

İNGİLTERE'DE SANAYİNİN DEVLETLEŞTİRİLMESİ

Yazan: Prof. H. HANSON

Çeviren: S. L. M.

Bu Derginin gelecek sayısında intişar edecek olan, devletleştirilmiş sanayinin Parlâmento tarafından kontrolüne mütedair makaleme bir Giriş mahiyetinde olmak üzere, Türk okuyucularımın istifadesi için, devletleştirme sahasındaki İngiliz tecrübelerinin gaye ve manası hakkında kısa bir etüd kaleme almam istendi. Böyle bir yazı, tabiatıyla ehemmiyetli nisbette ihtisar ve intihaba ihtiyaç göstermektedir; bununla beraber, bu sahadaki İngiliz tecrübesinin kısaca tetkikinin bile, bu mevzua tahsis edilmiş esas makaleye bir Giriş teşkil etmekten başka bir kıymeti de olabilir; zira, Türkiye Cumhuriyetindeki devlet teşebbüslerinin vüs'at ve bünyesi halen faal bir surette münakaşa mevzuu olduğu cihetle, benim söyleyeceklerimin, bu teşebbüslerin müstakbel inkişaflarını ellerinde bulunduranlara bazı faydaları dokunabilir.

Türk iktisat ve siyaset adamları ekseriya, Türkiye'de devlet teşebbüsünün oynadığı mühim rolün sosyalist nazariyelerin veya doktrin mülahazalarının bir neticesi olmayıp, amelî ihtiyaçların bir neticesi olduğunu ehemmiyetle belirtmektedirler. Bunu söylemekle, diğer bazı memleketlerde, devletleştirme işine tevessül edenlerin zihninde bu nevi nazariye ve mülahazaların ön safta yer aldığını zımnen ifade etmektedirler. Bu belki Rusya ve Rusya'nın Doğu Avrupa peykleri için doğru olabilir; fakat İngiltere ve hattâ diğer Batı Avrupa Devletlerinden hiç biri bakımından doğru değildir, - hiç değilse aynı nisbette doğru değildir.

(*) A. H. Hanson, M. A. (Oxon). Leeds Üniversitesi. Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Araştırma Şubesi Müdürü.

Prof. Hanson 1903 de doğmuştur. Tahsilini Oxford ve Londra Üniversitelerinde yapmıştır. 1939 dan önce tarih öğretmenliği yapmış ve Yetişkinler Kurslarında siyasî nazariyeler ve sosyal müesseseler üzerine dersler vermiştir. İkinci Dünya Harbinde Burma'da topçu olarak hizmet etmiştir. 1946 dan sonra, kısa bir müddet öğretmenlerin yetiştirilmesiyle meşgul olmuş sonra Leeds Üniversitesinde yeni açılan Âmme İdaresi doçentliğine getirilmiştir. Devletleştirilmiş sanayi ve Parlamento usulleri hakkında birçok makaleler ve okullar için ders kitapları yazmıştır. UNESCO için, İngiliz Üniversitelerinde siyasî bilim eğitimi etüdünün hazırlanmasına iştirâk etmiştir. 1951 de, Birleşik Krallık Siyasî İlimler Derneği fahri Sekreterliğine seçilmiştir.

Sosyalizm ve Devletleştirme :

Umumiyetle sosyalizmin nazariye olarak, devletleştirmenin tatbikatına takaddüm etmiş olduğu kabul edilebilir. Meselâ Alman demiryollarının Bismark tarafından devletleştirilmesi sırasında, Almanya'da kuvvetli bir sosyal - demokrat hareketi mevcuttu. Fakat, buna rağmen, hiç kimse, Alman.

Sosyal - Demokrat Partisinin inkişafına engel olmak için elinden geleni yapmış olan Bismark'ın sosyalist nazariyelerin tesiri altında hareket ettiğini iddia edemez. Takriben aynı zamanlarda İngilterede, 19 uncu asrın son çeyrek kısmındaki «Sosyalist uyanması»nın henüz başlamış olmasına rağmen, gaz, su, elektrik ve nakliyat gibi hizmetlerin âmme (Belediye) kontrolü altına alınmasına doğrudanla gidilmekte idi; ancak Fabian'lar bu gelişmeleri «beledi sosyalizm» olarak tarife başladıktan sonradır ki, bunların karakter itibarıyla tamamen «işçi hareketi» vasıflarını haiz oldukları düşünülmeğe başlanmıştır. Daha yakın zamanlara gelindiği vakit de, iki Harp arasındaki devrede devletleştirme sahasında vuku bulan ehemmiyetli İngiliz tecrübelerine, her türlü sosyalist nazariyelere muhalefetleri herkesin malûmu olan Muhafazakâr hükûmetler tarafından girişildiği görülebilir. Bu itibarla Batı Avrupa memleketlerinin daima, veya hattâ umumiyetle, sanayinin devletleştirilmesine «sosyalist» sebeplerle girişmedikleri kabul edilmelidir. Türkiye'de olduğu gibi İngiltere'de de, devletleştirmenin menşeyini, siyasî akideleri ne olursa olsun bütün hükûmetleri, 19 uncu asırda, iktisat politikasına hâkim olma istidadını göstermiş olan «laissez - faire» i terke mecbur eden bazı amelî ihtiyaçlara irca etmek yerinde olur.

Rekabetten İnhisara :

Bu ihtiyaçların en mühimi, sınaî teşkilât sahasında nisbeten serbest bir rekabet rejiminden, yeni başlayan bir inhisar rejimine intikalden doğan ihtiyaç olmuştur. İnhisara olan temayülün yalnız mutaddan daha kuvvetli olmakla kalmayıp gerek tasarruf gerekse müessiriyet itibarıyla şayanı arzu bulunduğu sanayilerde bu ihtiyaç tabiatıyla müstesna bir kuvvette hissedilmiştir. İngiltere demiryolları hemen hemen klâsik denilebilecek bir misal teşkil etmektedir. İlk zamanlar, İngiltere Hükûmeti, serbest rekabetin demiryolu sanayii için de tıpkı mensucat, kömür, demir, makine ve İngiltere'nin Sınaî İhtilâlinin mahsulü olan diğer büyük sanayilerde olduğu gibi otomatik bir nâzım rolü oynıyacağını ümit etmekte idi. On dokuzuncu asrın son yıllarına kadar Parlâmentonun tatbik ettiği usul, rakip demiryolu şirketleri arasında rekabeti teşvik etmekte. Mamafih iki sanayi merkezi arasında iki veya daha ziyade demiryolu

inşasının gayri iktisadîliği «laissez - faire» ciliğın en tarafgir müdafilerin-
ce bile aşıkâr sayılacak hale gelmiş ve demiryolu işletmeciliğinde serbest
rekabetin zararları (gayet mahdut bir coğrafî bölge içinde ayrı genişlik
ölçüleri, çeşitli tipte vagonlar, birbirinden farklı tarifeler ve sık sık ak-
tarmayı icap ettirmekten mütevellit mahzurlar) halk efkârı nazarında o
derece bedahetle anlaşılmıştır ki, Demiryollarının Devletleştirilmesi Ce-
miyeti (sosyalist olmıyan bir teşekkül) nin bu hakikatleri ortaya koy-
mak için propagandasına bile hemen hemen lüzum kalmamıştır. Diğer
tarafı, bizzat demiryolu şirketleri, münhasıran malî bakımdan bile
serbest rekabetin gittikçe daha zararlı olduğunu görmüşler ve birbirle-
rine «geçiş hakları» bahşetmişler, bir Kliring Teşkilâtı kurmuşlar, müsavi
tarifeler üzerinde mutabık kalmışlar, yeknesak ölçüler kabul etmişler ve
birbirleriyle birleşmeğe başlamışlardır. Bu birleşme ameliyesi fazla yavaş
inkışaf ettiğinden, Hükümet daha evvelki siyasetini tamamen değiştire-
rek bu ameliyeyi sür'atlendirmek için harekete geçmiştir. Aynı zaman-
da, bilet ücretleri, resimler, sefer adetleri, emniyet şartları ve saire üze-
rinde Gladstone'nun 1884 tarihli Demiryolu Kanunu ile başlayan ve git-
tikçe artan bir âmme kontrolü vaz edilmiştir. Bu cereyan 1921 de azami-
sine varmış ve bu tarihte yeni bir kontrol mekanizması ihdası ile, müte-
addit demiryolu şirketleri mecburî olarak, «Dört Büyükler» diye anılan
Great Western, Southern, London - Midland and Scottish ve London and
North Eastern Şirketleri halinde birleştirilmişlerdir. Bundan sonra, 1947
de olduğu gibi, bütün sistemi tevhit etmek, hususî eşhas elindeki hisse
senetlerini satın almak ve demiryollarını, Demiryolları İdaresi («Railway
Executive») adıyla bir iktisadî devlet teşekkülünün kontrolüne tâbi kıl-
mak için atılan adım hiç de ehemmiyetli sayılmaz. Fakat temel âmme hiz-
metlerinin birinde inhisar başgösterdi mi veya inhisara olan lüzum açık-
ça anlaşıldı mı, bu hizmetlerin âmme mülkiyetine geçmesi hususundaki
talebin önünde durulamaz. Âmme menfaati için fiyatlar, kârlar ve kolay-
lıkların tanzim edilmesi icap ettiği andan itibaren (serbest rekabetin oto-
matik nazımı da ortadan kalkınca) hususî müteşebbise yapılacak ne kalır?

Demiryollarını bir misal olarak kullandım. Havagazını, veya elektri-
ği, veya belediye hudutları içindeki nakliyatı veya sivil havacılığı da
aynı şekilde kullanabilirdim. İşin hikâyesi her hâdisede başka olmakla
beraber ortaya çıkarılan prensipler hemen hemen her seferinde aynı
olacaktır.

Sanayi sahasında yeniden teşkilatlanma :

Mamafih bu noktada oldukça büyük bir ehemmiyet arzeden bir tef-
rik yapmak icap edecektir. Devletleştirme (veya belediyeleştirme) ame-
liyesini, ana hizmetlerden bir inhisar baş gösterdiği takdirde bu hizmetin

artık hususî eşhas elinde bırakılamıyacağı keyfiyeti haklı göstermişti. Meselâ 1929 da, Londra'nın nakliyat meselesinin istikbalinin ya âmme kontrolü altında hususî bir inhisar veya âmme inhisarı olacağı herkesçe görülebilecek bir vakıa idi. 1929 dan 1931 e kadar iktidarda kalan İşçi Hükûmeti tahmin edilebileceği gibi âmme inhisarı şikkını seçmiş ve onu istihlâf eden Millî Hükûmet (ekseriyet itibariyle Muhafazakâr) gerekli kanunu neşretmek suretiyle bu gibi mevzuların parti politikasının temevvüçlerine ne kadar az tâbi olduğunu isbat etmiştir. Diğer taraftan devletleştirme (veya belediyeleştirme), fazla bölünme ve rekabetin bir sanayiin esaslı şekilde inkişafına mâni olduğu için inhisarın yaratılması icap ettiği mülâhazasıyla de müdafaa edilebilir. Demiryollarında durumun kısmen böyle olduğunu gördük; fakat bu âmilin tesiri bakımından İngilteredeki en iyi misali kömür sanayii verir. Burada, birleşmelere, kartel teşekküllerine ve devletin teşvik ettiği entegrasyon tedbirlerine rağmen sanayi çok parçalanmış olmakta devam etmiş ve içinde bulunduğu şartların gittikçe bozulması yeniden teşkilâtlanma ve malzemenin yenileştirilmesi için yeter derecede yeni sermaye kaynakları bulunmasını imkânsız kılmış ve bu sanayie, işçilerle münasebetlerinde, özlenilmiyecek bir kötü rekor temin etmiştir. İkinci Dünya Harbi sonunda, kömür sanayiinin ancak birleştirilmiş devlet mülkiyeti sayesinde kurturulabileceğini takdir etmemek hemen hemen mümkün değildi. Mamafih muhafazakârlar bu neticeyi mukavetle karşılamışlar ve resmen devlet himaye ve yardımına tâbi hususi mülkiyete bağlı kalmakta devam etmişlerdir. Fakat İşçi Partisinin 1946 tarihinde çıkardığı Kömür Madenlerini Devletleştirme Kanununa karşı Muhafazakârların muhalefetleri bazı kimsele- rin zannettiği kadar ciddî olmadığı gibi, bugün, kömür madenlerini hususi mülkiyete iade etmek hususundaki niyetleri demiryollarını iade etmek niyetleri kadar azdır.

Devletleştirme için sebepler :

Böylece, eğer bir sanayi hem millî iktisat bakımından ana sanayi sayılabilecek bir durumda, hem de inhisarlaşıma younda bulunuyorsa, bu sanayiin devlet mülkiyetine intikal ettirilmesi için - partiler dışı - kuvvetli bir sebep mevcut demektir; keza, inhisar altında olmamakla beraber, ana sanayi sayılabilir, geri, fena teşkilâtlanmış ve kalkınabilmesi için gerekli hususi sermaye fıkdanına uğramış bulunuyorsa devletleştirilmesi için yine aynı derecede kuvvetli sebepler mevcut demektir. Tabii bu saydıklarımız devletleştirme için ileri sürülebilecek yegâne sebepler değildir. Meselâ hususi ellerde ne derece rekabete açık ve ne kadar verimli olursa olsun silâh sanayiinin devletleştirilmesi lehinde, 1930 larda pekçok bahsi geçen «ölüm tacirleri» denen şahısların faaliyetlerine bir

nihayet vermek gayesiyle, kuvvetli sebepler mevcuttur. Başka hallerde, kültürel veya siyasî sebepler dolayısıyla bir teşebbüsü devletleştirmek lehinde kuvvetli sebepler bulunabilir. Meselâ 1927 de İngiliz Radyo Yayım Müessesesinin - bir Muhafazakâr Hükûmet tarafından - devletleştirilmesini haklı göstermek için ileri sürülen sebepler bu nevidendi. O zaman şöyle denmişti: «Hava», radyonun muazzam terbiyevî ve kültürel tesirlerini halkın menfaatına en uygun şekilde kullanacağına itimat edilemeyecek olan «para»nın idaresine terkedilemez. Devamlı şekilde - veya hiç değilse uzun zaman için - âmme yardımına muhtaç olan millî ehemmiyette herhangi bir sanayiın tabii olarak devletleştirilmeğe namzet bulunduğu da söylenebilir. İngiliz Sivil Havacılığı için de durum böyle idi.

Mamafih bütün bu misaller inanmış bir sosyalisten başka herkes için «tâli» misallerdir. Doğrudan doğruya devletleştirme taraftarı olanlarla mevcut hususî şirketleri oldukça sıkı âmme kontrolü tedbirlerine tâbi tutmak taraftarı olanlar arasında münakaşa için kâfi zemin mevcuttur. Bunu söylemekle, siyasî felsefesi icabı bütün ana sanayi kollarını devletleştirmek isteyen inanmış bir sosyalistin muhakkak hata etmiş olacağını ima etmiş olmuyorum (zira şahsen ben de sosyalistim). İfade etmek istediğim şudur: bir noktaya varılınca, yakın bir âtiye ait umumî iktisadî ve idarî mülâhazalara dayanan devletleştirme lehindenki mütalâalar zayıflamağa ve yerlerini (ahlâkçı bir sosyalist için) «iyi cemiyetin» bünyesine müteallik umumî mefhumlara veya (ilmî bir sosyalist için) sosyal-ekonomik inkişafın mahiyeti hakkındaki şahsî kanaatlere müstenit delillere terketmeğe başlar. Herhalde İngiliz tecrübesinin tetkikinden bu neticeyi çıkarmak mümkündür.

Demir ve Çelik Mücadelesi :

Muhafazakâr Parti ile İşçi Partisi arasında Demir ve Çelik, ve Karayolları nakliyatının devletleştirilmesi mevzuunda ceryan eden şiddetli mücadele hakkında burada bir şey söylemek icap eder. Ferdî bazı istisnalar dışında, Muhafazakâr Parti nazarında devletleştirme nihayet bir «ehveni şer» den fazla bir şey olamaz. Herhangi bir şekilde verimli bir hale getirilemeyen veya başka herhangi bir usulle münasip şekilde hizmet etmeğe teşvik olunamıyan bir sanayi için son çare olarak başvuru bir tedbir sayılır. Zannederim ki hiçbir Muhafazakâr, 1926 da «toptan» elektrik tevziatının Muhafazakâr Hükûmet tarafından devletleştirilmesinden veya 1933 de Millî Hükûmet tarafından Londra Yolcu Nakliyatı İdare Heyeti'nin ihdasından dolayı memnuniyet duyduğunu zannetmem. Hattâ bazıları bu tedbirlerin lüzumluluğunu dahi kabul etmemiştir; fakat Muhafazakâr Parti idarecileri her halde başka çıkar yol olmadığı neticesine varmışlardı. Diğer taraftan İşçi Partisi ise daima - daha doğrusu son

zamanlara kadar - devletleştirmeyi kapitalizme karşı sosyalist taarruzunun başlıca silâhlarından biri olarak telâkki etmeğe mütemayildi. Bu sebeplerdir ki, iki harp arasındaki devrede, İşçi sözcüleri, Merkez Elektrik İdare Heyeti (1926), B. B. C. (1927) ve Londra Yolcu Nakliyat İdare Heyeti (1933) nin teşkili suretiyle Muhafazakârların istemiye istemiye ve tereddütle «sosyalist prensipleri» ni kabul etmelerini ısrarla bir istihza mevzuu yapmışlardı. Ve yine bundan dolayıdır ki, Muhafazakârlar, üçüncü İşçi Hükûmeti sırasında (1945 - 1950) İşçileri «doktrinden mülhem sosyalist prensiplerine» ittiba ederek «devletleştirmiş olmak için devletleştirmek» le itham etmişlerdir.

İşçi Partisinin kömür, elektrik, havagazı, sivil havacılık ve demiryollarını devletleştirmesinin sebepleri münevver siyasî efkârın her zümresince müştereken kabul edilebilecek bir zemine nisbeten istinat ettirilebilir. Bunun böyle olduğuna en büyük delil, Muhafazakârların, kabul ettirilen devletleştirmelerin şeklini şiddetle tenkit etmelerine rağmen, millî ekonominin bu sektörlerini hususî teşebbüse iade etmek niyetinde olmamaları keyfiyetidir. Fakat Demir ve Çelik mevzuunda olduğu kadar Karayolu Nakliyatı mevzuunda da vaziyet hiç te böyle değildir. Filhaka İşçi Partisi bu iki sektörün devletleştirilmesi lehinde münhasıran «doktrinden mülhem» delillerle iktifa etmemiştir. İşçilerin bu sahadaki mütahassısı olan Mr. Morrison, devletleştirme mevzuunda buna müsaade etmeyecek kadar ciddî bir amelî tavır takınmıştır. Bununla beraber, bu iki sanayi bakımından, sosyalist olmıyanları da cezbedebilecek hususî delillerin, İşçi Partisinin devletleştirme programındaki diğer sanayiler için ileri sürülebilecek olanlardan çok daha kuvvetsiz olduğunu da kabul etmek lâzımdır. Misal olarak Demir ve Çeliği ele alalım. Demir ve Çelik sanayiinin inhisarcı ve tahdidçi faaliyetlerinin vüsati cayi sualdir. Kimse bu sanayiinin istihsalin arttıramadığını ve daha yeni ve daha verimli çalışma usulleri benimsemediğini iddia edemez (*). Kaldı ki, Muhafazakâr bir noktayı nazardan, muvaffakiyetin belli başlı alametlerinden birini de arzelmekte idi: yâni kâr getiriyordu. Her iki parti de açıkça, millî ekonomî için bu kadar hayatî ve bu kadar geniş olan bir sanayi üzerinde âmme kontrolü tesis ihtiyacını takdir etmekte idi. Fakat İşçi Partisi böyle bir kontrolün en iyi şeklinin âmme mülkiyeti olduğunu iddia ederken (zira ancak böyle bir tedbir «haydut - baronlar» ın faaliyetlerine nihayet verebilecekti), Muhafazakârlar bir mürakebe heyeti tesisinin, serbest teşebbüsün aşikâr faidelerini baltalamaksızın lüzumlu bütün kontrolü temin

(*) Bununla beraber bu işi kâfi derecede süratli yapıp yapmadıkları veya devletleştirilmiş olsalardı daha büyük sürat ve verimle yapıp yapamayacakları hususu kabili münakaşa idi.

edebileceğini iddia etmekte idiler. Bu sanayiın bugünkü şartlarının ışığı altında, devletleştirme lehindeki İşçi Partisi mensupları ile hususî teşebbüs lehindeki Muhafazakârlar arasındaki anlaşmazlık, bundan evvelki devletleştirme tedbirleri dolayısıyla ortaya çıkan münakaşalardan çok daha derinlere gitmektedir. Bunun alevlenmesinin başlıca âmili de, İşçi Hükûmetinin Demir ve Çeliğin devletleştirilmesini, beş yıllık iktidarının sonunda, Avam Kamarasının üzerinde ısrar ettiği bir kanunu Lordlar Kamarasının geciktirebilme selâhiyetini iki seneden bir seneye indiren ve büyük bir anayasa meselesi ortaya çıkaran bir kanunun yardımıyla temin etmiş olmasıdır. Ve tabiatıyla beklenebileceği veçhile, Muhafazakârlar Demir ve Çeliğin devletleştirilmesini kabul etmeyeceklerini ve iktidara geçer geçmez tekrar hususî teşebbüse iade gibi mutad olmıyan bir tedbiri ittihaz edeceklerini bildirmişlerdi. Bunu da yaptılar. Bu arada şunu da kaydetmek icap eder ki, âmme mülkiyetinden hususî mülkiyete iade keyfiyeti, İşçi hükûmetinin devletleştirme tedbirinin Demir ve Çelik İdare Heyetine sanayiın umumî ve tam murakabesini bırakmış olmakla beraber ve hususî hissedarların senetlerini istimval etmiş bulunmasına rağmen (bütün devletleştirme ameliyelerinde olduğu gibi tazminat mukabilinde olarak) mevcut şirketlerin bünyesini esas itibariyle ihlal etmemesi yüzünden kolay olmuştur.

İki netice :

İngiltere'de sanayiın devletleştirilmesi sebeplerinin ve bu mevzuda iki ana siyasî parti arasında ceryan eden münakaşaların bu gayet kısa tetkikinden çıkan netice nedir? Zannımca iki netice gayet açık olarak belirmektedir: 1) devletleştirme münhasıran bir sosyalist vasıtası değildir, inkişafına iki parti de iştirâk etmiştir; 2) iki parti arasındaki ihtilaf bizatihi devletleştirme üzerinde değil, devletleştirmenin vüsati, alması icap eden şekiller ve bir bakıma da gayeleri üzerinde zuhur etmektedir. Ayrıca şunu da ilâve etmek icabeder ki bu ihtilaf, bilhassa İşçi Partisi bakımından partiler - arası olduğu kadar parti - içi bir mahiyet de arz etmektedir; çünkü İşçi Partisi konferansları ve Trade - Union kongrelerinin raporlarını okuyan herkesin süratle anlayabileceği gibi sosyalist partisi içinde bu mevzular hususunda hiç bir kat'i mutabakat mevcut değildir. Bu mevzuda, İngiltere'deki başlıca iki parti arasındaki durumun Türkiye'deki Cumhuriyet Halk Partisi ile Demokrat Parti arasındaki vaziyetten çok farklı olmadığı da söylenebilir.

Şimdi devletleştirilmiş olup tekrar hususî mülkiyete iadesi bahis mevzuu olmıyan sanayilere müteallik suallere geçebiliriz: 1) devletleştirilmiş bir sanayiın âmme kontrolü altına alınması hangi metodlarla te-

sirli bir hale getirilebilir? 2) En iyi dahilî teşkilât şekilleri hangileridir? 3) İdare ve mürakabe işlerine (a) işçiler ve (b) müstehlikler ne nisbette iştirak etmelidirler?

Âmme kontrolü :

Birinci sual müteakkip makalede etraflı olarak tetkik edilecektir. Bu itibarla burada sadece İngiltere'nin şartlarına aşına olmayan okuyuculara bahsi geçen makaleyi daha anlaşılır bir hale getirmeye yarayacak temel malûmatı vermekle iktifa edeceğim.

Devletleştirilmiş bir sanayide âmme kontrolünün vüsut ve usulleri uzun zamandan beri İngiltere'de münakaşa mevzuu olmuştur. Sinaî veya ticarî evsafı bir teşebbüsün ihtiyacı olan idare hürriyeti ve elâstikiyeti, harekâtından dolayı, demokratik bir usulle seçilmiş bir parlamentoya karşı mes'ul olan bir nazırın elinde bulunması zaruri olan bir siyasî mes'uliyetle bağdaştırmak nasıl mümkün olabilir? İngiltere'de, başka yerlerde olduğu gibi, kanunun ve nezaretin direktiflerinin tâyin ettiği hudutlar içerisinde, sanayiın günlük işlerini uygun gördüğü şekilde idarede tamamen serbest, nezaretçe tâyin edilmiş bir teşkilât olan iktisadî devlet teşekkülü şeklinde muvakkat bir hal sureti bulunmuştur. Bu teşkilâtı ihdas etmekle ve dolayısıyla devletleştirilmiş sanayii alelâde hükûmet dairelerinin tâbi olduğu «memuriyet» kaidelerinden, Hazine'nin **Comptroller ve Auditor General** (bir nevi Divanı Muhasebat) in malî kontrolünden ve sinaî ve ticarî işlerin idaresinden ziyade seçim bölgesinin idare etmesini bilen siyaset adamlarının «müdekkik» müdahalelerinden muaf kılmakla Parlamento, Başkan Roosevelt'in meşhur cümlesini kullanmak icap ederse, «hükûmet selâhiyetleriyle mücehhez fakat hususî teşebbüsün bütün elastikiyet ve teşebbüs kabiliyetini haiz» teşkilâtlar vücudâ getirmek gayesini gütmüştür. Yeni devletleştirilmiş sanayilerin hepsi bu tarzda kontrol edilmektedir. Sadece en eski devlet teşebbüsümüz olan Posta İdaresi, Amirallik Dokları ve Kraliyet askerî malzeme fabrikaları «normal» tipte daire teşkilâtına tâbi olmakta devam etmektedir.

Mamafih «iktisadî devlet teşekkülü» fikrinin münevver halk efkârınca kolaylıkla kabul edildiği ve bu fikrin değeri hakkında münakaşaların nihayete ermiş olduğu da zannedilmemelidir. Bu fikri, 1920 ler ve 1930 larda sosyalist olmıyanları dehşete düşürecek kadar geniş bir ölçüde kullanmış olan İşçi Partisi bidayette bu fikre oldukça muhalif bulunmuş, onu sosyalizmden ziyade devlet kapitalizmi telâkki etmişti; İşçi Partisi ve Trade Union'lar «sol cenah» mensupları arasında bu kanaat hâlâ da hakimdir. İngiliz iktisadî devlet teşekküllerini bir İşçi Partisi icabı ola-

rak zannetmek suretiyle yanılan yabancılar için bu belki biraz acaip görülebilir. Bidayette (yâni Birinci Dünya Harbinden evvel) İşçi Partisi ileri gelenleri devletleştirmeyi düşünürlerken, akıllarına kanunî ve esasî statüleri Posta İdaresininkine müşabih yeni hükûmet daireleri ihdası gelmekte idi. Bilâhere Birinci Dünya Harbi sırasında ve akabinde İşçi Partisinin noktayı nazarı, sendikalizm ve lonca sosyalizminden mülhem ve geniş ölçüde «işçi kontrolü» tazammun eden mefhumlara doğru teveccüh etmiştir. Ancak 1930 ların ortalarına doğru ki, iktisadî devlet teşekkülü, İşçi Partisinin resmî devletleştirme politikasına dahil edilmiştir; o zaman bile bu, Partinin bazı mahvillerince bir hayli endişe ile karşılanmıştır. Tabî o tarihlerde İşçi Partisinin gözü önünde B.B.C. (İngiltere radyo yayın müessesesi) gibi, Merkez Elektrik İdare Heyeti ve Londra Yolcu Nakliyatı İdare Heyeti gibi Muhafazakâr Partinin eseri olan birçok İktisadî Devlet Teşekkülü misali fiilen bulunuyordu. Bu itibarla Parti içindeki, İktisadî Devlet teşekküllerinin başlıca müdafilerinin kendi taraftarlarını, sosyalist rüyalarını süsleyen - müphem bir tarzda ifade edilmiş - yepyeni bir sanayi nizamı yerine kaim olmak üzere, kendilerine «devlet kapitalizmi» adını taşıyan elden düşme bir Muhafazakâr mahsulü satmağa çalışmadıkları hususunda ikna etmekte biraz müşkülât çekmiş olmalarına şaşmamak gerekir.

Bundan sonra, sosyalizmin, bir sanayi atölye meselelerine bigâne ve birçok ahvalde de kanaat itibariyle sosyalist aleyhtarı olan bir takım resmen tâyin edilmiş iş adamları, idareci ve teknisiyenler tarafından idaresi demek olacağı fikrini kabul edinceye kadar İşçi Partisinin uzun bir «terbiye» ameliyesine girişmesi gerekmiştir. Bugün bile, bu nevi bir sanayi idaresini, sosyalizm yolunda sadece bir ilk merhale olarak telâkki etme temayülü mevcuttur; zira «işçiler tarafından kontrol» fikri ölmüş olmaktan uzaktır ve Yeni Fabian'lar gibi guruplar, bir idareciler cemiyetinin arzettiği tehlikeleri ihtar edip durmaktadırlar. Mamafih, tenkitlerin neş'et ettiği tek muhitin bu olduğu zannedilmemelidir. İngiliz Anayasasının sosyalist olmıyan hayranları ve parlamenter hükûmetin daha müessir şekillerini müdafaa edenler, âmme idaresinin büyük bazı kısımlarının, haklarında nazırların ancak mahdut bir mes'uliyet kabul ettikleri ve Avam Kamarasının, üzerlerinde ancak ehemmiyetsiz ve bir gölgeden ibaret şekilde bir kontrol icra eylediği teşekküllere devredilmesi hususunda zaman zaman endişe izhar etmişlerdir. İngiltere Hükûmet mekanizmasını tetkik eden en yüksek selâhiyetli resmî organ olan 1918 tarihindeki «Haldane» Komitesi «bu hizmetin cemiyet bakımından olan ehemmiyetinin bu hizmeti tedvir edenleri alelâde parlamento tenkidlerinden muaf tutmak için kâfi bir sebep teşkil ettiği» fikrine karşı şiddetle hücum etmiş ve «sadece nazırın parlamentoya karşı olan mesuliyetinin

temin eylediği garantilerden hiç birinin herhangi bir hizmet mevzuunda ihmal edilmemesini» tavsiye etmiştir.

İşletmecilik bakımından serbestî ile parlamentonun ve nezaretlerin murakabesini âhenkleştirmek vazifesi hakikaten mudil bir meseledir ve ideal hal tarzının da İngiltere'nin keşfetmiş olduğunu kimse iddia edemez. İşçi Partisinin harp sonu politikası müstakil ve sıkı bir şekilde İktisadî Devlet Teşekkülünün elinde bulunması gereken günlük idare ile, nazırın Avam Kamarasında cevap vermekle mükellef bulunduğu nezaret mesuliyetine tevdi olunan umumî siyasetin (*) tesbiti arasında bir tefrik yapmak olmuştur. Nazarî olarak bu tefrik yerindedir; tatbikatta ise, «günlük» idareye müteallik kararlarla umumî siyasete müteallik kararlar arasında sarîh bir hudut çizilemeyeceği için bu tefrikin uygulanması kolay olmamıştır. Bundan başka, İktisadî Devlet Teşekkülü üyelerini tâyin ve azleden nazırın, tâyin ettiği zevatla görüşmelerinde son sözü söyleyeceği tabîî olduğuna nazaran, Parlamento için muayyen bir kararın hakikî mesulünün kim olduğunu anlamak bazan müşkül olmaktadır. Bu itibarla, Nazırla İktisadî Devlet Teşekkülü arasında daha sarîh bir mesuliyet tefrikine ve daha müessir parlamento murakabesi metodlarının geliştirilmesine matuf talepler mevcuttur. Bu metodların gayesi İktisadî Devlet Teşekküllerinin harekât serbestisinden istifade etmelerine mâni olmakla beraber, Avam Kamarasına, bunların umumî siyasetleri üzerinde hakikî bir selâhiyet temin etmektir. Bu son isteğe cevap vermek için ileri sürülen tekliflerden bazısı müteakkip makalede tetkik edilecektir.

Âmme kontrolünün diğer şekilleri üzerinde de az çok devamlı münakaşalar olmaktadır. Sanayilerin hesapları, nezaretlerce tâyin edilen meslekten yetişme hesap mütahassıslarınca mükemmel bir surette teftiş edilip, her yıl neşredilen hesap raporları Avam Kamarasına arzedildiği cihetle, malî zaviyeden durum oldukça memnuniyet vericidir. Bununla beraber, malî dürüstlük kâfi değildir. Umumiyet itibariyle İngiltere'de malî dürüstlük şüphe ve tereddüt edilmeden kabul olunabilir - her ne kadar son zamanlarda bir İktisadî Devlet Teşekkülünün Başkanının hapsedilmesiyle neticelenen bir hâdise, bu doğruluğun bedelinin de tıpkı hürriyet için olduğu gibi ebedî tayakkuz olduğunu göstermekte ise de. Fakat temini son derece daha güç olan İktisadî Devlet Teşekkülünün verimliliğidir. Türkiye'de bu ihtiyacı Başvekâlet Umumî Murakabe Heyeti karşılamakta ise de, bu teşkilâtı Türkiye Cumhuriyetinin yarattığı en muvaffak müesseselerden biri olarak telâkki etmeğe imkân yoktur. Her ne kadar daha 1920 de âmme idaresi sahasında en velût büyük muharrir-

(*) Bu umumî siyasete, uzun vâdeli kalkınma işlerine tahsisat verilmesi, istikrazda bulunulması ve tahvil çıkarılmasının tasdikî selâhiyeti de dahildir.

lerimizden biri olan Sidney Webb böyle bir müessesenin lüzumunu ısrarla müdafaa etmişse de, İngiltere'de buna tekabül eden bir müessese mevcut değildir. Verimin arttırılması bir sevki idare görevi olarak telâkki edilmektedir ve İktisadî Devlet Teşekküllerinden bazılarının çok defa sevki idare müşavirliği yapan hususî şirketlerin yardımıyla bu sahada büyük gayretler sarfettikleri de kabul edilmelidir. Nasıl ki «harp generalere bırakılmıyacak kadar ehemmiyetli bir mevzu» ise, verim de, bilhassa inhisarcı durumları dolayısıyla rekabet tazyikinden geniş ölçüde muaf bulunan sanayi kollarında, idareciler ve bunların yardımcılara bırakılmıyacak kadar ehemmiyetli bir mevzudur. Binaenaleyh, bazı cepheleri müteakip makalede tetkik edilecek olan, bir nevi haricî «verim murakabesi» ile ilgili talepler de ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu isteğin de tatmini icap edeceğine kani bulunuyorum; fakat herkes bu sahada hususî bir teenni ile hareket edilmesi lâzım geldiğini kabul etmektedir, çünkü yapılması gereken iş, objektif verim testleri tesbit etmek ve bunları sevki idare istiklaline yersiz bir müdahale teşkil etmiyecek şekilde tatbik etmektir. Türkiye'deki İktisadî Devlet Teşekküllerinin başındaki her müdürün pek âlâ bildiği gibi «mütemadiyen birinin omuzunu üzerinden bakmasının» insan üzerinde durdurucu bir tesiri vardır; ve beceriksizce «verim muarakabesi» usullerinin kendi gayelerini yok ettiklerine dair lüzumundan çok delil mevcuttur. Her şeye rağmen ihtiyaç meydanda olup gittikçe artan bir şiddetle hissedilmesi muhtemel bulunmaktadır.

Dahilî Teşkilât :

Verim murakabesi hakkındaki bu münakaşa biz üç sualimizden ikincisine getirmektedir: devletleştirilmiş sanayilerin dahilî teşkilâtı; verimin geniş ölçüde en doğru bünyeyi kurmak ve en uygun usulleri keşfetmek olduğu aşikârdır. Bu sahadaki meselelerden biri, devletleştirilmiş bir sanayiın ne nisbette kanun hükmü ile kendisine kabul ettirilmiş bir idarî bünyeye malik olması lâzım geleceği ve ne nisbette de kendi bünyesini tâyinde serbest bırakılması icap ettiğidir. Türkiye İktisadî Devlet Teşekkülleri hakkında çıkardığı bir kanunla, bu kanun çerçevesi içine giren bütün teşebbüslere, imkân nisbetinde müşterek bir teşkilât şekli vermeyi tercih etmiştir. İngilterede böyle bir kanun yoktur. Devletleştirilen her bir sanayiın benzeri olmayan bir bünye problemi arzettiği kabul edilmiş ve hepsinin Nezaretçe tâyin edilmiş İdare heyetleri tarafından idare edilmeleri müstesna, hepsine aynı şekli vermek hususunda hiç bir teşebbüste bulunulmamıştır. Bu suretle, Parlamento yeni bir devletleştirme işine girişirken daha evvelki devletleştirme ameliyelerinden edinilen tecrübeden istifade imkânını bulmuştur. Bu güne kadar bu tecrübenin kullanılışı, devletleştirmeye mütedair kanunlara idarî bünyeye ait

daha az olacağına daha çok hüküm koymak istikametinde tecelli etmiştir. 1945 - 1950 İşçi Hükûmetinin ilk devletleştirme tedbiri olan Kömür Sanayii Kanunu sadece bir Millî Kömür İdare Heyeti tesis etmiş ve sanayiın teşkilâtlandırılmasını ona bırakmıştır. Bu itibarla, her biri kendi tâlî idare heyetlerine sahip Kısım ve Bölgeler'den müteşekkil bugünkü idarî mekanizma kanuna müstenit olmayıp, istediği anda kimseye danışmadan onu değiştirmek hususunda tamamen serbest olan Millî Kömür İdare Heyetinin arzusuna tâbidir. Müteakip devletleştirme kanunları ise, merkezî makamlara bu kadar geniş bir takdir hakkı tanımamıştır. Faraza Nakliyatı devletleştirirken Parlamento sadece bir Nakliyat İdare Heyeti kurup ona «şimdi bütün İngiliz nakliye sanayiini dilediğin gibi idare et» demekle iktifa etmemiştir. Merkezî Teşkilât olan Nakliyat Komisyonundan maada bir sıra Demiryolu, Karayolu cer, Karayolu Yolcu Nakliyatı, Dok ve Nehir Yolları, Oteller ve Londra Yolcu Nakliyatı İdareleri tesis etmiştir. Her İdare bizzat Nakliyat Komisyonu gibi, Nezaretçe tâyin olunmuş kısmen müstakil bir iktisadî devlet teşekkülü meydana getirmekte ve merkezî teşkilâtle münasebetleri itina ile tesbit edilmiş bulunmaktadır. Elektriği devletleştirirken Parlamento idarî mesuliyeti merkezî bir İngiltere Elektrik Otoritesi ile ondört Bölge İdare Heyeti arasında tevzi etmiştir. Umumî bir ifade ile İngiltere Elektrik Otoritesinin vazifesi elektrik istihsaline ve Bölge İdare Heyetlerine elektriğin toptan verilmesine müteallik bütün sistemi kontrol etmek, Bölge İdare Heyetlerinin ise, kendi bölgeleri dahilindeki müstehliklere yapılacak tevziatın plânlanmasını ve fiilen tatbikini temin etmektir. Bu misalde, merkezî makamların selâhiyetleri bölge makamlarınıninkinden ehemmiyetli nisbette daha büyüktür. Buna mukabil, gerek istihsal, gerek tevziatın Bölge İdare Heyetleri tarafından idare edildiği ve esas itibarile Bölge temsilcilerinden müteşekkil Merkez Havagazı Heyetinin bir koordinasyon uzvundan başka bir şey olmadığı Havagazı Sanayiinde durum tamamen başkadır.

Başka misallerle de gösterilebilecek olan bu bünye değişiklikleri kısmen mevzuubahis sanayilerin mahiyetlerinde mündemiş farklardan ileri gelmektedir. Meselâ bütün memlekete bir bütün halinde, «Millî Santral» vasıtasile elektrik temininin tahakkuk ettirilmiş bulunan imkânı, geniş selâhiyetli merkezî bir İngiltere Elektrik Otoritesine olan ihtiyacı belirtmiştir. Fiilen İngiltere Elektrik Otoritesi bilhassa mahallî makamların elektrik teşebbüslerine ve hususî tevzi şirketlerine bu Santral vasıtasile «toptan» enerji tevziatı ile iştigal eden mevcut Merkezi Elektrik İdare Heyetinin vazifelerini deruhte etmiş ve bunlara, bizzat istihsal santrallerinin mülkiyeti ve idaresi görevlerini de ilâve etmiştir. Diğer taraftan, Bölge İdare Heyetleri, merkezî teşkilâtın murakabesi altında, hizmetlerini müstehlike arz etmek vazifesini, bölgeler esası üzerinden

koordine etmişlerdir. Buna mukabil Havagazı, tevhit edilmiş merkezi bir idareye teknik bakımdan elverişli değildir. Bir Millî Gaz Santrali yapılamazdı. Lüzumlu olan şey, daha fazla tasarruf ve verimin, istihsalin büyük ve iyi teçhiz edilmiş fabrikalarda temerküz ettirilmesi suretile temin edilmesi neticesi olarak, tevziin bölgeleştirilmesi keyfiyeti idi. Bu itibarla, bu mevzuda Merkezî Elektrik Otoritesi ile Bölge İdare Heyetleri arasındaki münasebetin ana hatları bakımından tamamen aksine, yâni işletme mesuliyetinin oniki Bölgede temerküz ettirilmesine şahit olunmaktadır.

Tabiatile Parlamentonun Havagazı ve Elektriği ve hattâ bütün devletleştirilmiş sanayii Kömür için tatbik ettiği usule tâbi tutması da mümkün olabilirdi. Merkezî Nakliyat, Elektrik ve Havagazı İdare Heyetlerinin muhtar iradelerini tam olarak kullanmak selâhiyeti tanınmış olsa idi, bunlar da şüphesiz Millî Kömür İdare Heyetinin yaptığı gibi, ademi merkezîyet ve selâhiyet devri esasına müstenit plânlar yaparlardı. Maamafih, bilhassa âmme mülkiyetinde olan neviden «sanayi devleri» nin aşırı merkezîyetçiliğe karşı tabii bir temayülleri olduğu anlaşılmıştır. Kömür İdare Heyetinin üst kademeleri fazla ağırlaşmış son derece bürokratik bir idarî bünye kurduğu hususunda, hepsi de muhafazakâr muhitlerden neşet etmeyen, pek çok tenkitler vâki olmuştur. Filhakika, daha bidayette Muhafazakâr Parti, en mümtaz iki Kömür mütehassısı olan Sir Charles Reid ve Albay Lancaster vasıtasile bu sanayiin kanunla, nisbeten muhtar olan yirmi dört Bölge İdare Heyeti arasından ademi merkezileştirilmesi ve bizzat Millî Kömür İdare Heyetinin de bir nevi «holding şirketi» ve koordinasyon dairesinin mezc edilmiş şekline benzer bir teşkilât haline ifragını tavsiye etmiştir. İşçi Partisinin, bu tenkitleri propagandalarında gösterdiğinden çok daha fazla ciddiye aldığına şüphe yoktur. Zaman geçtikçe de, işe karışan teknik âmillerden de ayrı olarak, bir idarî prensip meselesi şeklinde «gayrı - merkezî bir teşkilât lüzumuna» olan ihtiyacı «daha ziyade anlamağa» başlamıştır. Mr. D. N. Chester'in de yazdığı gibi, böylece» bir uçta - zaman ve muhteva itibarile - 1946 tarihli Kömür Sanayinin Devletleştirilmesine mütedair Kanun sadece bir tek Millî İdare Heyeti tesis etmiş ve ademi merkezîyetçi idare için hiç bir kanunî hüküm derpiş eylememiş iken, diğer uçta 1949 tarihli Demir ve Çelik Kanunu bir tek Millî İdare Heyeti tesis etmekle beraber, muhtelif demir ve çelik şirketlerinin mevcudiyetini de muhafaza etmiş ve «İdare Heyetini muazam bir holding şirketi haline getirmiştir». Bundan başka, Demir ve Çelik Kanunu «İngiliz Demir ve Çelik Şirketi selâhiyetlerini Şirketin vazifelerini uygun şekilde yerine getirmesi için gerekli şartlarla kabili telif olan en geniş ademi merkezileştirme imkânını temin edecek tarzda kullanması gerektiğini» derpiş etmektedir.

Türkiyenin, tıpkı İngiltere gibi, devletleştirilmiş sanayiinin çerçevesi içinde idarî mesuliyetlerin muvafık şekilde ademi merkezileştirilmesini temin meselesile faal surette meşgul olduğu malûmdur. Bu itibarla İngilteredeki tecrübenin, vereceği gerek müsbet gerek menfi dersler bakımından tetkike değer olduğunu ifade etmek isterim.

Tabiatile, bunun gibi umumî ve giriş mahiyetinde olan bir etüdün içinde tetkik edilemeyecek daha bir çok ehemmiyetli teşkilât meseleleri mevcuttur. Bunlarla ilgilenecek olanların ilişik bibliyografya'ya müracaat etmeleri tavsiye olunur. Mamafih bu meselelerden bir tanesi, Türkiye ile bir mukayese ve tezat imkânı verdiği için tahsisen zikre şayandır. Türkiyede, İktisadî Devlet Teşekkülleri' İdare Meclislerinin ehemmiyetli bir rol oynamadıkları herkesçe malûmdur; kanunî selâhiyetleri oldukça mühim olmakla beraber, ekseriya bir «tasdik mührü» vazifesi görmekten başka bir iş yapmazlar. Nazarî kumanda hattından ayrı olarak, hakikî kumanda hattı mes'ul Vekilden teşekkülün Umum Müdürüne uzanmaktadır. Buna mukabil İngiltere, devletleştirilmiş sanayilerine hakikî bir müşterek otoriteye malik idare heyetleri tâyin etmiştir. Bu heyetlere tâyinler yaparken, Nazır, -Türkiyede de olduğu gibi- tâyin ettiği zevatın idarî teknik ve sevki idare kabiliyetlerini nazarı itibara almakla kanunen mükelleftir; fakat, doğrusunu söylemek lâzım gelirse, bu husustaki mes'uliyetini, tâyin hususundaki nihaî selâhiyeti haiz olmayıp bu selâhiyetini diğer vekillerle paylaşmak mecburiyetinde olan Türkiyedeki mümasil mevkideki Vekilden daha ciddiye almaktadır. İngiliz Nazırının gayesi mevzuubahis sanayie toplu olarak hakikî şekilde liderlik yapabilecek müvazeneli bir heyet kurmaktır.

Sınaî meratip silsilesinin en üst kademesinde komite vasıtasile idarenin bir kişinin idaresinden daha iyi olduğu fikri kabili münakaşadır. Bir çok memleketlerin bunu böyle düşündükleri anlaşılmaktadır; Türkiye de bu fikre, hiç değilse lâfzen, bağlı görünmektedir; fakat muhakkak ki Komite idaresi müessir surette tatbiki güç ve kendine mahsus meseleleri olan bir usuldür. İngilterede pek çok münakaşaya yol açmış olan bu meselelerden biri de, komite veya heyet âzasından her birine ne nisbette fonksiyonel, müstakil, hususî selâhiyet verilmesi lâzım geleceği meselesidir. İlk kurulan Kömür İdare Heyetinde her âza bir mütehassıs idi ve, istihsal, pazar bulma, maliye, ilmî tetkik, iş gücü ve sosyal refah ve saire gibi bir dairenin idaresini deruhte etmişti. Kısım İdare Heyetleri âzası arasında da merkezî idare heyetinin tesis ettiği, buna müşabbih bir fonksiyonel mes'uliyet tevzii yapılmıştı. Bu tertip ciddî tenkitler tevhit etti. Muhtelif vazife kanallarından aşağıya doğru, bazan birbirleriyle tezat halinde olan, muvazi emirler aktığı ve bunların içinden mümkün mertebe çıkmak işinin de, vazifesini gerektiği gibi yapabilmek için muhtaç oldu-

ğu istiklâl ve muhtariyeti kullanma imkânlarına pek az malik bulunan Maden Müdürüne kaldığı söylenmekte idi. Böyle gayri ilmî bir teşkilâtın neticesi, sanayiın verimi üzerinde de zararlı tesirler yaparak, «hat ve kurmay» (Staff and line) içinden çıkılmaz bir tarzda birbirine karıştırılmıştır, deniyordu. Millî Kömür İdare Heyeti 1948 Raporunda, bu ithamları kuvvetle reddetmiş fakat buna rağmen, bilâhare tenkit edenlerin taleplerinin çoğunu is'af eden teşkilât değişiklikleri de icra eylemişlerdir. Devletleştirilmiş olan başka sanayilerde İdare heyetleri, tam mânasiyle fonksiyonel (Demiryolu İdaresi) olandan tamamen «mumî» (Nakliyat Komisyonu) olanına kadar gayet değişik ve mütenevvi şekiller arz etmektedir. Umumî kanaat son zamanlarda, hususî idarî şartlar tadilini icab ettirmedikçe kuvvetle bu son nevi teşekküllerin lehinde bir durum göstermektedir.

Profesör W. A. Robbison'un yazdığına göre «Bugünkü tecrübeye nazaran, siyaseti tesbit eden bir İdare Heyetinin, fonksiyonel bir İdare Heyetine tercih edilmesi lâzım gibi görünmektedir; fakat siyaseti tesbit eden İdare Heyetine sanayi hakkında ihtisas sahibi âzaların ithalinde fayda vardır. Akılda tutulması gereken mühim nokta, bu idare heyetinin, uhdelerinde daireler bulunan bir takım kimselerden mürekkeb bir heyet değil, umumî siyaset bahislerinde müşterek hükümlerini kullanabilecek, birbirine sıkı surette bağlı bir heyet olması lâzım geldiğidir. Siyasetin, onun muhtelif kısımlarına müteallik işlerin bir yekûnu olmadığı hususu çok yerinde olarak belirtilmiş bir noktadır» (**Problems of Nationalized Industry**, sayfa 103).

İdare heyeti seviyesinin hemen altında, icra mesuliyetinin merkezîleştirilmesi veya ademi merkezîleştirilmesi meselesi ortaya çıkmaktadır. Hiç değilse, 3460 sayılı kanuna tâbi teşebbüslerin hepsinde, Türk hal sureti bu mesuliyeti bir Umum Müdürün elinde temerküz ettirmek olmuştur. İngiltere bu teşkilât şeklini sadece B.B.C. (İngiltere Radyosu Yayın Müessesesi) B.O.A.C. (İngiliz Denizaşırı Hava Yolları Müessesesi) ve B.E.A. (İngiliz Avrupa Hava Yolları Müessesesi) için kabul etmiştir. Bütün diğerlerinde, muhtelif daire ve servislerin şeflerinden müteşekkil İdare Komitesi şekli tercih olunmuştur. Bu hal sureti hiç değilse, İngiltere'deki bazı büyük hususî teşebbüslerin tecrübelerine de uygun görünmektedir. Imperial Chemical Industries'in Sekreteri bundan birkaç yıl önce, şirketinde «yalnız bir veya birkaç kişi tarafından hem tamamen bir kül olarak zihinlerinde hazır bulundurulamıyacak hem de aynı zamanda istenen teferruatının da kontrol edilmesini mümkün kılamıyacak kadar birimlerin çok fazla genişlemiş olduğunu» tesbit etmiş olduğunu beyan etmiş ve «modern sanayiın bu derece basit bir hal tarzına imkân veremeyecek kadar mudilleşmiş olduğunu» ilâve eylemişti (G.E. Milward (Naş):

Large - scale Organization, sayfa 164). Bununla beraber iki şekli teşkilâtının fayda ve mahzurları münakaşa mevzuu olarak kalmaktadır (meselâ B.D. Baker'in: **A Board of Management instead of a Managing Director** - British Institute of Management 1951).

İşçiler ve Müstehlikler :

Tetkik etmeyi tasarladığımız üçüncü ve büyük mevzu işçi ve müstehliklerin devletleştirilmiş sanayilerin murakabesine iştirakleri mevzuu idi. Zonguldak işçilerinin Etibankın İdare Meclisinde temsil edilmek talebinde bulunmaları veya Sümerbank ayakkabısı satın alanların, fiyat, kalite ve temin imkânları hakkındaki tenkitlerini ifade etmek üzere bir müstehlikler heyeti tesisi istemeleri duyulmamış bir şey olduğu cihetle bu mevzu Türkiye bakımından yakın bir istikbal için herhangi bir ehemmiyet arzeden bir mesele değildir. Buna mukabil İngiltere'de bunlar çok canlı meselelerdir ve bu meselelerle, bugün için nisbeten uzak görünse bile, bir zaman gelince Türkiye'nin de karşılaşacağı hususunda emniyetle kehanette bulunulabilir.

«İşçilerin kontrolü» meselesine - veya bugün daha ziyade kullanılan ifade ile «işçilerin kontrole iştirakleri» meselesine - kısaca temas edilmişti. Ortaya çıkan mesele şu nisbeten basit şekilde ifade edilebilir: İşçi Sendikaları (Trade - Union'lar) sadece âzalarının menfaatlerini idarelerine karşı temsille mi iktifa etmeli, yoksa bir sanayide çalışan işçilerin o sanayi idare organlarında temsil edilmesini temine de mi çalışmalı?» Görüldüğü üzere, İngiliz Trade - Union'cuları arasında bu mevzu hakkında ki umumî kanaat, İşçi Partisi ve Trade - Union'lar Kongresince ileri sürülen her devletleştirme plânında, devletleştirilmesi teklif olunan sanayilerin İdare Heyetlerinde âzalıklardan en az yarısı işçi temsilcilerine verildiği tarihler olan 1920 lerin bidayetinden beri geniş ölçüde değişikliklere uğramıştır. Bugün Trade - Union'cular, liderlerinin sınaî idare ve sevki idare organlarında yer almak üzere seçildikleri takdirde «patronlara iltihak etmelerinden» veya hiç olmazsa, hem sınaî idareci hem işçi mümessili olarak iki cepheli durumlarının kendilerini içinden çıkılmaz bir vaziyete sokmasından ciddî olarak korkmaktadırlar. Kaldı ki mevcut umumî bir kanaata nazaran bir sanayi idaresi ile Sendika liderliği birbirinden o kadar farklı meziyetlerin bulunmasını istilzam eden işlerdir ki, bunlardan birinde muvaffak olmuş bir kimsenin diğerinde muvaffak olması muhtemel değildir. Üçüncü bir nokta olarak ta, devletleştirilmiş bir sınaî İdare Heyetinin müessir olabilmesi için sadece kendisini tâyin eden nazıra karşı mes'ul birleşmiş bir heyet olması ve böyle bir heyetin ise «menfaat» temsilcilikleri esasına müstenit olarak teşkil edilemeyeceği de düşünülmektedir. Binaenaleyh, İdare Heyetlerine Trade - Union'cular

tâyin edildiği halde (Lord Citrine sıfat ve ismiyle, İngiliz Elektrik Otoritesinin çok başarılı ve çok maaş alan Başkanı bulunan, Trade - Union'cular Kongresi Genel Sekreteri de dahil olmak üzere) bunlar temsilci sıfatıyla değil ferdî olarak tâyin edilmişler ve Trade - Union'lar hareketindeki vazifelerinden istifa etmişlerdir.

Mamafih, iş verme şartları, iş emniyetine müteallik mevzular, sıhhat ve refah bahisleri ile İdare Heyetinin faaliyetlerinden hem kendisini hem istihdam ettiği kimseleri müştereken ilgilendiren mevzularda, Trade - Union'lara danışmada bulunmasını temin edecek müşterek mekanizmanın tesisi hususunda her devletleştirme kanununda idare heyetine talimat verilmiş olduğu cihetle işçiler tamamen dışarıda bırakılmış sayılmaz. Kanun hükmü olan bu talimatlar Trade - Union'lar Konseyi (TUC) Umumi Meclisinin harpsonrası kalkınmasına mütedair raporunda (1944) bu hususta yapılmış olan tavsiyelere tamamen mutabıktır. Tesis edilen istişare mekanizmasının bünyesi sanayiden sanayie değiştiği gibi, ücret, saat ve şartlardan ayrı olarak sınaî siyaset bahislerinin işverenle işçi arasında münakaşa mevzuu olması nisbeti de değişmektedir (*).

İşçilerle istişare mekanizmasının, taraftarlarından bazılarının beklediği kadar iyi işlediği veya devletleştirilmiş sanayilerde, işveren - işçi münasebetlerinin hususî sanayilerdekinden esaslı surette farklı olduğu iddia edilemez. Bazıları bunu İdare Heyetleri ile memurlar arasında «irtibat kurulamamasına», bazıları, bizatihî bu Heyetlerin kendilerine has evsafına (bu Heyetlerde bir hayli yüksek nisbette sabık şirket müdürleri bulunmaktadır), bazıları işçilerin «hodbinliğine», bazıları da umumî harp sonrası sıkıntısına ve bir kısmı da bu âmillerin hep bir araya gelmesine atfetmektedirler. İşin hakikatı ne olursa olsun devletleştirilmiş sanayilerde çalışan işçilerden pek azının kendilerini teşebbüste ortak hissettikleri ve Elektrik Sendikaları Millî Birliği de dahil olmak üzere bir çok Trade - Union'lar, kabul edildiği takdirde Trade - Union temsilcilerini, muhtelif idare ve sevki idare organlarında çok kuvvetli bir duruma sokacak müşterek kontrol plânlarını hâlâ müdafaa etmektedir. Bir ortaklık hissini gelişmesi için devletleştirme hususunda carî olan İngiliz anlayışında bu kadar cezri bir değişiklik lâzım olup olmadığı sualinin dogmatik şekilde cevaplandırılması mümkün değildir. «Menfaat temsilciliği» prensibinin hiç olmazsa oldukça âhenkli bir sınaî idare ile gayri kabili telif olmadığı keyfiyeti, bu prensibin kabul edilmiş olduğu Fransa'nın

(*) Şunu da ilâve etmek icap ederki, grev hakkından, devletleştirilmiş sanayilerde çalışan işçiler tıpkı hususî mülkiyete bağlı sanayilerde çalışanlar gibi istifade etmektedirler. Buna arasıra başvurulmakta ve daha ziyade bir tehdit vasıtası olarak kullanılmaktadır. Mamafih, harptenberi, devletleştirilmiş sanayiye hiç birinde memleket ölçüsünde grevler olmamıştır.

misali ile de isbat edilmektedir. Diğer taraftan, devletleştirilmiş Fransız sanayilerindeki işçilerin bundan gerek maddî gerekse manevî bakımdan çok istifade etmiş oldukları da pek iddia edilemez. Kıyas yolu ile deliller, bilhassa İngiltere ve Fransa gibi çok değişik an'anelere sahip memleketler bahis mevzuu olduğu hallerde, pek netice vermezler, ve zaten, benim burada islahat teklifleri ileri sürmem yersiz olur. Fakat şunu da söylemek mümkündür ve yerinde olur ki, şu veya bu usulle işçilerin bağlılığını temine muvaffak olmadıkça, herhangi bir devletleştirilmiş sanayii ve en yüksek verim derecesine varabilir, ne de gerek müstehlikleri gerekse personeli azami derecede tatmine imkân bulabilir; hususî sanayii için de aynı şeyi söylemek mümkündür.

Tabiatıyla müstehliklerin tatmini, işçilerin tatmininden daha az ehemmiyetli değildir. Piyasada bir inhisar mevkiî temin etmiş olup işçilerine her istediklerini verebilen fakat bunu istihsal ettiği maddeleri satın almak zorunda kalan zavallılara ödeten bir sanayi tasavvur etmek kabilidir. Buna mukabil, en çirkin bir işçi istismarına müsteniden müstehlikleri geniş ölçüde tatmin etmenin kabil olduğu da herkesin malûmudur. Netice itibariyle, bütün sanayileri bir kül olarak mütalâa edecek olursak, müstehlik ve işçi aynı kimselerdir ve birini mutazarrır eden diğerinin de zararına mucip olur. Fakat daha yakın olarak ve muayyen bir sanayi zaviyesinden bunların menfaatlari çarpışabilir. Bu itibarla her gurup için kendi noktai nazarlarını ileri sürebilmesi için değişik hükümlere ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç işçilerle olduğu gibi müstehliklerle de teşkilâtlanmış bir iştişareyi derpiş eden bütün devletleştirme kanunlarında tanınmış bulunuyor. Tabii burada zuhur eden müşkülât, işçilerin nisbeten toplu ve sendika komiteleri tarafından temsil edilebilecek bir unsur teşkil etmelerine mukabil müstehliklerin dağınık ve teşkilâtsiz olmalarıdır. Bu itibarla devletleştirme kanunları gereğince teşkil edilen Müstehlikler Meclisleri halk tarafından intihab edilmiş olmayı o necaretlerce tâyin olunmuş teşekküllerdir ve bu, onların temsil kabiliyetleri etrafında şüphe dâvet etmektedir. Bundan başka bu teşekküllerin çokluğu (havagazı, elektrik, nakliye, B.B.C. nin hem bölge hem de millî meclisleri vardır) ve bunlarla temas etmenin güç olduğu iddiası halk efkârında bazı müphemiyetlere sebebiyet vermiş olduğu için bunlar nisbeten az kullanılmaktadır. Son zamanlarda müstehlik temsilciliği mekanizmasını tamamlamak ve bunların içinde halk tarafından seçilmiş mahalli makamlara esaslı roller tevdi etmek hususunda tekliflerde bulunulmuştur. Bu teklifler hususunda henüz hiçbir harekete geçilmemiş olmakla beraber, herkes, devletleştirilmiş sanayiler sisteminin en zayıf veçhelerinden birinin müstehlik temsilciliği meselesi olduğunda müttefiktir. Mamafih, böyle bir temsil lüzumunun hiç olmazsa tanınmış olması bile bir kazançtır. Ta-

bidir ki Müstehlikler Meclisleri, tıpkı işçi istişare organları gibi sadece istişarî mahiyettedir ve başka türlü olamlarına da pek imkân yoktur. Bu bizatihî bir zaaf sebebi olup, ne şekilde bir mekanizma kabul edilecek olursa olsun bu zaaf baki kalacaktır. Fransa'da olduğu gibi ayrı bir şık olarak idare heyetlerinde müstehliklerin temsil edilmesi usulü, Manş'ın ötesinde pek ciddiyetle nazarı itibara alınmamıştır; zaten bu sahadaki fransız tecrübeleri de taklidi teşvik edecek mahiyette olmamıştır.

Netice :

İngiltere'deki devletleştirme hareketlerinin bu mecburen kısaltılmış tetkikinde ancak bir - iki noktaya dokunulabilinmiştir, fakat bunların Türk okuyucu için nazarî olduğu kadar amelî bazı faydaları olabileceği ümit edilmektedir. Yabancıların daima sordukları şu suale bililtizam cevap verilmiştir: «Devletleştirilmiş İngiliz sanayileri muvaffak olmuş mudur?» Son zamanlarda vuku bulan vefatı gerek ilim gerek eğlence âlemi için hakikî bir kayıp teşkil eden meşhur İngiliz radyo şahsiyetinin şu sözleri en iyi cevabı teşkil eder zannındayım: «Herşey muvaffakiyetten ne kastedildiğine bağlıdır.» Değeri ne olursa olsun benim şahsî kanaatım, bahis mevzuu sanayilerin devletleştirilmiş olmasalardı temin etmiş oldukları inkişafı temin edemiyecekleri merkezindedir; fakat bu hükmüme benim kadar malûmatları olan bir çok kimseler itiraz edeceklerdir. Devletleştirmenin şayanı arzu olduğu kabul olunsa bile, bu sanayilerin imkânlarından tam mânasiyle istifade edip etmedikleri mevzuu büsbütün kabili münakaşadır. Burada bahis mevzuu olabilecek âmillerin bir kısmı ölçülebilir; diğer bir kısmı ise sadece kanaat meselesidir. İtiraza uğramadan şunu söylemek mümkündür ki, harpten önceki günlerde, sosyalistlerin dışındaki bir çok İngiliz tasavvur edemiyecekleri kadar geniş bir sanayi sahası üzerinde devletleştirmenin kabili tatbik bir sınaî idare şekli olarak tezahür ettiği tecrübe ile isbat edilmiştir. Herhalde devletleştirme yerleşmek üzere gelmiş olup az veya çok zaman sonra muhtemelen daha da genişleyecektir. Devletleştirmenin arzettiği meselelerden pek çoğu, âmme sahasında olsun hususî sektörde olsun herhangi bir şekilde geniş ölçüde teşkilâtın arzettiği meselelerden esas itibariyle farklı değildir. Demek oluyor ki, İngiltere'de de, Türkiye'de olduğu gibi, yapılacak şey «yeni sınaî nizamın» meziyetlerini övmekten veya kaybolan mazi için üzülmeğe değil bu meselelere realist hal suretleri bulmaktır.

Bibliyografik Not :

İndiltre'de Sanayiın Devletleştirilmesi konusunu inceleyenler için başvurulması zaruri olan eser şudur: D. N. CHESTER, **The Nationalised Industries — A Statutory Analysis** (2nd Edition, Institute of Public Administration, London, 1951). Acton Society Trust de bu konuda değerli araştırmalar yapmış ve araştırmalarını müştereken **Nationalised Industries** (London, 1950 — 1952) adı altında topladığı on iki broşür halinde yayınlamıştır. Aynı Dernek **Training and Promotion in National Industry** (London, 1952) adlı faydalı bir rapor da yayınlamıştır.

Münakaşalı konular üzerinde şu eserler zikredilebilir: W. A. ROBSON, (Ed.) **Problems of Nationalized Industry** (London, 1951) H. CLEGG, **Industrial Democracy and Nationalisation** (Oxford, 1952) ve H. CLEGG ve T. E. CHESTER, **The Future of Nationalisation**, (Oxford, 1953). Bu eserlerden birincisi (1951 e kadar) gayet mükemmel bir Bibliyografya da ihtiva etmektedir.

Devletleştirme konusu üzerinde faydalı iki Amerikan araştırması da şunlardır: B. W. LEWIS, **British Planning and Nationalization** (New York and London, 1952) ve R. A. BRADY, **Crisis in Britain** (Berkeley and Oxford, 1950).

Harp öncesi devresi hakkında: L. GORDON, **The Public Corporation in Great Britain** (Oxford, 1938); T. H. O'BRIEN, **British Experiments in Public Ownership and Control**, (London, 1937, New York 1938); H. A. ROBSON, (ed.), **Public Enterprise** (London and Chicago, 1937); H. S. MORRISON, **Socialisation and Transport** (London, 1933); M. E. DIMOCK, **British Public Utilities and National Development** (London 1933, Chicago 1934).

Devletleştirme konusundaki gelişmeleri takip etmek isteyenlere en fazla faydalı olabilecek dergiler şunlardır: **The Economist** (Haftalık), **Public Administration** (Üç aylık), ve **The political Quarterly** (Üç ayda bir).

THE NATIONALIZATION OF INDUSTRY IN BRITAIN

by. A. H. Hanson (*)

As an introduction to my article on parliamentary control of nationalized industries, which will appear in the subsequent issue of this Journal, I have been asked to write for the benefit of Turkish readers a short study of the purpose and significance of British experiments in nationalization. This necessarily involves considerable compression and selection, but nevertheless even a brief examination of British experience in this field may be of some value, apart from that of an introduction to my more specialized article; for the scope and structure of state enterprise in the Turkish Republic is under active discussion and therefore it is conceivable that what I have to say may be of some help to those in whose hands its future development lies.

Turkish economists and politicians often emphasize that the important part played by state enterprise in this country is not the result of socialistic theories or «doctrinaire» considerations but of practical needs. In saying this, they imply that in certain other countries such theories and considerations were uppermost in the minds of the nationalizers. That may be true of Russia and her Eastern European satellites; but it is not true - at least not by any means to the same extent - of Britain or indeed of any of the Western European countries.

Socialism and Nationalization :

One may concede that the **theory** of socialism in general preceded the practice of nationalization. At the time of the nationalization of the German

(*) A. H. Hanson, M. A. (Oxon). University of Leeds. Director, Research Section, Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East.

Born 1913; educated at Oxford and London Universities. Before 1939, taught History in schools and lectured to Adult Education Classes in Political Theory and Social Institutions. Served as a Royal Artillery Officer in Burma during the Second World War. After 1946, spent a short time training teachers, and then was appointed to the newly - created Lectureship in Public Administration at the University of Leeds. Has written many articles on Nationalised Industry and Parliamentary Procedure, and a number of text - books for schools. Was jointly responsible for a UNESCO survey of political science teaching in British universities. Elected Hon. Secretary of the Political Studies Association of the United Kingdom in 1951.

railways by Bismarck, for instance, there was already a powerful social - democratic movement in Germany. No one, however, would allege that Bismarck, who did his utmost to strangle the development of the German Social Democratic Party, was acting under the influence of socialistic theories. In England, at about the same time, public (municipal) control of utilities such as gas, water, electricity and transport was making rapid headway in spite of the fact that the «socialist revival» of the last quarter of the 19th century had hardly begun; and it was not until the Fabians began to describe these developments as «municipal socialism» that anyone started to think of them as distinctively «labor» in character. Coming to more recent times, one might point out that the important British experiments in nationalization of the period between the two Wars were undertaken by **Conservative** governments, well known for their opposition to socialistic theories of all kinds. It must be recognized, therefore, that Western European countries did not always or even usually embark on the nationalization of industry for «socialistic» reasons. The genesis of nationalization in England, as in Turkey, must be discovered in certain practical needs which compelled all governments whatever their political outlooks to break with the laissez - faire ideas which tended to dominate economic policy in the 19th century.

From Competition to Monopoly :

The most important of these needs arose from the transition in the field of industrial organization from a regime of comparatively free competition to one of incipient monopoly. It was felt with particular force, of course, in those industries where the tendency towards monopoly was not only unusually strong, but positively desirable in the interests of economy and efficiency. The railways of Britain here provide an almost classical illustration. In the early days, the British Government hoped that free competition would act as an automatic regulator for the railway industry, just as it did for textiles, coal, iron, engineering and the other great industries which had emerged from Britain's Industrial Revolution. Indeed, it was the practice of Parliament, right up to the latter part of the 19th century, to encourage competition between rival railway companies. The diseconomies of building two or more rival railway lines between two industrial centers became, however, obvious even to the most prejudiced advocates of laissez - faire, and the evils of free competition in the railway business (involving as it did different gauges, different types of rolling stock, different scales of charges, frequent trans - shipments, all within a very restricted geographical area) were so evident to the public that it hardly required propaganda of the **Railway Nationalization Society** (a non - socialist body) to bring them to

light. The railway companies themselves, moreover, found free competition increasingly disadvantageous even from the strictly financial point of view, and therefore granted each other "running rights", organized a Clearing House, agreed on standard scales of charges, adopted a uniform gauge and began to amalgamate with one another. The process of amalgamation, however, was too slow, and the Government, reversing its previous policy, began to push it forward. Simultaneously, an increasingly strict public control, beginning with Gladstone's famous Railway Act of 1844, was established over fares, rates, frequency of running, safety conditions, etc. The climax came in 1921 when a new machinery of control was introduced and the many railway companies were compulsorily amalgamated into the "Big Four": the Great Western, the Southern, the London, Midland and Scottish and the London and North Eastern. From this, it was by no means a major step to unify the whole system, to expropriate the private shareholders and to place the railways under the control of a public corporation called the Railway Executive, as happened in 1947. Once monopoly has arisen in a basic public service, or once the need for it has been clearly recognized, the demand for public ownership becomes well-nigh irresistible. If, in the public interest, prices, profits and facilities have all to be regulated (the "automatic regulator" of free competition having disappeared), what function is there left to the private entrepreneur?

I have used the railways as an example. I might equally well have used gas or electricity or municipal transport or civil aviation. In each case the story would be different but the principles illustrated approximately the same.

Industrial Reorganization :

At this point, however, a distinction of rather great importance must be made. Nationalization (or municipalization) has been justified on the grounds that when a monopoly in an essential service has arisen, that service could no longer be left in private hands. By 1929, for instance, it was clear for all to see that the future of London transport was either private monopoly, publicly controlled, or public monopoly. The Labor Government of 1929 to 1931, as might be expected, chose the alternative of public monopoly, and the National Government (predominantly Conservative) which succeeded it placed the necessary act on the Statute Book, thereby proving how little these matters are dependent on the vagaries of party politics. On the other hand, nationalization (or municipalization) may be advocated on the grounds that a monopoly ought to be created because excessive fragmentation and competition are preventing the proper development of an industry. We have seen that this was partly the case with the railways, but the best

example from England of the operation of this factor is the coal industry. Here, in spite of amalgamations, cartel arrangements and state promoted measures of integration, the industry remained highly fragmented, and its increasingly depressed condition inhibited the raising of adequate supplies of new capital for reorganization and re-equipment, and ensured it an unenviable record of bad labor relations. By the end of the Second World War, one could hardly fail to recognise that the salvation of the coal industry could be achieved only by unified state ownership. The Conservatives, it is true, resisted this conclusion and continued publicly to place their faith in the combination of private ownership with state assistance and control. But their opposition to Labor's Coal Mines Nationalization Act of 1946 was by no means as determined as some people have imagined, and to-day they have as little intention of returning the coal mines as the railways to private ownership.

Reasons for nationalization :

State ownership of an industry, therefore, has a very strong non-party justification when that industry is both basic to the national economy and subject to monopolized control; and an equally strong justification when, although not monopolized, it is basic, backward, inefficiently organized and short of private capital for reconstruction. These, of course, are not the only reasons for nationalization. There is a powerful case, for instance, for nationalizing the armaments industry, however competitive and however efficient it may be in private hands, in order to put an end to activities of the so-called «merchants of death» who received so much publicity in the 1930's. In other instances, there are strong arguments for nationalizing an enterprise on cultural or political grounds. Such arguments, for example, were among those used to justify the nationalization of British Broadcasting - by a Conservative Government - in 1927. The «air», it was said, should not be put under the power of «money», which could not be trusted to use the enormous educational and cultural influence of the radio in the best interests of the public. Again, it can be argued that any industry of national importance which is in continuous, or at least long-term, need of a public subsidy is a natural candidate for nationalization. Such was the case with British Civil Aviation.

These instances, however, are «marginal ones» to anyone but a convinced socialist. There is plenty of room for argument here between those who would nationalize outright and those who would subject existing private companies to fairly stringent measures of public control. I am not suggesting that a convinced socialist, whose political philosophy would lead him to nationalize all the basic industries, is necessarily wrong (for I happen to be

a socialist myself). What I am suggesting is that, at a certain point, arguments for nationalization based on general economic and administrative considerations of an immediate kind become weaker and tend to be replaced by arguments based upon one's own general conception of what constitutes a «good society» (if one is an «ethical» socialist) or upon one's view of the nature of social - economic evolution (if one is a «scientific» socialist). That, at least, is a conclusion that can be drawn from British experience.

The Iron and Steel Battle :

It is in this connection that something should be said about the vigorous controversy waged between the Conservative Party and the Labor Party about the nationalization of Iron and Steel and of Road Transport. For the Conservative Party, with some individual exceptions, nationalization is at best a necessary evil. It is a «last resort» treatment for an industry which cannot conceivably be made efficient or persuaded to render adequate service by any other method. No Conservative, I think, positively rejoiced in the Conservative Government's nationalization of the «wholesale» distribution of electricity in 1926, or in the National Government's creation of the London Passenger Transport Board in 1933. Some did not even accept these measures as necessary ones; but the responsible leadership of the Conservative Party had evidently come to the conclusion that there was no other way out. Labour, on the other hand, has always - or perhaps one should say until recently - tended to regard nationalization as one of the principal weapons of the socialist assault on capitalism. Hence, during the inter-war period, Labour spokesmen persistently taunted Conservatives for their reluctant and hesitant acceptance of «socialist principles», as evidenced by the creation of the Central Electricity Board (1926), the British Broadcasting Corporation (1927) and the London Passenger Transport Board (1933). Hence, also, the Conservatives accused Labour, during the period of the third Labour Government (1945 - 1950), of «nationalizing for the sake of nationalizing» in obedience to «doctrinaire socialist principles».

Now Labour's case for the nationalization of coal, electricity, gas, civil aviation and the railways could be made out on grounds that were, to some extent, common to all sections of informed political opinion. That this was so is proved by the fact that the Conservatives, although strongly criticizing the forms of nationalization that were imposed, have no intention of returning these sectors of national economy to private enterprise. It was otherwise, however, with Iron and Steel and with Road Transport. Labour, it is true, by no means confined itself to «doctrinaire» socialist arguments for the nationalization of these two sectors. Mr. Morrison, Labour's expert in these matters, was far too severely practical in his attitude towards nationalization

to allow this to happen. Nevertheless, it must be admitted that specific arguments of the kind that would appeal to nonsocialists were, in respect of these two industries, less powerful than those that could be used for the other industries on Labour's nationalization programme. Let us take Iron and Steel as an example. The extent to which the Iron and Steel industry engaged in the monopolistic and restrictive practices was open to doubt. No one could say that it was not increasing its production and, introducing new and more efficient methods of working (*). Moreover, from a Conservative point of view, it displayed one of the essential hall-marks of success: it was making profits. Both parties, admittedly, recognized the need for public control over an industry so vast and so vital to the national economy. But whereas Labour argued that the best form of such control was public ownership (which alone could put an end to the activities of the «robber barons»), the Conservatives argued that the establishment of a supervisory board would provide all the control that was needed without destroying the manifest advantages of free enterprise. In the light, therefore, of the actual situation of this industry, the argument between the Labour advocates of nationalization and the Conservative advocates of private enterprise cut much deeper than the arguments that had developed over previous nationalization measures. It was further exacerbated by the fact that Labour pushed through its nationalization of Iron and Steel at the end of its five years office with the help of an Act, arousing great constitutional controversy, which reduced from two years to one the period during which the House of Lords could delay legislation on which the House of Commons insisted. Not unexpectedly, therefore, the Conservatives announced that they would not accept the nationalization of Iron and Steel and would take the unusual step of denationalizing it when they came into office. This, of course, they did. The denationalization process, incidently, was facilitated by the fact that Labour's nationalization measure, while giving an Iron and Steel Board overall control of the industry and expropriating the private shareholders (with compensation, of course, as in all the nationalization statutes) left the structure of the existing companies substantially undisturbed.

Two Conclusions :

What emerges from this very brief review of the reasons for the nationalization of industry in England and of the controversies that have developed on the subject between the two main political parties? Two conclusions are, I think, quite evident, viz. (1) That nationalization is not a

(*) Although there was plenty of room for controversy about whether it was doing so fast enough, or would do so with greater speed and consistency under nationalization.

specifically socialist device and that both parties have contributed to its development; (2) that the dispute between the two parties is not about nationalization as such but about the scope of nationalization, the forms that it ought to take and, to some extent, its purposes. It should be added, however, that this dispute is an inner-party as well as an inter-party one, particularly so far as the Labour party is concerned; for there is by no means any firm agreement on these matters within the socialist ranks, as anyone who reads the Reports of Labour Party Conferences and Trade Union Congresses will quickly realize. In this matter, it might be said that the situation as between the two main parties in England is not dissimilar to the situation as between the Democratic Party and the People's Party in Turkey.

We may now pass on to questions concerning those industries which have already been nationalized and are not likely to be denationalized. Of these, three are of paramount importance, viz. (1) by what methods should public control of a nationalized industry be made effective? (2) what are the best forms of internal organization? and (3) to what extent should (a) workers and (b) consumers participate in management and supervision?

Public Control :

The first question will be dealt with at some length in the article that is to follow. Here, therefore, I will do no more than provide some background information that will help to make that article more intelligible to readers not very well acquainted with British conditions.

The extent and methods of public control of a nationalized industry have long been subjects of debate in England. How is it possible to combine the freedom and flexibility of management needed by an enterprise of an industrial or commercial type with an ultimate political responsibility which must necessarily lie in the hands of a minister answerable for his actions to a democratically elected parliament? A provisional answer has been found in Britain, as elsewhere, in the shape of the **Public Corporation**, a ministerially appointed body given a free to run the "day-to-day" affairs of the industry as it thinks fit, within the limits set by law and by ministerial directive. In setting up these bodies, and thereby exempting nationalized industries from the "civil service" rules applying to ordinary government departments, from financial control by the Treasury and the Comptroller and Auditor General, and from "meticulous" interference by politicians with more knowledge of constituency management than of industrial or commercial management, Parliament has aimed at creating organizations which, to use the memorable phrase of President Roosevelt, are "clothed with the

power of government but possessed of the flexibility and initiative of private enterprise». All of the newer nationalized industries are now thus controlled. Only the Post Office, our oldest state enterprise, together with the Admiralty Dockyards and the Royal Ordnance factories, remain subject to the «normal» type of departmental organization.

It should not be imagined, however, that the «public corporation» idea was easily accepted by informed public opinion, or that controversy about its merits has now ceased. Labour, which has used it on a scale which would have horrified non-socialists in the 1920's and 1930's, was originally rather hostile towards it, regarding it as an instrument of state capitalism rather than of socialism; and this opinion still prevails among Labour and Trade Union «left - wingers». This may be surprising to some foreigners who have been misled into regarding the British Public Corporation as a Labour Party invention. The dominant personalities in the Labour party, however, originally (that is before the First World War) thought of nationalization in terms of establishing new government departments similar in their legal and constitutional status to the Post Office; then, during and after the First World War, Labour opinion veered towards conceptions deriving from syndicalism and guild socialism, and involving a large measure of «workers control». It was not until the middle of the 1930's that the Public Corporation became part of Labour's official nationalization policy, and even then it was accepted by certain sections of the movement with many misgivings. By that time, of course, the Labour party had before its eyes several actual examples of the Public Corporation, such as the British Broadcasting Corporation, the Central Electricity Board, and the London Passenger Transport Board - all of them Conservative creations. It is hence not surprising that the leading protagonist of the Public Corporation within the party had some difficulty in persuading his followers that he was not trying to sell them a second - hand conservative product called «state capitalism» as a substitute for the shining new, but vaguely defined, industrial order which brightened socialist dreams.

Labour, then, had to undergo a fairly long process of «education» before it could accept the idea that socialism was to be equated with the management of an industry by a number of publicly appointed businessmen, administrators and technicians, remote from the problems of the workshop and, in many cases, actually anti-socialist in their opinions. Even now, the tendency is to regard such a form of industrial management as only a first step along the socialist road; for the idea of «worker's control» is by no means dead, and groups such as the New Fabians are loud in their warnings against the dangers of a managerial society. It should not be imagined, however, that that is the only quarter from which criticism has come. Non-

socialist admirers of the British constitution and protagonists of more effective forms of parliamentary government have from time to time expressed great uneasiness about the transfer of large areas of public administration to bodies for which ministers would accept only limited responsibility and over which the House of Commons had no more than shadowy and unsubstantial forms of control. The most highly qualified official body that has ever studied the British machinery of Government, the «Haldane» Committee of 1918, inveighed against the idea that «the importance of the service to the community is a *prima facie* reason for making those who administer it immune from ordinary parliamentary criticism», and recommended that «there should be no omission in the case of any particular service of those safeguards which ministerial responsibility to parliament alone provides».

The task of combining freedom for business management with parliamentary and ministerial control is indeed a complex one and no one would claim that Britain has found the ideal solution. The postwar policy of the Labour Party was to make a distinction between day-to-day administration, which was to be placed firmly and autonomously in the hands of the Corporations, and the formulation of general policy (*) which was to be a ministerial responsibility for which the minister, of course, had to answer to the House of Commons. Theoretically, the distinction was a good one; practically, it was by no means easy to operate, for there is no clear defining line between the «day-to-day» management decisions and general policy decisions. Furthermore, as the Minister who appoints and dismisses the members of the Corporation necessarily has the last word in the private conversations which he conducts with his appointees, it is sometimes difficult for Parliament to know at the time who is really responsible for a particular decision. Hence, there is a demand for clearer division of responsibility between Minister and Corporation, and for the development of more effective methods of parliamentary supervision: methods which, while not preventing the corporations from enjoying their proper freedom of action, will give the House of Commons some real authority over their general policies. Some of the proposals to give effect to this latter demand will be discussed in the succeeding article.

Other forms of public control are more or less under continuous discussion. On the financial side, the situation is fairly satisfactory, as the accounts of the industries are ably audited by ministerially - appointed professional auditors whose reports, published annually, are laid before the House of Commons. Financial probity, however, is not enough. In Britain, generally

(*) Including, of course, the power to sanction long - term development plans, the raising of loans and the issuance of bonds.

speaking, it can be taken for granted, although a recent case which involved the imprisonment of the Chairman of a Public Corporation shows that its price, like that of liberty, is eternal vigilance. Infinitely more difficult to secure is the efficiency of the Public Corporation. In Turkey, this desideratum is the concern of the Prime Minister's High Control Board, which, however, cannot be regarded as one of the most successful institutions to which the Turkish Republic has given birth. In Britain, there is no corresponding institution - although as long ago as 1920 one of our greatest creative writers on public administration, Sidney Webb, strongly argued the desirability of having one. The improvement of efficiency is regarded as a managerial function, and it must be admitted that some of the Corporations have made great efforts in this respect, often with the assistance of private firms of management consultants. Just as «war is too important a matter to be left to generals», however, efficiency is too important a matter to be left to the managers and their aides, particularly in industries which, by virtue of their monopolistic position, are largely immune from competitive pressures. Consequently, the demand has arisen - some aspects of which will be discussed in the following article - for some type of external «efficiency audit». I believe that eventually it will have to be satisfied; but everyone recognizes that one should proceed with particular care in this field, for the task is to devise objective efficiency tests and to apply them in a way which will not interfere unduly with managerial autonomy. Every Director of a State Enterprise in Turkey knows only too well the inhibiting effect of having people continuously «looking over his shoulder», and there is more than enough proof here that clumsy methods of «efficiency control» can defeat their own ends. Nevertheless, the need is there and is likely to be felt with increasing force.

Internal Organization :

This discussion of efficiency control brings us to the second of our three questions: the internal organization of the nationalized industries; for it is obvious that efficiency is largely a matter of devising the right kind of structure and discovering the most appropriate procedures. One of the problems here is how far a nationalized industry should have an administrative structure imposed upon it by legislative decree and how far it should be left free to devise its own. Turkey has chosen to pass a Law on State Enterprises which gives all those undertakings coming within its scope a common organizational pattern, to the extent to which that is possible. England has no such law. Each nationalized industry has been regarded as presenting a unique structural problem and no attempt has been made to give them all the same shape, except to the extent that they are all

administered by ministerially - appointed Boards. In this way Parliament, when making a new nationalization, has been able to benefit by the experience of previous nationalizations. Its use of that experience so far has been in the direction of writing more rather than fewer provisions regarding administrative structure into the nationalization Acts.

The first nationalization measure of the 1945 to 1950 Labour Government, the Coal Industry Act, simply established a National Coal Board and left the organization of the industry entirely to its discretion. The present administrative machinery of Divisions and Areas, each with its own subordinate Board, does not therefore depend upon legislation but solely on the will of the National Coal Board, which is quite free to alter it at any time without consulting anybody. Later nationalization Acts, however, did not give so wide a measure of discretion to the central authority. In nationalizing transport, for instance, Parliament did not simply create a Transport Board and say to it, «Now administer the whole British transport industry just as you think fit». In addition to the central body, the Transport Commission, it created a series of Executives for Railways, Road Haulage, Road Passenger Transport, Docks and Inland Waterways, Hotels, and London Passenger Transport. Each Executive, like the Transport Commission itself, constituted a partially - independent ministerially - appointed Public Corporation, and its relations with the central body were carefully prescribed. In nationalizing electricity, Parliament divided administrative responsibility between a central British Electricity Authority and fourteen Area Boards. Broadly speaking, the BEA has the task of supervising the whole system of generating the electricity and of supplying it in bulk to the Area Boards, while the latter must plan and carry out the actual distribution to the consumers within their areas. In this case, the powers of the central authority are considerably greater than those of the area authorities. It is quite otherwise in the case of the gas industry, where both production and distribution are carried out by the Area Boards and the Central Gas Council, principally composed of representatives of the areas, is no more than a coordinating body.

These differences of structure, which might be further illustrated, were partly the result of differences in the natures of the industries concerned. For instance, the already - realized technical possibility of an integrated electricity supply for the whole country through «the national grid» pointed to the need for a central British Electricity Authority with wide powers. What actually happened was that the BEA took over the duties of the existing Central Electricity Board, which was principally concerned with the «wholesale» distribution of power through the «grid» to the electricity undertakings of local authorities and private supply companies, and added

to these duties the ownership and operation of the generating stations themselves. The Area Boards, for their part, coordinated, on a regional basis, the task of bringing the service to the actual consumers, under the supervision of the central body. Gas, on the other hand, was not technically at all suited to unified central administration. There could be no national gas grid. What was needed was a regionalisation of the supply, so that greater economy and efficiency could be achieved through the concentration of production in large, well - equipped generating plants. Hence in this case the relationship prevailing between the central Electricity Authority and its Area Boards was, in a general way, reversed, operative responsibilities being concentrated under twelve areas.

It would have been possible, of course, for Parliament to have treated gas and electricity, and indeed all the nationalized industries, in the same way as coal. If complete discretionary authority had been given to the central Transport, Electricity and Gas Boards, these, no doubt, would have worked out schemes of decentralization or devolution just as the National Coal Board did. It seems to have been recognized, however, that «industrial giants», particularly of the publicly - owned kind, have a natural tendency towards excessive centralization. There were many criticisms, which did not emanate entirely from Conservative circles, to the effect that the Coal Board had created a top - heavy, excessively bureaucratic administrative structure. At an early stage, indeed, the Conservative Party, through its two most distinguished coal industry experts, Sir Charles Reid and Col. Lancaster, proposed a statutory decentralization of the industry among 24 comparatively autonomous area boards and the reduction of the National Coal Board itself to the status of something equivalent to a combination of holding company and regulatory agency. There can be little doubt that the Labour Party took these criticisms much more seriously than it appeared to do in most of its public propaganda. As time went on, it developed «a greater awareness for the need of decentralized organization» as a matter of administrative principle, quite apart from the technical factors which were involved. Thus, writes Mr. D. N. Chester, «at one extreme - in time and in content - the Coal Industry Nationalization Act 1946 set up only one national board and made no statutory provision for decentralized management. At the other extreme, the Iron and Steel Act 1949, though establishing a single national board» also kept in existence «the various iron and steel companies, the Board being a huge holding company». Moreover, the Iron and Steel Act Provided «that the British Iron and Steel Corporation must so exercise its powers as to secure the largest measure of decentralization consistent with the proper discharge by the Corporation of their duties».

it is well known that Turkey, like Britain, is actively concerned with the problem of securing adequate decentralization of administrative responsibilities within its nationalized industries. I would therefore suggest that British experience is worth studying here for both the positive and the negative lessons that it teaches.

There are, of course, many other organizational problems of great interest which cannot be dealt with in a study as general and introductory as this. Those interested in them are referred to the appended Bibliographical Note. One, however, ought to be specifically mentioned because it offers a point of comparison and contrast with Turkey. It is well known that in this country the Administrative Councils of the State Enterprises do not play a very important rôle; although their legal powers are considerable, they often act as little more than «rubber stamps». The real, as distinct from the theoretical line of command, runs from the responsible Minister to the Director - General of the Enterprise. Britain, on the other hand, has given her nationalized industries administrative councils (i.e. boards) which possess real collective authority. In making his appointments to the boards, the minister is statutorily bound - as indeed he is in Turkey - to have regard to the administrative technical and managerial competence of the personnel; but I think it may be truthfully said that he takes this responsibility more seriously than does his Turkish opposite number who, in any case, is not the final authority in respect of appointments, usually having to share with other ministers his power to make nominations. The British minister's object is to create a well - balanced team, capable of giving real collective leadership to the industry concerned.

Whether, at this top level of the industrial hierarchy, administration by committee is better than one - man administration is open to discussion. Most countries appear to think so and Turkey herself gives at least lip service to the idea; but committee administration, of course, is a difficult device to operate effectively and has its own distinctive problems. One of these, which has given rise to much discussion in England, relates to the extent to which each member of the committee or board should be given independent specialized authority of a «functional» kind. In the original Coal Board, each member was a specialist and took charge of an executive department, e.g. production, marketing, finance, labour relations, scientific research, manpower and welfare. There was a similar allocation of functional responsibilities among the members of the Divisional Boards which the central Board established. This arrangement gave rise to severe criticism. It was said that parallel streams of orders, sometimes contradictory, were flowing down the various functional channels, to be sorted out to the

best of his abilities by the Mine Manager who, at the receiving end, found little opportunity of exercising the independence and discretion that he needed to do a proper job. «Line and staff», it was said, had been inextricably confused by this unscientific form of organization, with detrimental results on the efficiency of the industry. The National Coal Board, in its report of 1948, vigorously rebutted these charges, but, nevertheless, subsequently made organizational changes which met most of the critics demands. In other nationalized industries, the boards displayed a large variety of patterns, from the completely «functional» board (Railway Executive) to the completely «general» (Transport Commission). Opinion now seems to be fairly strongly in favour of the latter type, except when special administrative circumstances necessitate modifications of it.

«On the present experience», writes Professor W. A. Robson, «it would appear that a policy board is to be preferred to a functional board; but that members with expert knowledge of the industry may with advantage be included in the policy board. The important fact to be borne in mind is that a governing board should not be a collection of men in charge of departments but a closely - knit team bringing their collective judgments to bear on the large questions of policy. It has been aptly remarked that policy is not the sum total of its specialist parts» (Problems of Nationalized Industry, page 103).

Immediately below the board level, the question arises of concentration or deconcentration of executive responsibility. The Turkish solution, at least in all the «3460» enterprises, is to concentrate such responsibility in the hands of a Director - General. Britain has adopted this form of organization only for the BBC, the British Overseas Airways Corporation and the British European Airways Corporation. In all other cases, Management Committees, consisting of the chiefs of the various departments and services, have been preferred. This solution seems to be well in line with the experience of some large - scale private businesses, at least in Britain. The Secretary of the Imperial Chemical Industries declared several years ago that his company had found that «the unit seems to be spread too widely for one or two men only to hold the whole of it before their minds as an entity and at the same time control it in the requisite detail. Modern industry is too complex to permit such a simple solution» (G.E. Milward (ed): Large - scale Organization, page 164). However, the merits and demerits of the two alternative forms of organization remain very much open to debate (see for instance B.D. Baker: A Board of Management instead of a Managing Director - British Institute of Management 1951).

Workers and consumers :

The third large question that we undertook to discuss was that of the participation of workers and consumers in the control and supervision of a nationalized industry. For Turkey, this does not appear to be a problem of any immediate importance, for I have yet to hear of workers at Zonguldak demanding representation on the Administrative Council of Etibank or of purchasers of Sümerbank shoes asking for the establishment of a consumer's council through which they can express their criticisms of price, quality and availability. These, however, are live issues in Britain and it may safely be predicted that the time will come when Turkey has to confront them, even though it may now appear comparatively distant.

The issue of «worker's control» - or, as it is now more usually expressed, «worker's participation in control» - has already been briefly referred to. The question which it raises can be reduced to the following comparatively simple terms: «Should the Trade Unions confine themselves to representing the interests of their members vis-à-vis the management or should they strive to obtain representation for the industry's employees on its administrative and managerial organs?» As we have seen, the general opinion on this subject among the British Trade Unionists has greatly changed since the early 1920's, when every socialization plan put forward by the Labour Party and Trades Union Congress gave at least half the places on the Administrative Board of the proposed nationalized industry to the representatives of the workers. Trade Unionists to-day have a lively fear that if their leaders should be elected to sit on the organs of industrial administration and management, they will «go over to the boss», or at least that their dual position as industrial administrators and worker's representatives will put them in an impossible situation. Furthermore, there is a general opinion that the administration of an industry and the leadership of a Trade Union are tasks that call for such very dissimilar qualities, that a man who has been successful in the one capacity is not likely to be successful in the other. Thirdly, it is considered that, to be effective, the Administrative Board of a nationalized industry must be a united team with sole responsibility to the minister appointing it and that such a team cannot be built up on a basis of «interest» representation. Therefore, although Trade Unionists have been appointed to the Boards (including the former General - Secretary of the Trade Union Congress who, as Lord Citrine, is the highly successful and highly paid chairman of the British Electricity Authority) they have been appointed in an individual and not in a representative capacity and have had to resign their positions in the Trade Union movement.

The workers, however, have not been left entirely out of the picture, as each nationalization statute has instructed the appropriate board to establish joint machinery for consultation with the Trade Unions on conditions of employment, questions relating to the safety, health and welfare, and such aspects of the Board's operations as are of mutual interest to itself and its employees. These legislative instructions are fully in line with the recommendations on the subject made by the General Council of the TUC in its report on Postwar Reconstruction (1944). The structure of the consultative machinery which has been established varies widely from industry to industry and so does the extent to which questions of industrial policy as distinct from questions of wages, hours, and conditions become the subject of discussion between employer and employed. (*).

It cannot be said that the machinery for worker's consultation has worked as well as some of its advocates expected or that employer - employee relations in nationalized industries are substantially different from those in private industries. Some attribute this to «failure of communication» between the Boards and their employees; some to the character of the Boards themselves (which contain a fairly large preponderance of ex-company directors); some to the «selfishness» of the workers; some to general postwar malaise, and some to a combination of these factors. Whatever the truth of this matter may be, there can be no doubt that as yet very few workers in the nationalized industries feel that they are really partners in the enterprise. Several unions, moreover, including the very powerful National Union of Railwaymen and the Electrical Trades Union, still advocate schemes of joint control which, if accepted, would place trade unions representatives in a very powerful position on the various administrative and managerial organs. Whether the development of a sense of partnership demands such a radical change in the current British conception of nationalization, is a question that cannot be dogmatically answered. That the principle of «interest representation» is at least not incompatible with more or less coherent industrial management is proved by the example of France, where that principle has been accepted. On the other hand, it can hardly be asserted that the workers in the French nationalized industries have greatly benefited thereby, either materially or spiritually. Arguments by analogy, however, particularly where countries with such widely different traditions as England and France are concerned, are notoriously inconclusive and, in any case, it

(*) The right to strike, it should be added, is enjoyed by the workers in nationalized industries no less than by those in privately owned industries. It is occasionally made use of and, more often, employed as a threat. Since the war, however, there have been no nation - wide strikes in any of the nationalised industries.

is not my business here to advance proposals for reform. But what can and should be said is that no nationalized industry can attain the fullest efficiency and provide the maximum range of satisfactions both to its consumers and to its personnel unless it succeeds in attracting, by one method or another, the loyalty of its employees; and that goes for private industry too.

Satisfaction of the consumers, of course, is no less important than satisfaction of the workers. It is possible to imagine an industry occupying a monopolistic position in the market which gives its workers everything they want, but at the expense of the unfortunates who have to purchase its products. Conversely, it is well known that quite a high degree of consumer's satisfaction can be provided on the basis of the most hideous exploitation of labour. Ultimately, of course, consumers and workers are the same, if we take the whole range of industries as our field, and what hurts one also hurts the other. More immediately, however, and in relation to a given industry, their interests may clash and therefore separate provision needs to be made for each group to express its point of view. This has been recognized by all the nationalization statutes, which provide for organized consultation with consumers as well as with workers. The difficulty here, of course, is that whereas workers form a comparatively compact body which can be represented through the appropriate Trade Union Committees, consumers are dispersed and unorganized. In all cases, therefore, the Consumer's Councils established by the nationalization statutes are ministerially appointed and not popularly elected bodies, and this necessarily throws doubt on their representative character. Moreover, the multiplicity of these bodies (there are area as well as national councils for gas, electricity, transport and the BBC), and the alleged inaccessibility of some of them, seems to have created a certain confusion in the public mind, with the result that they are comparatively little used. Recently, proposals have been made for integrating the machinery for consumer's representation and giving the popularly - elected local authorities a key rôle to play in it. No action has as yet been taken in these proposals, but everyone recognizes that consumer representation is one of the weaker aspects of the whole system of nationalized industries. Nevertheless, it is a gain that the need for such representation has at least been recognized. Consumer's Councils, of course, like the organs of worker's consultation, are solely advisory in character and could not very well be anything else. This, indeed, is an inherent source of weakness, which would be apparent whatever machinery was adopted. The alternative method of giving representation to the consumers of the administrative boards of the industries, as in France, has not seriously been considered across the Channel; and the French experience in this respect does not encourage imitation.

Conclusion :

This necessarily brief survey of nationalization in Britain has touched on a few points only but it is hoped that these will be of some practical as well as of theoretical interest for Turkish readers. A question which foreigners always ask has quite deliberately not been answered: "Are the **British nationalized industries a success?**" One can only reply, in the words of a famous British radio personality whose recent decease was a loss to both scholarship and entertainment: "It all depends on what you mean by success". My personal opinion, for what it is worth, is that the industries concerned could not in the absence of nationalization have made the progress that they have undoubtedly achieved; but that would be challenged by many people quite as well informed as I am. Whether, given that nationalization was desirable, these industries have taken the fullest possible advantage of their opportunities is an even more debatable question. Some of the factors involved can be measured; others are matter of opinion. What can be said without contradiction is that experience has proved that nationalization offers a **practicable** form of industrial management over an area of industry much wider than most Britons, outside the socialist ranks, ever contemplated in pre-war days. In any case, it has come to stay, and will probably undergo further extensions sooner or later. Most of the problems it poses are not substantially different from those presented by any form of large-scale organization, public or private. In England, then, as in Turkey the task is to find realistic solutions to these problems rather than to sing the virtues of the "new industrial order" or to lament the vanished past.

Bibliographical Note :

For the student of Nationalisation in Britain, an indispensable work of reference is D. N. Chester: **The Nationalised Industries — a Statutory Analysis** (2nd Edition, Institute of Public Administration, London, 1951. Very able research on the problems of nationalisation has been done by the Acton Society Trust, which has published its findings in twelve pamphlets collectively entitled **Nationalised Industry** (London, 1950 — 52) The same society has published a useful report entitled **Training and Promotion in Nationalised Industry** (London, 1952).

Of the more controversial works, attention might be drawn to W. A. Robson (ed.): **Problems of Nationalized Industry** (London, 1951), H. Clegg: **Industrial Democracy and Nationalisation** (Oxford, 1952) and H. Clegg and T. E. Chester: **The Future of Nationalisation** (Oxford, 1953) The first of these works contains a very full bibliography (to 1951).

Two very useful American studies, both devoting a great deal of attention to nationalisation, are B. W. Lewis: **British Planning and Nationalization** (New York and London, 1952), and R. A. Brady: **Crisis in Britain** (Berkeley, and Oxford, 1950).

Of pre - war works on nationalisation, the following continue to repay study: L. Gorzon: **The Public Corporation in Great Britain** (Oxford, 1938); T. H. O'Brien: **British Experiments in Public Ownership and Control** (London, 1937, New York, 1938); W. A. Robson (ed): **Public Enterprise** (London and Chicago, 1937); H. S. Morrison: **Socialisation and Transport** (London, 1933); M. E. Dimock: **British Public Utilities and National Development** (London, 1933, Chicago, 1934)

For students who wish to follow developments in the field of nationalisation, probably the most useful periodicals are: **The Economist** (weekly), **Public Administration** (quarterly), and **The Political Quarterly** (quarterly).

SİYASÎ İLİMLER VE HUKUK

DEVLET VE SİYASET

Prof. Dr. Yavuz ABADAN

Devlet ile siyaset, kıymet hükümleri taşıyan bütün mefhumlar gibi yere, zamana, dünya görüşlerinin ayrılığına hattâ şahsî temayül ve kanaatlara göre mâna ve muhteva değiştirmişlerdir. Fakat bu iki mefhum arasında mutlak bir kanunîliğin ifadesi hâlinde sürüp giden sabit, devamlı, içli münasebet, hiç bir zaman en küçük bir tereddüdün bile mevzuu olmamıştır. Bütün çağlar boyunca siyaset devlet gibi, devletsiz siyaset de beşer idrâkine sığmayan bir tasavvur olarak kalmıştır.

Yalnız bu sıkı kaynaşma, her iki mefhum hakkındaki görüşlerin, açık prensiplerde karar kılan bir aydınlığa ulaşmasını sağlayacak bir teminat kuvvetini kazanamamıştır. Fikir tarihinin başlangıcındanberi devlet hakkındaki düşünceler; çeşitli varyasyonlarla, ilahî kutsallık ile şeytanî deccallık; siyaset konusundaki telâkkiler ise, ahlâki ülkücülük ile oportünist menfaatçilik arasında, bir rakkasın mütemadî hareketleri gibi sallanmaktadır. Bir yandan anarşist ve totaliter doktrinler, birbirine zıt iki uç halinde devlet varlığını red ve inkâr rekabetine girişirlerken, diğer yandan makyavelist tahakküm zihniyetine dayanan sağcı veya solcu dikta rejimleri, siyasetin itibar ve değerini sarsma hususunda birbirleriyle yarış halindedirler.

Fakat bütün bu fikir ve hareket Chaos'u üstünde devlet ve siyaset, sosyal hayatta reel tesirlerinden aslâ azâde kalamadığımız ve kalamıyacağımız iki nazım kıymet prensibi olarak daima karşımızdadır. Hattâ denilebilir ki, devlet ve siyaset, varlıklarını kendilerinden kaçınanlara veya kendilerini inkâr yoluna sapanlara karşı, daha kuvvetle hissettirme temayülündedirler. İşte biz bu yılın açış dersinde, önce maddî mevcudiyetlerini açığa vurmaksızın, cemiyet hayatının her safhasında hâzır ve nâzır (Allaha has vasıf) olan bu iki mefhum arasındaki kopmaz bağlılığı, sonra da bunlara yüzyılların fırtınalı sarsıntılara dayanma şansını veren değişmez öz cevheri belirtmeğe çalışacağız.

A — Devlet ile siyasetin kader ve fonksiyon birliği, aynı asıldan aldıkları adlarla başlıyor. İlk çağ demokrasisinin beşiği sayılan Yunan Şehir Devletlerinin müşterek adı ve vasfı, «Polis» dir. (Odyssé de kuruluş hikâyesi). Polis, dört duvarla ve sularla çevrili bölgenin tam merkezini ifade eder. Aynı zamanda siyasî toplantı yeri olan Pazar (Agora) da buradadır.

1 — Polis adını ve varlığını, bu meydanda toplanan çoğunluğun siyasî haklarını bizzat kullanmalarından almaktadır. Eski Yunan'ın hâkim parolası, «devleti vücade getiren evler değil, adamlardır» sözüdür. Adamlar tâbirinde esas kıymet ise, sayıda değil, Polis'e mensubiyet dolayısıyla hürriyete ve siyasî haklara sahip olmada tecelli etmektedir. Polis'in ifade ettiği hemşeri ve vatandaş topluluğu, modern demokrasilerde de, devletin en üstün kıymet biçilen esas unsuru sayılmaktadır (Ülke ve Hakimiyet). Bugün mânası çok daralmış bulunan Polis mefhumu da, şehir ve devletle iki taraflı münasebeti bakımından aslı ile rabıtasını ifşa etmektedir.

Yunan Devlet Nazariyesi de, bu terime bağlı kalmıştır. Devlet felsefesinin ilk klâsik eseri olan Eflatun'un Politeia'sını, başka dillere doğrudan doğruya «Devlet» diye tercüme edenler vardır. Ancak eserin muhtevası gözönünde tutulduğu takdirde, «Devlet Anayasası» buna en uygun bir karşılık teşkil eder. Eflatun'un talebesi Aristo ise, Devlet Nazariyesi ile ilgili eserine «Politikon biblia okto» = «Siyaset veya Devlete ait Sekiz Kitap» adını vermektedir. Bundan başka Xenofon, Eflatun vesaire, Devlet adamını «Politikos» yâni siyasî kelimesiyle vasıflandırmaktadırlar. Burada siyasî tâbiri, devletle ve devletin unsuru olan vatandaşla ilgili her konu ve meseleyi içerisine almaktadır.

Devlet ve siyasetin menşe iştirakiyle kader ve görev birliğini belirtmek için, bundan daha esaslı ve mevsuk kaynaklara gitmeğe lüzum ve imkân yoktur. Bu izahat gösteriyor ki, ilk kuruluşundan beri, devlet varlığının esas ve temel şartı olan politika yâni siyaset ile, onun sıfatı olan siyasî kelimeleri hemen hemen aynı mânaları muhafaza etmek suretiyle, eski Yunanistan'dan bütün ilim dillerine geçmiştir.

2 — Romalılar Polybius, Scipio ve Çiçeron gibi tarihçi ve devlet adamları delâletiyle, Yunan Felsefesine ve Devlet Nazariyesine vukuf hasıl ettikten sonra, eskiden kullandıkları «Urbs» terimini bırakarak, Şehir Devletini «Civitas» diye vasıflandırmaya başlamışlardır. Civitas, kelime itibarıyla değil, fakat öz ve muhteva bakımından tıpkı Polis gibi, şehir devletinde hür vatandaşlar topluluğunu ifade etmektedir. «Citta», «Cité», «City» gibi bu kelimenin modern dillerde yaşayan şekillerini zikrederken, şehir ve medeniyet (Civilisation) ile alâkasına ayrıca dikkati çekmek isteriz.

Devlet Terminolojisinin bundan sonraki gelişimi, siyasetle menşe ve görev ilgisini gölgelendirecek dallı budaklı bir istikamet takip ediyor. Eski Roma'da Civitas'ın yanında topluluk mânasını ifade etmek üzere, «Res - Publica» terimi de kullanılmaktadır. Dilimize aynen âmme malı veya işi diye çevirebileceğimiz bu terim, devletle birlikte her türlü kamu müesseselerine ait umumî hizmetleri ve halkın müşterek istifadesine tahsis edilen malları ifade etmektedir. Bugün «Cumhuriyet = Republique» mefhumu ile

karşılığımız bu tâbirin, Başkanları seçimle taayyün eden devletler hakkında kullanıldığı herkesin malûmudur.

Roma Devleti, İtalya yarım adasından taşıyıp büyük bir kara devleti haline genişleyince, Civitas, yerini imperium'a (İmperatorluk) a terk ediyor. (İnsanlar üzerinde emir veya hâkimiyet kudreti) Bunun Cermenler'de karşılığı, Regnum (ülke üzerinde emir veya hâkimiyet kudreti) dur.

Muayyen bir topluluğun durumunu ifade etmek üzere «Status» terimini, meşhur kamu ve özel hukuk tefrikında ilk defa Roma Devleti mânasında kullanan, Hukukçu Ulpianus'dur. Bu mefhumu bugün haiz olduğu ilmî değeri kazandırıp onun, modern devleti ifade eden bir tâbir olarak yerleşmesini sağlayan Machiavelli'dir (1469 - 1529). Floransa'lı tarihçi siyaset adamının, «Prens» adlı eserinde yaptığı târiften sonra, Status ve Stato aslından gelen Etat, Staat, stado (İspanyolca), state (İngilizce) tâbirleri, devlet mânasını ifade etmek üzere, bütün Avrupa dillerinde hattâ Slavca da yerleşmiştir.

Bizim dilimize Arapça'dan gelme devlet teriminin, siyasî mânada topluluğu ifade etmek üzere ne zaman alınmış olduğu ve hangi tarihî gelişim seyri ile yerleşmiş bulunduğu, tetkike muhtaç bir keyfiyettir. Halk dilinde Devlet Kuşu tâbiri, umulmayan ve saadet duygusu ile karışık bir şans veya serveti hatırlatmaktadır. Meşhur «Olmaya devlet cihanda, bir nefes sıhhat gibi» beytinde de, devlet bu mânada kullanılmıştır. Eğer para iktisadî devrinden önce, servet ve saadetin mülkiyet ve tasarrufla sıkı ilgisi, geniş arazi üzerinde yerleşen siyasî birliklere devlet vasfının izafesine sebep olmamışsa, devlet mefhumunun servet veya saadete müteradif bir mânaya taşınması, insanların, gayelerini ancak siyasî birlik halinde gerçekleştirme imkânına mâlik oldukları düşüncesinden kaynak almış olabilir. Herhalde devlet ve siyaset, çok defa saadete müterafık olarak mütalâa edilmiştir. Çiçeron'un meşhur formülü, bunun en kuvvetli delilidir: «Bütün cemiyet şekilleri içinde her birimiz için, devletten kıymetli ve daha mukaddes olanı yoktur». Bu mevzua biraz sonra tekrar avdet edeceğiz.

3— Uzun bir ayrılıktan sonra, 20 inci yüzyılda devlet ve siyaseti tek bir mefhum halinde birleştirme teşebbüslerine yeniden girişildiğine şahit oluyoruz. Eflatun ve Aristo örneğinde bir devlet nazariyesi Rönesansının, asrımızda en dikkati çeken temsilcilerinden birisi, İsveçli Kjellen'dir. İsveçli bilgin, «Siyaset Sisteminin Ana Hatları» adını verdiği eserinde, doğrudan doğruya kendi devlet nazariyesini izah ve tesise çalışmaktadır.

Ona göre, her siyaset sisteminin mihrak noktasını teşkil eden devlet, tıpkı fert gibi, reel bir varlıktır. Her devletin birbirinden kopmaz bağlılıkla birleşmiş beş esas uzuv ve unsuru vardır. Bunlar, devletin şeklî varlığını tâyin eden ülke, malî takatını belirten bütçe, siyasî birliğin ifadesi olan

millet, halk topluluğunu çerçeveleyen cemiyet, devlet kudretini belirten hâkimiyet unsurlarıdır. Bunlar, esasında aynı varlık ve hayat bütününün çeşitli tezahürleridir. Aynı kudretin beş esas unsuru olmaları itibariyle, adeta barışta çalışan ve harpte mücadele eden bir elin beş parmağı mesabesinde dirler.

Bu beş unsuru ilmî şekilde tetkik vazifesini yüklenen beş bilgi sisteminin adları, şöyle sıralanmaktadır: a) Geopolitik (Ülke), b) Ökopolitik, c) Demopolitik, d) Soziopolitik, e) Kratopolitik.

Bu bilgi dallarının esas vazifesi, canlı bir organizm olan devlet varlığında bünye sağlık ve sağlamlığına delâlet eden ahenk kanununu bulmaktır. Bu ahenk kanununun gerçekleşme hususiyetleri, her unsurda ayrı ayrı şekillerde tecelli eder.

Devlet için sıhhat alâmeti olarak ulaşılması matlûp bulunan ahenk ölçüsü, ülkede «Ahenkli bir tabii sahaya malik olmaktır». Devlet bu sayede «Coğrafi ferdiyet ve vahdetine» kavuştuğu nisbet derecede, sağlam bir bünyeye mâlik sayılır.

İktisadî siyasette bu ahengin miyarı, autarchie yâni ekonomik ve malî imkânlar bakımından devletin kendine yeterlik derecesi, demopolitik sahada ise, millî bünyenin gerek maddî gerek fikrî faktörler bakımından tecanüsüdür.

Soziopolitik görüşle, devlet bünyesinin sağlamlığını belirten ölçü, içtimailik duygusu, daha doğrusu fertler arasında haklı kültür menfaatlerinin ahenkli bir müvazeneye kavuşmuş olduğu kanaatinin hâkimiyetidir. Nihayet hâkimiyet unsurunda ahenk ölçüsü, halk ile idare arasında içten kaynaşma; dürüst karşılıklı bir saygı ve anlayış zihniyetinin hâkimiyetidir.

Görülüyor ki Kjellen, siyaseti, devlet vakıasının bütün olaylarını, kanunlarını, problemlerini projektör gibi aydınlatan bir bilgi manzumesi saymaktadır. Alman literatüründe umumiyetle siyasî ilimlerin, devlet ilimleri diye vasıflandırılması da, devlet ve siyaset mefhumları arasındaki kopmaz bağlılığın esaslı bir delilini teşkil etmektedir.

B — Terminolojik gelişimin aydınlattığı bu gerçeği belirttikten sonra, mahiyet itibariyle, devlet ve siyaset münasebetine temas sırası gelmiş bulunuyor. Bu münasebeti, iki ana düşünce etrafında toplamak mümkündür: Bir kerre siyasîlik, devletin ayırıcı vasfıdır. Sonra da siyaset, devlet gayelerinin tahakkuk vasıtasıdır.

1 — Devleti, siyasî bakımdan teşkilâtlanmış cemiyet, yahut kısaca siyasî birliğin ifadesi olarak tarif edince, onu diğer topluluklardan ayıran karakteristik hususiyetin, «Siyasî» vasfı olduğu açıkça meydana çıkmış bulunuyor. Gerçekten devlet, herşeyden önce, siyasî bir kudret tezahürüdür. Eğer

siyasî mahiyet ve hüviyeti olmasaydı, devletin diğer herhangi bir topluluktan farkı olmayacaktı. Bu siyasî hüviyettir ki, devlete, ülke ve halk gibi statik unsurlar üstüne yükselen dinamik bir varlık bahşediyor.

Ancak hâkimiyet adını verdiğimiz bu dinamik unsur delâletiyledir ki, devlet, dışa karşı bir mücadele ve dayanma; içte de bir barış ve emniyet nizamını temsil imkânına kavuşuyor. Devletin belli başlı dış politika görevi, diğer devletlere karşı sınırlarını ve içtimaî nizamını (modern), iç siyasî görevi ise, memlekette huzur ve emniyeti korumaya her an amâde ve muktedir olmasında tecelli eder. Bu imkân ve kudretten mahrum olan devlet, olmaktan çıkmaya mahkûmdur.

a) Bu izahattan anlaşılacağı üzere, siyasî kudret, devlet varlığının esas cevherini teşkil etmektedir. Bu kudretin asıl sahibi kim olduğu hiç bir münakaşa mevzuu değildir. Hâkimiyetin hakikî süjesinin, devlet varlığını teşkil eden halk olduğu esasında doktrin ve prensip bakımından herhangi bir şüphe ve tereddüt bulutu yoktur. Bütün Devlet Nazariyelerinin mihver problemi, hâkimiyetin süjesini değil, kimin tarafından ve ne şartlarla kullanılacağını tâyin meselesinde toplanıyor.

b) Bu problemin çözülmesi hususunda bize rehberlik edecek hareket noktası, hiç şüphesiz devlet varlığının esas unsuru olan «İnsan» ın özü ve tabiatıdır. Aristo, insanı **zoon politikon** vasfı ile diğer mahlûklardan ayırıyor. Bunun ifade ettiği derin mâna, insanın mümeyyiz vasfı olan aklî mevhibenin, politik (siyasî) fıtratla birleştirilmiş olmasıdır. Böylece muayyen bir devlet topluluğu içerisinde yer alan vatandaşları, kendi akıl, idrâk ve hür dilekleriyle bu camiada kaynamış farzedilen rasyonel - siyasî mukavele telâkisinin temeli atılmış bulunuyor.

İnsanları tabiat, hür ve eşit yaratmıştır. Onlar kendi hür dilekleriyle bu nimetleri koruyacak olan Devleti kurmuşlardır. Şu halde devlet, insan tabiatının değişmeyen kıymeti, öz cevheri üzerine kurulmuştur. Bu cevher, herkes için fitrî olan hayat hürriyet, şeref, mülkiyet haklarının her türlü halelden masun kalmasını şart kılar. Devlet, tıpkı tabiat mahlûku olan insana nur ve ışık dağıtan güneş gibi, cemiyet mensubu fertlerin hürriyetlerini teminat ve kefalet altına alan hayatî bir varlıktır. İşte devlet bu bakımdan, Çiçeron'un sözü ile, bütün cemiyet şekilleri içinde en kıymetli ve mukaddesidir. Böyle bir duygu ve zihniyet atmosferi içerisinde devletsiz hürriyet olamayacağı için, hürriyetini seven devletini de sevmeli, hürriyeti için yaşayan devleti için de yaşamasını bilmelidir.

c) Şimdi meselenin en can alacak noktasına geliyoruz. Bu durum yâni devlet varlığı ile fertlerin hür ve rizaya dayanan bağlılıkları, devlette hükmedenlerle hükmolunanlar, idare edenlerle idare olunanlar arasındaki mü-

nasebetlerin de, tek şaşmaz değer ölçüsüdür. Siyaset mefhumunda mahiyeti icabı sevk ve idare fonksiyonu da mündemiç bulunduğundan, modern devletlerde geniş halk kütlelerinin, idare edenlerle idare olunanlardan mürekkep iki esas guruba ayrılması mukadderdir.

İşte bu ayrılmanın insan tabiat ve hürriyetine aykırı düşmemesi için, idare edenlerin bu yetkilerini, kendi şahsî nüfuz ve kararlarından değil, halkın onları bu vazife ile görevlendirmeye lâayık ve ehliyetli görmesinden almaları lâzımdır. İdare edenin, idare olunanla ayniyeti esasında toplanan demokratik zihniyetin dayandığı temel düşünce, işte budur. Bu düşünce, aynı zamanda bir yandan siyasî iktidar mücadelesinde bağı kalınması zarurî esasları, diğer yandan idare edenlerin yetki sınırlarını çerçeveleyen prensipleri, kendi bünyesi içerisinde taşımaktadır.

d) Alman Tarih Felsefecisi Treitschke'nin dediği gibi, iktidar için mücadele, siyasî tarihin bütün muhtevasını teşkil eder. Herhangi bir vatandaş veya vatandaş gurubunu, devlette iktidarı elde etmeyi istemekten alıkoyacak hiç bir ahlâkî, hukukî veya siyasî engel tasavvur edilemez. Bunun gibi, hiç bir vatandaş gurubunun da, diğerinden daha az asil gayelerle ve daha az ülkücü olarak iktidara geçmek istediği iddia olunamaz.

Bir tabiat ve cemiyet kanunu halinde, en keyfî idarelerle tek şahıs veya parti tahakkümüne dayanan rejimlerde de, iktidar için mücadele, şekilde fasılasız devam etmiştir. Ancak bu türlü rejimlerde bu mücadele, daima şahıslar arasında ve kulis arkasında çeşitli entrikalar silsilesi halinde geçmektedir. İngiliz örneğinden kaynak alarak 19 uncu yüzyılda Avrupa'da yerleşen çok partili mürakabe sistemi, bu mücadeleyi açığa millet huzuruna çıkarmış; şahıslardan ziyade fikir ve prensipler etrafında toplanmayı mümkün kılmıştır. Modern demokrasilerin karşılaştıkları çeşitli güçlükler arasında, artık siyasî partilerin eskidiği, soysuzlaştığı, bugünün ihtiyaçlarına cevap vermekten uzak olduğu, yer yer ve zaman zaman iddia olunmaktadır. Ancak bugüne kadar, meşrû ve kanunî çerçeve içerisinde, milletin iradesini temsilen iktidar mücadelesini başarılı neticeye ulaştırmaya elverişli herhangi başka bir siyasî teşkilât şekli ve prensibi ortaya atmış tek bir kimse yoktur.

Bu durum karşısında, siyasî partilerin mevcudiyetine son vermeyi düşünmektense, onların faaliyetlerine ve bilhassa iktidar mücadelesindeki münasebetlerine hâkim olması temenniye değer prensipler üzerinde ısrar etmek daha realist ve ilmî bir görüş olur. Bu bakımdan siyasî taktik icapları neyi emrederse etsin, siyasî partiler arasındaki mücadelenin, siyasî ahlâk esaslarını zedeleyecek ve vatandaşları birbirine düşürecek bir mahiyet ve şekil almaması esastır.

Siyasî ahlâk kaideleriyle siyasî taktik zaruretlerinin karşılaştığı bu konuda, yerine ve zamanına göre en doğru ve isabetli hareket tarzını tâyin bakımından, siyasî Parti Liderlerinin iyi niyetleriyle fikrî ve siyasî olgunluk dereceleri, belli başlı müessir faktör rolünü oynayacağı şüphesizdir.

Christian Wolff, «Aklî Felsefe» eserinde siyaseti, «medenî cemiyet içerisinde yaşaması itibariyle insan varlığını tetkik ve mütalâa eden bir bilgi şubesi» diye tarif etmektedir. Siyasetin, medenî cemiyette hüküm süren hayat, muâşeret ve zihniyetle bu yakın ilgisi, iktidar için mücadele- nin ancak medenî insanlara yakışır kardeşlik ve karşılıklı saygı havası içerisinde ceryanını şart kılmaktadır.

e) Devlet ve siyasette aklî ve ahlâkî kıymetlerin maddî unsurlara üstünlüğü, iktidar sahiplerinin şeref ve mesuliyetini büsbütün arttırmaktadır. İdeâl devlet tasavvuru, esasında siyasî hayatta bir ahlâkî normlar sisteminin hâkimiyetini gerçekleştirme dileğinden başka birşey değildir.

Gerçekten devlet hayat ve faaliyetleri, onu teşkil eden insanların hayat ve faaliyetlerinden tereküp etmektedir. Her devirde ve her yerde devleti yaratan ve yaşatan kaideler değil, insanlar olmuştur. Bu sebeple aklî melekeye sahip insanların hareketlerine nâzım olan ahlâk normlarının, devlet faaliyetlerine de hâkim olması bir zarurettir.

Burada hukuk kaidelerinden bahsetmeyişimizin sebebi, onlara riayetin esasen mecburî oluşundan ileri gelmektedir. Ahlâk kaideleri, otonom bir norm sahası teşkil ettikleri cihetle onlara riayetin tek şartı, harekette bulunanın vicdanî kanaat ve inanışdır. Devlet hayatında ahlâkî normlara kendi hür dilekleriyle uyma ödevi, idare olunanlardan ziyade iktidar sahiplerine düşen ve yaraşan bir haslettir.

Fiil ve hareketlerde ahlâkîlik ölçüsü, iyiliktir. İyilik bir kıymet hükmü olması itibariyle zaman, mekân ve hattâ hâdiseye göre değişebilir. Fakat insanlık hürriyet, şeref ve haysiyetine saygı gibi, çağlar içinde aslâ değişmemiş kıymet hükümleri mevcuttur. En azılı müstebitler de, bu prensipleri fiilen çiğnedikleri halde, onları sözle inkâra kalkışmamışlardır.

Devlet hayatında ve siyasî faaliyetlerde böylece değişmeyen iki ahlâkî kıymet prensibinden biri hikmet, diğeri ise adâlettir. Burada felsefe karşılığı kullandığımız hikmetten maksat görüş derinliği, ihata genişliği, basiret üstünlüğü, mizaç ölçülülüğüdür. Devlet ve siyaset adamının kararlarındaki isabet, bu fikrî ve manevî vasıflara dayanan sağlam bir karakter, daha kısaca kiyaset ve itidâl sahibi olmasına bağlıdır. Ancak bu vasıflara sahip olan devlet adamları, vatandaşların siyasî topluluğun esas gayesi olan kâmil bir hürriyet ve saadete ulaşmalarını sağlayabilirler. Ancak bu yoldan, Kjellen'in siyaset sisteminde sağlam bir devlet bünyesi için esas şart say-

dığı, idare edenlerle idare olunanlar arasında içten kaynaşma, dürüst karşılıklı sevgi ve saygı münasebeti gerçekleşebilir.

Kendi devrinin kötü idarelerinden acı acı şikâyet eden Eflatun, devlet ve kişilerin idaresinde, ancak felsefenin yardımı ile doğruluk ve isabet sağlanacağını söylerken, işte bu durumu kasetmektedir. Büyük Filezof, Dion'un akraba ve dostlarına yazdığı meşhur yedinci mektubunda, «İnsan soyunun, başına çöken belâlardan, ancak tam ve gerçek filezofların iktidarı ele alması ile veya devletin başında olanların Allahın lutfü sayesinde gerçekten filozoflaşmaları ile kurtulabileceğini» tasrih etmektedir.

f) Devlet idaresinde ikinci esas haslet olan adâlet, hakkı ve haklı olanı gerçekleştirme fonksiyonu ile içtimaî nizamı değerlendiren en esaslı faktördür. Onun içindir ki Kant, «eğer adâlet güneşi batarsa, insanlar için yer yüzünde yaşamanın mânası kalmaz» demiştir.

İnsan varlığının esas şekline taallûku itibarile adâletin, sabit ve devamlı bir iradeyi temsil etmesi ve bu iradenin ısrarlı bir şekilde adâletin tecellisine teveccüh etmesi gerekir. Guisan, adâlet konusunda ağırlık merkezinin, daima değişen ve mevcut şartlara göre herkese düşeni ona tahsiste tecelli eden bir müvazene prensibinde değil, devamlı surette adâleti istihdaf eden iradede toplandığını söylerken, bilhassa bunu kasetmektedir.

Eski Çekoslovak Cumhur Başkanı G. Masaryk adaleti, «İnsaniyetçiliğin Matematiği» diye vasıflandırırken, hiç şüphesiz bu mefhuma gerçek insanî mâna ve karakterini vermek istemiştir. Çünkü bu formülde, insan kalbi ile dimağının en asil davranışlarını belirten ahlâkîlik ile mantıkîlik, mes'ut bir senteze ulaşmaktadır. Bu mânasiyle adâletin, ancak iyi ruhlar ve aydın kafalarca tam bir şekilde idrâk olunabileceği, buna karşılık kötü ve karanlık duyguların, adâlet güneşi önünde kararmaya mahkûm oldukları da ifade edilmiş bulunmaktadır.

Bu izahatın serptiği ışık altında, vatandaşlar arasında karşılıklı sevgi ve saygıya dayanan hür ve eşit bir hak ve vecibeler müvazenesi yaratacak olan adâletin gerçekleşmesinde, bütün yurttaşların kendilerine mahsus birer payı olacaktır. Ancak bu gerçekleşmeye belli başlı müessir iradenin, «ısrarlı şekilde adaletin tecellisine teveccüh etmesi gereken» iktidar iradesi olduğuna hiç şüphe yoktur. Hobbes Siyaseti, haklı ile haksızın, munsif ile gayri munsifin birbirinden ayrılması bilgisi olarak tarif ederken, işte iktidarın bu adâleti gerçekleştirme görevini ön plâna almaktadır.

C — Dersimizin sonunda Devletin gayelerini gerçekleştirme vasıtası olarak siyasete temas etmek istiyoruz. Treitschke siyaseti, bir devlet ve milletin hayatî varlığının temsil ve muhafazası diye târif edip, bu bakımdan «Siyasî İhtirasın kıymetli bir hazine» olduğunu belirtirken, hiç şüphesiz

vatandaşların, devlet varlığının öz ve ruhunu teşkil eden siyasî hayatla içten ve gönülden alâkalanmaları lüzumuna işaret etmektedir.

Gerçekten devlet ve milletin hayatî varlığının temsil ve muhafazası mânasında siyasetten kaçınma, vatandaşlık ödevini yerine getirmekten kaçınma demektir. Aksine bu mânada siyasetle ilgilenme, devletin kader ve istikbâli ile ilgilenme demek olur. Vatandaşları bu umumî mânasiyle siyasetle uğraşmaktan tahzire, kimsenin hak ve selâhiyeti olmamak gerekir.

Devlet dışında yaşamak imkânı olmadığı müddetçe, bu mânada siyasete bigâne kalınamaz. Aksine müşterek millî gayelerin gerçekleşmesine yardım bakımından, devlet hayat ve faaliyetlerinin normal seyrini kolaylaştırmak, aksaklıkların ya icra yahut mürakabe yoluyla düzeltilmesine çalışmak, her fert için bir vatanseverlik borcudur.

Buna rağmen, her memleket ve devirde, siyasetle uğraşmayı tehlikeli hattâ kirli bir iş sayanlar olmuştur. Bu düşüncede olanlar, eğer bazı kötü tecrübelerin hissî tesirleri altında değillerse, muhakkak ki siyaseti yanlış anlayan ve anlatanlardır. İdrâksizlik, bilgisizlik veya karaktersizlik, günlük parti ve iktidar mücadelelerinde geçici hattâ buhranlı çatışmalar yaratabilir. Bazı profesyonel politikacıların, zaman zaman siyasî ahlâk kaidelerini, siyasî taktik icaplarına feda etmeleri mümkündür. Bu türlü içtimaî hastalık tezahürleri vatandaşı, hiç bir zaman «Devlet ve Milletın Hayatî Varlığının temsil ve muhafazası» mânasında siyasetle ilgilenmekten hattâ uğraşmaktan alıkoymamalıdır. Bu mânada her vatandaş, amatör bir politikacı olma durum ve zorundadır.

Sporda olduğu gibi siyasette de, kudret ve nezahat ölçüsü, amatörlerin kemiyet ve keyfiyetinde tecelli eder. Demokratik zihniyet ile halk idaresinin temeli, devletin hayat ve istikbali ile titiz bir şekilde ilgili geniş halk kütlelerinin uyanık dikkatine dayanır. Prof. Wilhelm Grewe'nin haklı olarak işaret ettiği gibi, Alman halkından yarısının siyasî hayat ve olaylara bigâne kalması, Almanya'nın devlet olarak uçuruma yuvarlanmasına, partisz ve tarafsız birçok Alman vatandaşlarının da temerküz kamplarında çürümesine engel olamamıştır. Eğer bu bigâneler, memleketlerinin siyasî mukadderatı hakkında önceden gerekli ilgiyi gösterelelerdi, muhtemel olarak bütün bu felâketler önlenebilirdi.

Görülüyor ki, devlette hak ve adâletin gerçekleşmesi, millî gayelerin tahakkuku suretiyle azamî saadetin temini hususunda en mühim rol vatandaş kütlesine düşmektedir. Demokrasinin fikir babası Rousseau, bu gerçeği şu formülle pek güzel canlandırıyor: «Hürriyetsiz vatan, faziletsiz hürriyet, vatandaşsız fazilet olamaz. Vatandaşı yetiştirir ve yükseltirseniz, her işi teminat altına almış olursunuz. Bu yetiştirme ve yükseltme ise bir günün iş değildir.»

Miletimiz, hürriyet ve demokrasi mücadelesinde 150 yıla yaklaşan bir ızdırıp ve mihnet devresinin çetin imtihanlarını atlatarak Türk İnkilâbı ile kendi öz cevherini bulmuştur. Her geçen günün vatandaş kütlesini siyasî bakımdan daha çok olgunlaştırdığına hiç şüphe yoktur. Siyasî varlığımızın daha mükemmele olan cehti, her yıl artan bir bereketle mücadele saflarına yeniden katılan Atatürk Gençliğinin aydın ve enerjik tesiri sayesinde hızlanmaktadır. Bütün bu sebeplerle millet ve devletimizin hâl ve istikbâline tam bir emniyet, geniş bir ümit, iyimser bir cesaretle bakabiliriz.
