bu değildir. Ne var ki, Devlet şirket yönetimini fiilen üstlenecek olan başkan, genel müdür, yönetim kurulu üyesi gibi kimseleri doğrudan görevlendirdiğinde araya kamu hukuku ilişkisi girmekte ve dolayısıyla biraz önce sözünü ettiğim «özelleştirme» noktasında kısır döngü başlamaktadır. Öyle ise kamunun elindeki özel şirketler ile Devlet idaresi arasında «gestion/yönetim» kurumları denilen bir ara tabaka yerleştirilmeli ve taban şirketleri bu ara kuruluşlar eliyle yönetilmelidir. İşletme bölümü böyle bir soruna da çözüm bulmuş ve «Holding» adı verilen yönetim şirketleri modelini geliştirmiştir. Holdingler ellerinde şirketlerin hisse senetlerini bulundurlar ve şirketteki payları oranında yönetimini etkiler ve yönlendirirler. Sadece bir tek şirketin hisse senetlerine sahip olmadıkları için, bir eylem içinde bulunma külfet ve zahmetine katlanamayacaklarından, geniş ve kalabalık bir örgüt değil az sayıda fakat uzman personeli çatıları altında toplarlar ve en önemlisi sorunlara biraz daha yukarıdan ve biraz daha makro açıdan bakabilme konumunda olduklarından tabanın yönlendirilmesi ve yönetilmesi konusunda gerçekten «uzman» kuruluşlar olarak iktisadî faaliyete özgülenmiş bulunan malvarlığını en rasyonel biçimde idare edebilecekleri varsayılır.

İşte KİTeşebbüsleri alanında asıl yaratılması gereken kuruluşlar çeşitli alanlardaki yatırım ve faaliyetleri sektör olarak gruplaştıran ve

her bir sektörü yöneten «Devlet holdingleri» olmalıdır. Devlet holdinglerinin yönetici ve personeli alanına geldiğimizde ise artık sermayenin sahibi Devlet ile onun adına bu sermayenin en ekonomik biçimde üretmesi işlevini üstlenmiş bulunan personeli arasındaki ilişki tipik bir kamu hukuku ilişkisi olarak ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdan başlayarak ikinci kademe olarak nitelendirebildiğimiz holdingler aslında uzmanlığı iktisadî teşebbüs olan bir bakanlığın örgütü gibidirler. Ancak, aynı hiyerarşi içinde yer alıyor olmasalar bile bu denli teknik bir konuda uzman olan topluluklar ile bir Bakan arasındaki ilişkinin hiyerarşinin klasik şekli olan emir ve direktif verme, işlemleri yapıldıktan sonra geri alma, kaldırma ya da iptal etme gibi yetki ve yeteneklerin kullanılmasında hep bu teknik özelliklerin gözönünde tutulması yararlı olacaktır.

Bu kademeler şeklinde örgütlenmede ikinci kademe olan holdinglerle politik karar alma süreci içinde ilk ve genel yetkili olarak karşımıza çıkan Hükümet arasında bir bağ bulunması en azından maddî bir iletişim kurulması zorunludur.

Somut ve güncel duruma bakacak olursak ekonomik konularda seçenekler üzerinde karar verme, tercihlerde bulunma yetkisini Bakanlar Kurulu «Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu» adını taşıyan bir topluluğa devretmiştir⁵. Ancak bu topluluk görev ve yetkisini ne doğrudan doğruya Anayasa ne de herhangi bir kanundan almadığı için görüştüğü konularda aldığı ilke kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Bu ilke kararlarının «icraî işlem» olabilmesi ve yürütülebilmesi için araya ya Kurul üyesi bir Bakanlığın ya da Bakanlar Kurulunun girmesi zorunluluğu karşısında bu kurul içine doğrudan doğruya KİTeşebbüsleri konusunda uzman bir Bakanın da yerleştirilmesi gerekli olmaktadır. Böyle bir Bakanın aslında geniş bir örgüte de ihtiyacı yoktur. Çünkü gerek «Koordinasyon Kurulu» gerekse Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile ilgili Bakan aslında Devlet holdinglerinden örgüt olarak yararlanabilirler. Böyle olunca da

5) Hükümetin icdüzünü konusunda ve özellikle işleyiş bakımından hiç bir somut fikir ve bilgiye sahip olmamakla beraber, bu çözümün en azından *rasyonel* olduğu izlenimini taşıyorum. Nitekim İtalya'da da «Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica/Bakan(lık)lararası İktisadî Planlama Komitesi» adını taşıyan ve ekonomik-malî konularla doğrudan ilgili Bakanları bir araya getiren bir grup koordinasyon işlevini yerine getirmektedir. Buna karşılık «Yüksek Koordinasyon Kurulu» hakkında başta belirtmiş olduğum ve «yetkide paralellik» ilkesi ile aksine işlem kuramına tamamen aykırı durum konusunda yazdıklarımı saklı tutarak İtalyada böyle hukuka aykırı bir düzenlemenin hiç bir zaman görülmediğini de tekrar vurgulamak isterim.

bu Bakan, istenirse Başbakan yardımcılığı görevini de yürütecek bir «Devlet Bakanı» olabilir ve belki de en doğrusu budur.

Şimdi kurulmasını önerdiğimiz sisteme bir göz atalım.

İlk aşamada Hükûmet ekonomi politikası alanında kararlar alıyor ve bunların hangi yöntemle uygulanıp yürütülmesinin daha yerinde olacağını belirliyor. Bu belirleme sonucu kararlardan bazılarının kamunun iktisadî girişimleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi ve yürütülmesi istenmiş ise bu tercih politik bir direktif olarak Devlet Bakanı tarafından ilgili sektör holdingine iletiliyor. İlgili sektör holdingi bu politik tercih ve arzuyu bir direktif haline dönüştürerek sektör içinde yönettiği şirket ya da şirketlere aktarıyor. Bu aşamada artık kararın «politik» olma niteliği kesinlikle sona erip şirket içine salt «ekonomik» boyutu ile yansımış oluyor. Artık eylem aşamasında ve tümünden ekonomi biliminin verilerine göre hareket edilen bir düzeyde yürütülen bir faaliyet sözkonusudur ve bu faaliyeti sağduyu sahibi basiretli bir işadaminin istemesi ve yürütmesi ile politik kamu otoritelerinin istemesi arasındaki fark en aza indirgenebilmektedir.

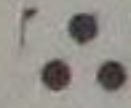
Sistemin avantajı iki noktada toplanabilir. İlgili Bakanlıklar bir tek Devlet Bakanlığına indirgenebilmiş ve tüm teşebbüsler bir bütün içinde ele alınarak esas nitelik ve fonksiyonlarının «iktisadî» olabilmesi sağlanmıştır. Bakanlar Kurulunun «Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu» aracılığıyla aldığı kararların uygulanması ve yürütülmesinin izlenmesi bu sistem içinde bütünü kapsayan bir biçimde ve daha etkin olarak gerçekleştirilebilir. Dikkat edilirse faaliyetlerin denetlenmesi bakımından zaten tek merkezli bir sistem öteden beri kurulmuş ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu şimdiki çarpık düzen içinde bile etkin olabilmıştır.

Sonuç olarak temel reformun unsurları tabanda salt iktisadî kuruluş olarak şirketler ve istenirse finansman toplulukları⁶, bunu üstünde kamu hisselerini elinde bulunduran ve işleten «gestion/yönetim» kurumları ya da holdingler, bunlarla Bakanlar Kurulu arasındaki iletişimi sağlayan bir Devlet Bakanlığı ve bu bakanlığın da üyesi olduğu «Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu»dur.

6) Kamu Ortaklığı Fonu ve benzeri kuruluşların kamu iktisadî teşebbüslerinin finansmanı için özel olarak öngörülebilecek yönetimler şeklinde düzenlenmeleri de mümkün olabilir. Ancak bunun kanunla öngörülmesi ve kamu tüzel kişiliklerinin yasal yollardan yaratılması ilke ve kurallarına bağlı kalmak koşuluyla.

Yüksek Denetleme Kurulu bugün olduğu gibi Başbakanlık adına denetim görevini sürdürebilir ya da Kamu İktisadî Teşebbüsleri Devlet Bakanı da kurulan faaliyetine Başbakan adına katılmakla görevlendirilebilir. TBMM Kamu İktisadî Teşebbüsleri Komisyonu ise zaten Yürütme içinde değil de Yasama adına faaliyette bulunan bir topluluk olduğundan onun da ayrı olan yeri ve işlevinin sürdürülmesinde yarar vardır.

Bu sistem içinde, teşebbüslerin faaliyet alanlarına ilişkin olarak o kamu hizmeti alanında görevli bulunan hizmet bakanlıklarının özel idarî kolluk ya da hizmet kolluğu denetim yetkilerinin devam edeceği pek tabiidir. Çünkü bu tür denetim Devletle hiç bir ilgisi bulunmayan özel kuruluşlar üzerinde de zaten var olan bir yetkidir. Buna karşılık Bakanlar Kurulu tek bir sorumlu Bakan aracılığıyla iktisadî alandaki faaliyetin verimini daha «efficient/etkili» bir biçimde sağlayabilir, yani bu alan ve konuya istediği şekilde egemen olabilir. Devlet Planlama Teşkilâtının bu alandaki yardımcılık işlevi de belki daha verimli ve uyumlu bir şekil alabilir.



Görüldüğü gibi, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin başarılı olabilmesi, kârlılık ve verimlilik esasına göre çalışabilmesi için yapısal hiç bir güvence bulunmamakta, buna karşılık bu kurumlar etkinlik alanları nedeniyle her türlü politik ve çoğu kez «gayrimeşru» baskıya açık bulunmaktadır.

Sadece parasal anlamda bir «kâr» olarak nitelenmesi mümkün olmayan «kamu yararı»nın gerçekleşmesi, yasal düzenlemelere konulan **kamu hizmeti görür, kârlılık ve verimlilik esaslarına göre çalışır** gibi formüllerle sağlanamaz. Bunu düşünmek gerçekçi bir yaklaşım değildir. İşlevlerini tamamlayıp tamamlamadıkları konusundaki tartışmalar doğal olarak politik niteliklidir ve bu konuda karar verme durumunda olan da Yasama organıdır. Ne var ki, bu kuruluşları eleştiren ve bir ölçüde de başlarından atmak isteyenlerin, düzenin kötü işleyişine kanıt olarak ileri sürdükleri hukuksal yapıya ilişkin gerekçelerin hiç biri bu kurumların kendilerinden kaynaklanan sakatlıklar değildir. Yasamanın, sebebi ne olursa olsun bu konuda açıkça ortaya koyduğu «isteksizlik» Kamu İktisadî Teşebbüsleri düzeninin suçlanmasına neden olmaktadır ama bu yasal düzenlemeler ve ona etki yapan sosyo - politik çerçevede ve böyle bir suçlama karşısında «**Kamu İktisadî Teşebbüsleri 'meşru müdafaa' değilse bile en azından 'ıstırar hali'ndedirler.**»