

Türk İdare Teşkilatında Bağlı Ortaklıklar

Muhammet DURDU (*)

Öz: Bağlı ortaklıklar çoğunluk payı kamuya ait anonim şirketler olarak kendine has bir hukuki yapıya sahiptir. Yapılan araştırmalar sonucu bağlı ortaklıkların öğretide bağımsız bir şekilde konusunu teşkil ettiği bir çalışmaya rastlanılmadı. Hâlbuki bağlı ortaklıklar, kamunun çoğunluk paylarına sahip olduğu bir anonim şirket olarak oldukça ilginç bir hukuki statüsü bulunduğu izlenimi vermektedir ve ayrı bir incelemeye muhtaçtır. Bu çalışmada bağlı ortaklıkların Türk İdare Teşkilatı içerisindeki yeri ve önemi belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra bağlı ortaklıkların idari yapısı, personel rejimi, denetimi ve özelleştirilmesiyle ilgili açıklamalara yer verilmiştir. Yapılan araştırmalarda bağlı ortaklık ile ilgili mevzuatta düzenli bir birlik olmadığı görülmüştür. Hukuki belirlilik açısından bu eksikliğin giderilmesi elzem görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bağlı ortaklık, özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüsleri

Dependent Partnership in Turkish Administrative Organisation

Abstract: Dependent partnership which is majority interest has a unique legal structure as a public joint stock companies. Research results that are on dependent partnership have not been studied enough in order to form the subject independently in the doctrine. Whereas dependent partnership is a very interesting legal status as a joint stock company owned by the government of the majority, it is in need of a separate review. The place and importance of the dependent partnership in Turkish Administrative Organisation were determined in this study. Afterwards relevant explanation about administrative structure, personnel policy, control and privatization of dependent partnership are evaluated. Research result that legislation about dependent partnership has not been shown to be a regular troops. In terms of legal certainty remedy this deficiency are essential.

Keywords: Dependent partnership, privatization, state-owned enterprises

Makale Geliş Tarihi: 16.07.2016

Makale Kabul Tarihi: 13.06.2017

I. Giriş

Bağlı ortaklıklar çoğunluk payı kamuya ait anonim şirketler olarak kendine has bir hukuki yapıya sahiptir. Nitekim bünyesinde özel sermayeye ait paylar bulundurması, şartları olduğu takdirde özel payları temsilen yönetim kuruluna üye gönderilmesi ve özel paylarında temsil edildiği genel kurul bulunması anonim şirkete benzeyen özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'nda öngörülmemesine rağmen bir anonim şirket olan bağlı ortaklıklarda genel müdür bulunması, bu genel müdürün kamu idarecileri tarafından atanması ve yönetim

*) Arş. Gör., Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi (e-posta: mdurdu@konya.edu.tr)

kurulunun çoğunluğunun veya tamamının kamu idarecileri tarafından atanması kamu hukuku kurallarına tabi bir kurum olduğu izlenimini vermektedir.

Bağlı ortaklıkların bağlı kuruluşlar ile karıştırılmaması gerekmektedir. Bağlı kuruluşlar 3046 sayılı Kanunda şu şekilde tanımlanmıştır; “*Bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.*” Bağlı kuruluşların bir kısmının tüzel kişiliği vardır, bir kısmının yoktur. Tüzel kişiliği olan bağlı kuruluşlar kamu kurumu niteliğindedir (Gözler, 2011, s. 868). 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde bağlı ortaklık tanımlanmıştır. Mezkûr hükme göre bağlı ortaklık; “*sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.*” Tanımlardan da anlaşılacağı üzere bağlı ortaklık ve bağlı kuruluş terimleri tamamen farklı terimlerdir.

Yukarıda sözü edilen 3046 sayılı Kanun’da bağlı ortaklıklar ilgili kuruluş statüsünde sayılmıştır. Mezkûr Kanununun 11. maddesinde ilgili kuruluş; “*özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessesesi, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları*” şeklinde tanımlanmıştır. Burada sözü edilen ortaklıklar bağlı ortaklıklara da şamildir. Bütün ilgili kuruluşların ve bunlarla birlikte bağlı ortaklıkların tüzel kişiliği bulunduğu belirtilmiştir. Bu sebeple ilgili kuruluşların aynı zamanda kamu kurumu oldukları belirtilmiştir (Gözler, 2011, s. 869, 872). Bununla beraber Türk mevzuat sisteminde bağlı ortaklıkların hukuki nitelendirmesi ile ilgili birlik yoktur. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 2. maddesinde bağlı ortaklık, “kamu idaresi” olarak tanımlanmışken, 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 2. maddesinde “kurum” tabiri kullanılmıştır.

Bağlı ortaklıkların öğretilde bağımsız bir şekilde konusunu teşkil ettiği bir çalışmaya rastlanılmadı. Genellikle kamu iktisadi teşebbüsleri içerisinde yeterince ayrıntıya inmeden kısa açıklamalar içerisinde bağlı ortaklıklardan bahsedilmektedir. Hâlbuki bağlı ortaklıklar, kamunun çoğunluk paylarına sahip olduğu bir anonim şirket olarak oldukça ilginç bir hukuki statüsü bulunduğu izlenimi vermektedir ve ayrı bir incelemeye muhtaçtır. Nitekim bu çalışmada bağımsız olarak bağlı ortaklıklar incelenmeye çalışılmakta olup, gerek personel rejimi gerek idari yapısı ile anonim şirket ve kamu idaresi kurallarının dışına çıktığı gösterilmektedir.

Çalışmanın başında Türk idare teşkilatının genel yapısı kısaca açıklanarak bağlı ortaklıkların Türk idare yapısı içerisinde nerede bulunduğu belirlenmeye çalışılmıştır. Daha sonra bağlı ortaklıkların idari yapısı, personel rejimi, denetimi ve özelleştirilmesiyle ilgili açıklamalara yer verilmiştir. Özellikle özelleştirme konusu birçok yargı kararına konu olmuş ve öğretilde tartışmaya sebep olmuştur. Bu konu ile ilgili yargı kararlarının analizleri yapılmaya çalışılarak özelleştirme faaliyetlerinin faydalı olup olmadığı ile ilgili sonuca varılmaya çalışılmıştır.

II. Bağlı Ortaklıkların Türk İdare Teşkilatındaki Yeri

Türk idare teşkilatında merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri birlikte uygulanmıştır. Bu sebeple Türk idare teşkilatı merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere temelde ikiye ayrılmaktadır. Merkezi idare ise başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak örgütlenmiştir (Yıldırım, 2014, s. 42). Başkent teşkilatı; Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşur. Bunların yanında başkent teşkilatının yardımcı kuruluşları da bulunmaktadır (Gözler, 2009, s. 128). Başkentteki yardımcı kuruluşlar ise Danıştay, Sayıştay, Milli Güvenlik Kurulu, Ekonomi Koordinasyon Kurulu gibi kuruluşlardır (Gözler, 2009, s. 150). Taşra teşkilatı merkezi teşkilatın taşradaki uzantısıdır. Türkiye'nin başkenti olan Ankara'nın bile taşra teşkilatı örgütlenmesi bulunmaktadır. Taşra teşkilatı iki şekilde örgütlenmektedir. İlk olarak il, ilçe, bucak biçiminde mülki idare taksimatı şeklinde örgütlenme vardır. Diğeri ise bölgesel örgütlenmelerdir. Mülki idare taksimatı şeklindeki örgütlenmede 4 farklı idare biçimi vardır. Bunlar; il genel idaresi, ilçe idaresi, merkez ilçe, ve bucak idaresidir. Esasında bucak idaresinin uygulaması bulunmamaktadır (Çalışkan & Deniz, 2014, s. 63). Bölgesel örgütlenmeler ise olağanüstü hal bölge valiliği ve bölge müdürlükleri olarak iki türdür (Yıldırım, 2014, s. 77-92). Merkezi idarenin taşra teşkilatının devletten ayrı tüzel kişiliği yoktur ve merkezi idare tarafından hiyerarşi denetimine tabidir.

Bağlı ortaklıkların içerisinde bulunduğu yerinden yönetim kuruluşları ise üç ayrılmaktadır. Bunlar; mahalli idareler, hizmet yönünden kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleridir (Yıldırım, 2014, s. 42). Mahalli idareler 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır; "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*" Öğretide yapılan bir başka tanım ise şöyledir; mahalli idareler, il, belde veya köy gibi belirli bir yerde oturanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, ayrı tüzel kişiliğe sahip ve belli bir özerkliği olan, organları mahalli seçimle işbaşına gelen kamu kurumlarıdır (Gözler, 2009, s. 181). Türkiye'de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç farklı mahalli idare bulunmaktadır.

Mahalli idarelerin 1982 Anayasasında ortak özellikleri bulunmaktadır (Gözübüyük & Tan, 2010, s. 260):

- a. Tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- b. Yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.
- c. Karar organları seçimle göreve gelir.
- d. Seçilmiş organların organlık sıfatını kaybetmelerine yönelik denetim yargı organlarınca yapılır.
- e. Görevleri kanun ile belirlenir.
- f. Merkezi idarenin vesayet denetimine tabidirler.
- g. Görevlerine uygun gelir kaynakları bulunur.
- h. Bakanlar Kurulu'nun izni ile aralarında birlik kurabilirler.
- i. Büyük yerleşim yerleri için kanun ile özel yönetim usulleri öngörülebilir.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri 1982 Anayasası'nın 135. maddesinde şöyle tanımlanmıştır;

“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hakim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleridir.”

Bu kurumlar ancak kanunla kurulabilir. Bu kurumlar amaçları dışında faaliyet gösteremez. Bu kurumlara üye olmadan ilgili mesleğin icrası mümkün değildir ve üyeleri üzerinde bazı kamu ayrıcalıklarına sahiptirler. Bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir. Bu kurumlar özel bütçelidir, özerktir ve personelleri özel hukuk hükümlerine tabidir. (Gözler, 2009, s. 600-605). Bu kurumlara örnek olarak barolar, ticaret ve sanayi odaları, esnaf odaları verilebilir.

Hizmet yönünden kamu kurumları, bir kamu idaresi tarafından kurulan ve onun vesayeti altında çalışan, belli ölçüde özerkliğe sahip ve belli bir uzmanlık alanında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileridir. Devletin merkezi idaresi ve mahalli idareler kamu idaresi olarak isimlendirilirken, hizmet yönünden kamu kurumları, kamu kurumu olarak isimlendirilmektedir. Bunun sebebi, merkezi idare ve mahalli idarelerin kişi topluluğu, hizmet yönünden kamu kurumlarının mal topluluğu olmasıdır (Gözler, 2009, s. 221). Esasen kamu kurumlarının gördüğü işleri kamu idareleri de görebilir. Ancak kamu kurumlarının gördüğü işler uzmanlık isteyen nitelikte işler olması sebebiyle, bu işlerin daha etkin görülmesi amacıyla, ayrı tüzel kişiliğe sahip ve belli bir amaca özgülümlenmiş kamu kurumları kurulmuştur (Gözler, 2009, s. 222).

Kamu kurumlarının hepsinde bir karar ve yürütme organı bulunmaktadır. Buna ek olarak, hizmetten yararlananları da karar alma sürecine dâhil etme adına bazı kamu kurumlarında genel kurul da bulunabilmektedir. Personelleri memur veya diğer kamu görevlisi statüsündedir. Malları devlet malı statüsündedir (Gözübüyük & Tan, 2010, s. 315-319).

Kamu kurumları faaliyet konuları bakımından dört başlık altına ayrılabilir. Bunlar; idari kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, sosyal kamu kurumları ve bilimsel-teknik-kültürel kamu kurumlarıdır (Çağlayan, 2015, s. 222-225). İdari kamu kurumları, devletin eskiden beri yürütmekte olduğu işleri yapan kamu kurumlarıdır. Bunlara örnek; Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Orman Genel Müdürlüğü verilebilir. Sosyal kamu kurumları ise insanların sosyal ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kurulmuş olan kamu kurumlarıdır. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü sosyal kamu kurumlarına örnek teşkil eder. Bilimsel-teknik-kültürel kamu kurumları ise, isminden de anlaşılacağı üzere, bilim, teknik ve kültür alanlarında uzmanlaşmış olan kamu kurumlarıdır. Bunlara örnek olarak üniversiteler ve Türkiye Bilimler Akademisi verilebilir.

İktisadi kamu kurumlarına Türk hukukunda kamu iktisadi teşebbüsleri denmektedir (Çağlayan, 2015, s. 223). Kamu iktisadi kuruluşları genel olarak 08.06.1984 karar

tarihli 233 sayılı Kararname ile düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere iktisadi kamu kurumlarına yasal düzenlemelerde de kamu iktisadi teşebbüsleri denmektedir.

Bağlı ortaklıklar kamu iktisadi teşebbüslerinin bünyesi içerisinde yer almaktadırlar. Bu sebeple kamu iktisadi teşebbüslerinin özellikleri bağlı ortakların niteliklerini belirlemek açısından da önem arz etmektedir (Gözübüyük & Tan, 2010, s. 327, 328):

- a. Kamu iktisadi teşebbüsleri iktisadi faaliyetlerini doğrudan değil kendilerine bağlı müessese ve bağlı ortaklıklar aracılığıyla yürütmektedir.
- b. Kamu iktisadi teşebbüsleri Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur.
- c. Kamu iktisadi teşebbüslerinin sermayesinin tamamı devlete aittir. Buna istisna olarak, bankacılık sektöründe %91 ve daha fazla hissesinin devlete ait olması kamu iktisadi teşebbüsü sayılması için yetmektedir.
- d. Kamu iktisadi teşebbüslerinin tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- e. Kamu iktisadi teşebbüsleri kural olarak özel hukuk hükümlerine tabidir.
- f. Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.
- g. Kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar.

233 sayılı Kararname'nin 2. maddesine göre KİT; iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. Başka bir anlatımla, kamu iktisadi teşebbüsleri; iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşu olarak ikiye ayrılmaktadır. İktisadi devlet teşekkülü; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan KİT'lerdir. Kamu iktisadi kuruluşu ise sermayesinin tamamı Devlete ait olup tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan KİT'lerdir. Buradaki kanuni tanımlardan yola çıkarak, iktisadi devlet teşekküllerinin piyasa koşullarına göre diğer özel şirketler gibi işleyen kamu kurumları; kamu iktisadi kurumlarının ise daha çok kamu yararı ölçütünü esas alarak faaliyette bulunan kamu kurumları olduğunu söyleyebiliriz.

Bağlı ortaklıklar hem iktisadi devlet teşekkülüne hem de kamu iktisadi kurumuna bağlı olarak faaliyette bulunabilirler. Bir anonim şirketin sermayesinin %50'sinden fazlası kamu iktisadi kuruluşuna veya iktisadi devlet teşekkülüne ait ise bu anonim şirketin ismi bağlı ortaklık olur. Sermayesinin tamamı iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kurumuna ait ise, buna anonim şirket denmemekte ve "müessese" ismiyle tanımlanmaktadır. 233 sayılı Kararname'nin 15. maddesi gereği tekel niteliğindeki mallar, müesseseler veya işletmeler tarafından üretilir. Bu sebeple tekel niteliğindeki malların bağlı ortaklıklar tarafından üretilmeyeceği kabul edilmelidir. Ancak uygulamada bunun aksi durumlar müşahade edilebilmektedir.

233 sayılı Kararname'de iştirak ve işletme terimleri de geçmektedir. Bu kuruluşlar bağlı ortaklıklarla alakalı kuruluşlardır. Mezkûr Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesine göre iştirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdir. Görüldüğü üzere iştiraklerde bağlı ortaklıklar gibi anonim şirket statüsündedir. Ayrıca bağlı ortaklıkların da iştiraklerde hissesi bulunabilmektedir. Aynı maddeye göre işletme; müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

233 sayılı Kararname'nin 27. maddesine göre, KİT veya bağlı ortaklığının bir anonim şirkete iştiraki, ilgili KİT'nün önerisi üzerine Koordinasyon Kurulu kararı ile yapılır. Aynı iştirakte birden fazla kamu kurumu pay sahibi olamaz. Teşebbüs iştiraklerine ait hisse senetlerinin mülkiyeti teşebbüse, bağlı ortaklık iştiraklerine ait hisse senetlerinin mülkiyeti ise bağlı ortaklığa aittir.

Buradaki Koordinasyon Kurulu 233 sayılı Kararname'nin 2. maddesi gereği Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'dur. Bu Kurul ile ilgili Resmi Gazete'de 21 Ağustos 1984 yılında bir Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanmıştır. Daha sonra 28 Ekim 1984 tarihinde konu ile ilgili ikinci bir karar yayınlanmıştır. Kararın son hali ile 2. Maddesi şu şekildedir;

“Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının Başkanlığında, Başbakan tarafından görevlendirilecek iki Devlet Bakanı, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Ulaştırma Tarım Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanları, Bayındırlık ve İskân Bakanı ile Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı ve T.C. Merkez Bankası Başkanından meydana gelir.

Başbakan, gerekli gördüğü hallerde Kurul a Başkanlık eder.”

Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Başbakanlığa bağlı karma bir yüksek kuruldur (Gülmez, 1986, s. 186). Yukarıdaki kararın çıkarıldığı tarihten bugüne bakanlıkların yapısı değişime uğramıştır. Örneğin, artık devlet bakanlığı bulunmamaktadır. Günümüzde de benzer bakanlıkların yanında, kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili bakanların da katılımıyla bu Kurul toplanmaktadır (Koroğlu, 2012, s. 458, 6. dipnot).

233 sayılı Kararname'nin 27. maddesinin ikinci fıkrasına göre iştirakteki bağlı ortaklık veya teşebbüs payı miktarı en az %15 olmalıdır. Daha sonra sermaye artırımını yoluyla bu oranın aşağı düşmesi de yasaklanmıştır. Bir bağlı ortaklığın veya KİT'in bir iştirake %15'den daha az bir hisseyle ortak olması veya daha yüksek bir pay ile ortak olduktan sonra bu miktarın %15'den daha aşağıya düşmesi durumunda, ortak olunan anonim şirketin iştirak statüsünde olmayacağı kabul edilmelidir.

233 sayılı Kararname'nin 28. maddesine göre KİT ve bağlı ortaklıklara ait iştiraklerin yönetim kurullarında, KİT ve bağlı ortaklığı temsilen her % 15 hisse için en az bir üye bulundurulur. KİT ve bağlı ortaklık temsilcileri, yönetim kurulu üyesi oldukları anonim şirketin faaliyetleri ve mali durumu hakkında KİT'e veya bağlı ortaklığa bilgi vermekle yükümlüdürler. KİT veya bağlı ortaklık, TTK gereğince ortakların haiz oldukları bütün haklara sahiptir. Bu haklar temsilcinin varlığı ileri sürülerek kayıtlanamaz. Her KİT ve bağlı ortaklığa ait iştiraklerin bilanço ve netice hesapları, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve bağlı ortaklıkların yıllık faaliyet raporlarına eklenir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin yurtdışında şirket kurması veya kurulmuş şirketlere iştirak etmesi Bakanlar Kurulu'nun izni ile mümkündür. Bu şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için kuruldukları ülkedeki hukuk sistemine tabi olurlar. Bu sebeple kamu iktisadi teşebbüslerinin çoğunluk hisselerine sahip oldukları yabancı ülkelerdeki şirketler Türk hukuku açısından bağlı ortaklık olarak değerlendirilmez.

Bağlı ortaklıkların Türk idari yapısı içerisindeki yerini belirledikten sonra, konuyu bitirmeden evvel devlet yöneticilerinin bağlı ortaklıkların durumu ile ilgili bir değerlendirmesinden bahsetmek faydalı olacaktır. 1990'lı yıllarda Türkiye'de bürokratlar ve siyasiler arasında kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili, kamu iktisadi teşebbüslerinin müessese ve bağlı ortaklık şeklinde teşkilatlanması yerine tek bir kurumsal birim altında örgütlenmesi gerektiği düşüncesinin ön plana çıktığı görülmektedir (Atasoy, 1993, s. 273). Aslında bu fikrin gerekliliği tartışılır niteliktedir. Nitekim mevcut uygulamamızda tamamen devlete ait olan işletmelere müessese, özel sektör ile ortak olunan işletmelere ise bağlı ortaklık veya iştirak denmektedir. Hukuki olarak, müessese, bağlı ortaklık ve iştirakler kamu iktisadi teşebbüslerine bağlıdır. Bunların farklı niteliklere sahip olması sebebiyle farklı hukuki yapıya sahip olmasını tek bir örgütlenme ölçütüne aykırı görmemek gerekir.

III. Bağlı Ortaklıkların Kuruluşu ve İdari Yapısı

Bağlı ortaklıkların kuruluşu ve idari yapısı ile ilgili temel düzenlemeler 233 sayılı Kararname'nin 22 ila 26. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Mezkûr Kararname'nin 22. Maddesinde bağlı ortaklıkların kuruluş yöntemleri düzenlenmiştir;

"1. Bağlı ortaklıklar;

a) Bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi,

b) Teşebbüsün iştiraklerdeki hissesinin % 50 nin üstüne çıkması,

c) Teşebbüsün sermayesinde % 50'den fazla hisseye sahip olduğu yeni bir şirket kurulması,

Şeklinde oluşur.

2. Mevcut müesseselerin veya işletmelerin bağlı ortaklık haline getirilmesi Koordinasyon Kurulu, yeni bağlı ortakların kurulması ise Bakanlar Kurulu Kararı ile olur."

Bağlı ortaklıklar anonim şirket olarak örgütlenmişlerdir. Anonim şirket oldukları için kendiliğinden tüzel kişiliğe de sahip olmaktadır. Aynı bir tüzel kişilikleri bulunduğu için ayrı bir yönetim organizasyonları bulunmaktadır. Buradaki anonim şirket 6102 sayılı TTK hükümleri uyarınca bir anonim şirkettir. Mezkûr Kanunun 330. Maddesi gereği; *"Özel kanunlara tabi anonim şirketlere, özel hükümler dışında bu kısım hükümleri uygulanır."* Ayrıca 233 sayılı Kararname'nin 23. maddesinde bağlı ortaklıkların kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Buradaki özel hukuk hükümleri ise evveliyetle 6102 sayılı TTK'daki hükümlerdir.

Özellikle kamu payı yüksek olan bağlı ortaklıklarda normal bir anonim şirketin işleyişine aykırı durumlar görülebilmektedir. Nitekim özelleştirme kapsamına alınan bazı bağlı ortaklıkların özelleştirilip piyasaya açılmasından evvel bazı hazırlık aşamalarından geçirilip piyasaya uygun bir işleyiş tarzına hâkim olması sağlanmaktadır.

Bağlı ortaklıkların genel kurul, yönetim kurulu, genel müdür ve denetçiler olarak dört temel organı bulunmaktadır. Bunun istisnası olarak, sermayesinin %91'i veya daha fazlası kamuda bulunan bağlı ortaklıkların genel kurulunun ve denetçilerinin bulunmayacağı düzenlenmiştir. Bu tür bağlı ortaklıkların yönetim kurullarında özel

sermayeyi temsil eden üye de bulunmayacaktır. Zira özel sektördeki her %20'lik pay yönetim kuruluna üye gönderme hakkına sahiptir. Bu sebeplerle bu tür bağlı ortaklıkların anonim şirket olma özelliği sorgulanır hale gelmektedir. 6102 sayılı TTK'nın 409. maddesine göre, anonim şirketlerde, her faaliyet döneminden itibaren üç ay içinde genel kurul toplantısı gerekmektedir. Ayrıca yönetim kurulunun ibrası da genel kurul tarafından yapılmaktadır. Aynı Kanununun 397. maddesi uyarınca, denetime tabi anonim şirketlerin denetçi tarafından belirli standartlara uygun olarak denetlenmesi gerekmektedir. Ancak yukarıda belirtildiği üzere, sermayesinin %91'i veya daha fazlası kamuda bulunan bağlı ortaklıkların genel kurulunun ve denetçilerinin bulunmayacağı düzenlenmiştir. Bu tür bağlı ortaklıklarda azınlık hisselerinin yok sayıldığı belirtilmiştir (Tekin, 2003). Ancak kanuni düzenleme sebebiyle bu tür bağlı ortaklıkların kendine has özelliklere sahip bir anonim şirket olduklarının kabulü gerekmektedir.

Bağlı ortaklık genel kurulun temel görevi, her yıl en geç Haziran ayı sonuna kadar toplanarak, Sayıştay'ın gönderdiği raporu da dikkate almak suretiyle yönetim kurulunu ibra etmek veya etmemektir. 6102 sayılı TTK'nın 558. maddesi gereği, genel kurulun toplantısında ibra kararı veren genel kurul üyelerinin artık yönetim kurulu üyelerine karşı dava hakkı kalmaz. Diğer pay sahiplerinin dava hakkı ise ibra kararından itibaren 6 ay sonra düşer.

Bağlı ortaklığın yönetim kurulu temel kararları almaya yetkili karar organı, genel müdür ise yürütme organıdır. 6102 sayılı TTK'ya tabi anonim şirketlerde genel müdür kural olarak bulunmamaktadır. Gerçi bu kuralın istisnası olarak 6102 sayılı TTK'nın 367. maddesinde yönetim kurulu yetkilerinin kısmen veya tamamen bir veya birkaç yönetim kurulu üyesine veya üçüncü kişiye devredilebileceği düzenlenmiştir. Ancak yine de, müdürlük kurumunun sürekli bulunması sebebiyle, bağlı ortaklıklar 6102 sayılı TTK'dan ayrılmaktadır.

233 sayılı Kararname'nin 24. maddesi uyarınca bağlı ortaklıkların yönetim kurulu, genel müdür ve beş üyeden teşekkül eder. Genel müdürün yönetim kurulunun üyesi ve başkanı olması kurumsal yönetim ilkelerine ters olması sebebiyle eleştirilmiştir (Tekin, 2003). Bu üyelerin bir kısmı kamu payını temsilen devlet tarafından görevlendirilen üyelerden oluşurken diğerleri özel payları temsilen seçilen üyelerden oluşmaktadır. Özel kesimden en fazla iki üye yönetim kurulunda yer alabilir. Bu üyeler her %20'lik pay karşılığı olarak yönetim kuruluna seçilir. Kamu kesimini temsil eden üyelerden biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan, diğerleri ilgili bakan tarafından atanır. Kamu paylarını temsil eden üyelerle genel müdürde, kamu iktisadi teşebbüslerinin genel müdürlüğü ve yönetim kurulu üyeliği için gereken şartlar aranmaktadır. Bu şartlar 233 sayılı Kararname'nin 7. maddesinde belirlenmiştir;

“1. Teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanacakların, Devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip, yüksek öğrenim yapmış ve teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmaları şarttır. Ancak, ilgili bakanın teklifi üzerine atanan üyelerden birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma şartı aranmaz.

2. Teşebbüs yönetim kurulu başkan ve üyeleri; başka bir teşebbüste yönetim kurulu üyesi olamaz ve rakip kuruluşlar ile menfaat ilişkisi içinde bulunamazlar.

3. Birinci fıkradaki niteliklere sahip bulunan kamu görevlileri teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanabilirler. Esas görevleri devam etmek üzere atanan yönetim

kurulu üyeleri, başka bir teşebbüs, bağlı ortaklık ve denetim kurulu üyesi olarak görev alamazlar.”

Bağlı ortaklıkların yönetim kurulu üyelerinin görev süreleri ile ilgili bir düzenleme getirilmemiştir. Bu konuda 233 sayılı Kararname'nin 8. maddesinde kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurulu ile ilgili hüküm bulunmaktadır. Bu hükmün bağlı ortaklıkların yönetim kurulu üyelerine de uygulanması kabildir. Söz konusu hüküm gereği; yönetim kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilirler. Atandıkları usule göre görevlerinden alınabilirler. Süre dolmadan üyeliğin boşalması veya üyelik için aranan niteliklerin ve şartların kaybedilmesi halinde, kalan süreyi tamamlamak üzere atama yapılır.

Bağlı ortaklığın yönetim kurulunun yanında, bağlı bulunduğu KİT'in yönetim kurulunun da bağlı ortaklık üzerinde çalışma yapma görevi vardır. 233 sayılı Kararname'nin 9. maddesinde KİT'in yönetim kurulunun görevleri sayılırken; bağlı ortaklıkların verimli çalışmasını sağlamak, bağlı ortaklıkların faaliyet raporlarını onaylamak, bağlı ortaklıklar ile müesseseler arasında koordinasyonu sağlamak görevleri de sayılmıştır. Ayrıca bağlı ortaklığın genel müdür yardımcıları da bağlı bulunduğu KİT yönetim kurulunca atanır.

Bağlı ortaklığın genel müdürü, bağlı ortaklığın ilgili bulunduğu bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır. Yukarıda belirtildiği üzere, genel müdür yardımcıları ise bağlı ortaklığın bağlı bulunduğu KİT'in yönetim kurulunca atanır. Genel müdürün görev süresi ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple görev süresini atamaya yetkili organlar belirleyecektir.

233 sayılı Kararname'nin 26. maddesinde, bağlı ortaklıkların, blanço ve kar-zarar cetvellerini en geç Mart ayı sonuna kadar Yüksek Denetleme Kurulu'na göndermeleri düzenlenmiştir. Ancak 6085 sayılı 03/12/2010 kabul tarihli Sayıştay Kanunu'nun 82. maddesi gereğince Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmış ve aynı Kanunun geçici 4. maddesinde Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıfların Sayıştay'a yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Bu sebeple bağlı ortaklıklar, mezkûr tarihe kadar, blanço ve kar-zarar cetvellerini Sayıştay'a gönderirler. Sayıştay ise bağlı ortaklığa ilişkin bir rapor hazırlar ve hazırladığı raporu en geç Mayıs ayı sonuna kadar bağlı ortaklığa gönderir. Bu rapor en geç Haziran ayı sonuna kadar toplanacak olan genel kurulda dikkate alınarak yönetim kurulunun ibra işlemi gerçekleştirilir. Genel kurul kararına ilişkin tutanak üç iş günü içinde Sayıştay'a gönderilir. Sayıştay, bağlı ortaklığın bağlı bulunduğu KİT'in raporunu hazırlarken, bağlı ortaklığın genel kurulundan gelen bu tutanağı dikkate alır.

233 sayılı Kararname'nin 35. Maddesine göre, bağlı ortaklıklar ürettikleri mal ve hizmetlerin değerlerini tespitinde muhtar kılınmışlardır. Bağlı ortaklıkların kural olarak özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunduğunu düşünürsek, bu şekilde verilen bir muhtariyet yerinde olmuştur. Nitekim üretilen mal ve hizmetin fiyatı piyasa koşullarına göre şekilleneceği için bağlı ortaklık yönetiminin fiyatlara merkezi idareden daha çabuk ve etkili bir şekilde müdahale etmesi beklenir. Ancak aynı maddenin ikinci fıkrasında, Bakanlar Kurulu kararı ile bağlı ortaklıklara faaliyet alanları ile ilgili görev verilebileceği ve ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatlarının belirlenebileceği kabul edilmiştir. Bu hüküm kamu iktisadi teşebbüslerinin işletilmesinde önemli bir ilke olan

etkinlik ve verimlilik açısından sakıncalıdır. Zira serbest piyasa şartlarına göre miktar ve fiyatı belirlenmeyen üretimin zarar etmesi kuvvetle muhtemeldir. Zaten aynı maddenin devam eden fıkralarında bu görevler ve fiyat tespitleri sonucu oluşacak olan görev zararından bahsedilmiş ve bunun Hazine Müsteşarlığı bütçesinden karşılanacağı kabul edilmiştir. Gerçi Devletin ithalatı önlemek, fahiş fiyatları aşağı çekmek gibi toplum yararına olan amaçları gerçekleştirmek için bağlı ortaklıklara üretim görevi verme veya fiyat belirleme yapma yoluna gideceği düşünülebilir. Ancak özel sektör payının %50'lere yaklaştığı ve yönetiminde özel sektörü temsilen üye bulduran bağlı ortaklıklarda bu tür uygulamalar, zarara yol açacağı için bu ortaklığın piyasa değerine olumsuz etkiler yapabilir. Kamu payının %100'e yaklaştığı bağlı ortaklıklarda ve müesseselerde ise bu etkilerin, devam etmekle beraber, daha az olacağı sonucuna varılabilir.

233 sayılı Kararname'nin 54. maddesine göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyet alanları Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenecektir. Bağlı ortaklıklar, paylarına sahip olan KİT'in faaliyet alanında görev icra eder. Bağlı ortaklıklar amaçları dışında faaliyette bulunamaz. Bağlı ortaklıklarda bulunup atıl durumda olan her türlü varlığın genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerine bedelsiz veya rayiç bedelin altında devri, teşebbüs yönetim kurulunun teklifi üzerine; söz konusu varlığın değerine göre; ilgili bakanın onayı ile veya ilgili bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nun onayı ile gerçekleşir. Eğer söz konusu varlık belirli bir değer altındaysa ilgili bakanın onayı yetmektedir. Kararnamede 10.000.000 TL ifadesi geçmekle beraber bu rakam her sene yeniden değerlendirme oranı ile yenilenmektedir.

233 sayılı Kararname'nin 56. maddesine göre, kamu iktisadi teşebbüslerinin ilgili oldukları bakanlık Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile değiştirilebilir. Yeni kurulan bir bağlı ortaklığın başbakanlık veya bakanlıklardan birisi ile ilişkilendirilmesi usulü de aynıdır. Buna karşılık bir KİT'in bünyesinde bulunan bağlı ortaklığın bir başka KİT'e bağlanması Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu Kararı ile olur. Ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin belli bir alanda uzmanlaştığını düşünürsek, bağlı ortaklıklarının da aynı alanda faaliyet gösterdikleri sonucuna ulaşırız. Bu sebeple bir bağlı ortaklığın bir KİT'ten diğerine aktarılması için her iki KİT'in de benzer alanlarda faaliyet göstermesi gerekmektedir.

233 sayılı Kararname'nin 58. Maddesinde bazı kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bünyesindeki bağlı ortaklık niteliğindeki şirketler Kararname'nin dışında bırakılmıştır. Bu kurumlar kendi özel mevzuatlarına göre idare edilirler.

233 sayılı Kararname'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte sermayelerinin % 51'inden fazlası Devlet veya kamu iktisadi teşebbüslere ait bulunan limited şirketlerin, bağlı ortaklık olarak faaliyetlerinin devamına veya tasfiyesine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunca karar verilir. Faaliyetlerinin devamına karar verilen limited şirketler Bakanlar Kurulu kararıyla anonim şirket statüsüne dönüştürülür ve bağlı olduğu KİT belirtilir.

Bu konuyla ilgili belirtilmesi gereken son birkaç nokta olarak; bağlı ortaklıkların malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçların, Devlet malı aleyhine işlenmiş

sayıldığını ve gerektiği takdirde kamulaştırma yetkisine sahip olduklarını söyleyebiliriz.

IV. Bağlı Ortaklıkların Personeli

Bağlı ortaklıklar ve kamu iktisadi teşebbüslerinde memur istihdamının artması, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve dolaylı olarak Devletin üzerindeki mali yükü artırmıştır. Bu konu ile ilgili olarak 1985 yılında Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun aldığı bir kararla kamu iktisadi teşebbüslerinde boşalan veya boşalacak memur kadrolarının iptal edilerek sözleşmeli personel çalıştırılması kabul edilmiştir (Koroğlu, 2012, s. 464). Bu konu ile ilgili ilk mevzuat düzenlemesi ise 1988 yılında çıkarılan 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleşmiştir. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname ile kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarda memur statüsü sona erdirilmiştir. Esas istihdam statüsünün sözleşmeli personel olacağı kabul edilerek işçi çalıştırılması da mümkün kılınmıştır. Ayrıca sözleşmeli personel ile ilgili uyuşmazlıklarında adli yargıda çözüme kavuşturulacağı düzenlenmiştir (Serim, 1988, s. 135, 136). Sözleşmeli personelin adli yargıya tabi olması ve memur statüsünün tamamen kaldırılması devrim niteliğinde yenilikler olup 1982 Anayasası'na aykırılık tartışmalarını başlatmıştır. Zira 1982 Anayasası'nın 128. maddesi şu hükmü getirmiştir; *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* Sonuç olarak, Kararname çıkarıldığı sene Anayasa Mahkemesi tarafından 1982 Anayasası'na aykırı bulunarak iptal edilmiştir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 1988).

308 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin iptal edilmesi, kamu iktisadi teşebbüsleri ile bağlı ortaklıklarda bulunan memur statüsündeki personelin azaltılması çabalarına son vermemiştir. Bundan sonra 22.01.1990 tarihli 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Personel Rejiminin Düzenlenmesi ... Dair Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Günümüzde bu Kararname halen yürürlüktedir ve bağlı ortaklıkların personellerinin hukuki rejimi temelde bu Kararname'ye tabidir. Hemen belirtelim ki, bu Kararname'de hüküm bulunmadığı zaman 657 sayılı Devlet memurları Kanunu uygulanacaktır. Kararname'nin 3. maddesinde bağlı ortaklıklarda; memur, sözleşmeli personel ve işçi statüsünde personel bulundurulacağı belirtilmiştir. Ancak bağlı ortaklıkların ihale yöntemiyle belli işleri taşeronlara gördürmesi de mümkündür. Sonuç olarak mevcut durumda bağlı ortaklıklarda; memur, sözleşmeli personel, işçi ve taşeron işçileri olmak üzere dört farklı istihdam türünden bahsetmek mümkündür.

Özelleştirme çabaları ve memur sayısının azaltılmasıyla beraber kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarında personel sayılarında ciddi azalma görülmüştür. 1985 yılında kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan toplam personel sayısı 653.066 sayısını bulmuştur (Koroğlu, 2012, s. 462). Buna mukabil, 2015 sonu itibariyle bu sayı 142.043'e kadar düşmüştür (Devlet Personel Başkanlığı, 2015). Yine memur sayısını azaltma çabaları da sonuç vermiştir. 1985 yılında 187.276 olan memur sayısı 2015 yılında 4.865'e kadar düşmüştür.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesinde bağlı ortaklıklarda personel istihdamında uyulacak ilkelerden bahsedilmiştir;

“Bu Kanun Hükmünde Kararnameye tabi personelin hizmet şartlarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesinde;

a) İşin gerektirdiği nitelikleri haiz elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,

b) Verimlilik ve karlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması,

c) Çalıştığı kuruluşta göreve devamını özendirecek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,

d) Yaratıcılığı, girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki, ilkeleri göz önünde bulundurulur.”

Bağlı ortaklıklarda istihdam edilen işçiler 399 sayılı Kararname'nin dışında bırakılmıştır. Bu personeller hizmet sözleşmesiyle çalışmakta olup özel hukuk hükümlerine tabi olurlar. Bunlarla toplu iş sözleşmesi yapılabilir. Memurlar ve sözleşmeli personel ise toplu iş sözleşmeleri kapsamına alınamaz ve bunlara toplu iş sözleşmeleriyle veya toplu iş sözleşmeleri emsal alınarak hiçbir ayni ve nakdi menfaat sağlanamaz.

Memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidirler. Memurlar ile ilgili olarak 399 sayılı Kararname'nin geçici 3. maddesinde memur sayısını azaltmaya yönelik hüküm getirilmiştir. Hükme göre herhangi bir surette boşalan memur kadroları hiçbir işleme gerek kalmaksızın iptal edilerek bir ay içinde Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.

Bağlı ortaklıklar hizmet alımı yapmak suretiyle taşeron işçi statüsünde işçi istihdam edebilirler. Hizmet alımı 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na göre yapılır. Buna göre sadece Kamu İhale Kanunu'nda tanımlanan işler için hizmet alımı yapılabilir. Bağlı ortaklıklar hizmet alımı yaptıkları şirketteki işçilerin ücretleri, sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası primlerinin mevzuata uygun olarak yatırıldığını denetlemekle mükelleftir. Hizmet alımı sözleşmelerine, şirketin işçilerine karşı borçlarını yerine getirmediği takdirde sözleşmesinin feshedileceğine dair şart konur.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bağlı ortaklıklarda temel istihdam yöntemi olarak sözleşmeli personel uygulaması benimsenmiştir (Köroğlu, 2012, s. 473). Bu sebeple bundan sonraki açıklamalar temelde sözleşmeli personel üzerinden olacaktır. Memurlar, işçiler ve taşeron işçiler hakkında yukarıda yapılan açıklamayla iktifa edilecektir. Zira bu personeller kural olarak genel hükümlere tabi olduğu için daha fazla açıklama tekrar mahiyetinde olacaktır. Sadece aşağıda bahsedilecek olan başka işte çalışma yasağı ile ilgili açıklamalar sadece sözleşmeli personeli değil, tüm bağlı ortaklık personellerini kapsamaktadır.

Sözleşmeli personel Kararname'nin 3. maddesinde, KİT ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerinde bu Kanun Hükmünde Kararname'de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmıştır. Bu tanımın kapsamının dışında bağlı ortaklıklarda genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve süreli görevleri; genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcıları görevlerindeki personellerinde sözleşmeli personel olarak istihdam edilecekleri de düzenlenmiştir. Kararname'ye ekli I sayılı cetvelle kadro

karşılığı gösterilmiş sözleşmeli personel olarak bunların listesi verilmiştir. Bu listedeki personellerin hukuki statüsü ilginçtir. Nitekim bu personellerin memur olarak kadro karşılığı bulunmakla beraber hizmet sözleşmesiyle istihdam edilmektedirler. Bunlar hakkında bu Kararıname'de belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre, sözleşmeli statüde istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilir. Yeni kadro ve pozisyonların ihdası ile ihdas edilmiş kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılır. Sözleşmeli personel yönetim kurulu kararı ile işe alınır. Buradaki yönetim kurulu bağlı ortaklık veya bağlı bulunduğu KİT'in yönetim kurulu'dur. İlk defa açıktan işe alınacak sözleşmeli personel ile 6 aylık sözleşme yapılır. Bakanlar Kurulu'nun 2015/8196 sayılı kararı gereğince Hazine Müsteşarlığınca sermaye aktarımı yapılan bağlı ortaklıkların personel atama işlemleri Müsteşarlığın onayına tabidir. Yine aynı kararda bahsi geçmeyen personel atamaları için de Hazine Müsteşarlığı veya bağlı ortaklık özelleştirme kapsamında ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığının onayı gerekmektedir.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile performans ölçüm sistemi getirilmiş olup bununla ilgili Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sözleşmeli Personel Sicil ve Başarı Değerlemesi Hakkında Yönetmelik çıkarılmıştır. Bu yönetmeliğe göre ölçülen performans sonuçları sözleşmeli personelin ücretine etki etmektedir. Nitekim sözleşmeli personellerin ücretleri temel ücret yanında başarı ve kıdem ücretleri ile oluşmaktadır. Buradaki başarı ücreti performans ölçümlerine göre belirlenmektedir. Ayrıca sözleşmeli personellerin yükselmesi de performans ölçümlerindeki başarılarına bağlanmıştır.

Sözleşmeli personelin ücretlerinden bahsetmişken, özelleştirme kapsamına alınan personellerin ücretlerinin belirlenmesi Yüksek Planlama Kurulu'na verildiğini belirtmek gerekir. Özelleştirme kapsamındaki şirketin kamu payı %50'den daha az olursa artık şirket özel statüye geçeceği için bu kararı şirketin yönetim kurulu verir. Uygulamada Yüksek Planlama Kurulu tavan veya taban ücretleri ve artış oranlarını belirlemektedir (Köroğlu, 2012, s. 470).

Sözleşmeli personeller, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de aksi belirtilmediği için kural olarak kamu hukuku kurallarına bağlı olarak istihdam edilirler. Ancak görevleri ile ilgili olarak mensup oldukları bağlı ortaklığa verdikleri zarardan dolayı özel hukuk hükümlerine tabidirler. Görevlerinden doğan suçlardan dolayı ise memur sayılarak haklarında Türk Ceza Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

Sözleşmeli personel, sosyal bir hak olarak, Anayasada ve özel kanununda belirtilen hükümler uyarınca sendikalar ve üst kuruluşlar kurabilir ve bunlara üye olabilir. Ancak sözleşmeli personelin grev kararı vermesi, bu yolda propaganda yapması, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılması, grevi desteklemesi yahut teşvik etmesi yasaktır. Yine sözleşmeli personelin; hediye alması, iş sahiplerinden borç alması, toplu eylem ve harekette bulunması, göreviyle ilgili konularda basına bilgi ve demeç vermesi ve siyasi faaliyette bulunması yasaktır.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 15. maddesinde bağlı ortaklık personellerinin başka işte çalışma yasakları düzenlenmiştir. Söz konusu yasaklara

uymayanların sözleşmelerinin feshedileceği hükme bağlanmıştır. Başka işte çalışma yasağının yanında, anonim şirketler hariç olmak üzere, çalıştıkları kuruluşların faaliyet konusuna giren mal ve hizmetlerin istihsal ve ticareti ile uğraşan şirketlere ortak olamayacakları düzenlenmiştir. Bunların eşleri ile reşit olmayan çocuklarının da aynı ortaklık yasağına tabi olacakları belirtilmiştir. Başka iş yasağının istisnalarından ilki, bağlı ortaklık personelinin KİT yönetim kurulunun muvafakati üzerine teşebbüs veya bağlı ortaklıkların iştiraklerinin yalnız birisinde olmak kaydıyla buldukları yerdeki, uygun aday bulunamaması halinde başka yerdeki iştiraklerin yönetim kurulu üyeliğine, denetçiliğine ve tasfiye kurulu üyeliğine getirilebilmesidir. Bunun dışında, eğitim öğretim, sosyal faaliyetler yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Yine, bağlı ortaklık avukatlarının bağlı ortaklık personeli aleyhine açılan davalarda görev alması ile bilirkişilik ve hakemlik görevleri başka iş yapma yasağının dışında kabul edilmiştir.

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de işe alınacak personelde aranacak şartlar, izinler, tabi olunan özel kanunlar ile çalışma saatleri hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile paralel düzenlemeler getirilmiştir (Köroğlu, 2012, s. 469).

Sözleşmeli personellerin disiplin hükümleri kural olarak 457 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabidir. Ancak 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede hüküm var ise öncelikle bu hükümler uygulanır. Mezkûr Kararnamede sözleşmenin feshedileceği durumlar 45. maddede sayılmıştır;

“Teşebbüs veya bağlı ortaklıklarda çalışan sözleşmeli personelin sözleşmesi aşağıdaki hallerde feshedilir:

- a) İzinsiz veya kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın kesintisiz 5 gün veya bir sözleşme dönemi içinde kesintili 10 gün göreve gelmemek,
- b) İşe alınma şartlarından herhangi birini taşımadığının anlaşılması veya bu şartlardan birinin sonradan kaybedilmesi,
- c) Görev veya görev yerinin değişmesi halinde belirlenen süre içinde mücbir bir sebep olmaksızın yeni görevine başlamamak,
- d) Bu Kanun Hükmünde Kararname ile sözleşme hükümlerine aykırı davranışlarda bulunmak,
- e) Sicil ve başarı değerlendirmeleri birbirini izleyen iki sözleşme döneminde (D) düzeyinde olmak,

İstek, yaş haddi, malullük veya sicil sebeplerinden biri ile emekliye ayrılma hallerinde sözleşme sona erer.”

Bu maddenin özellikle (d) bendinin çok geniş ifadeler içerdiğini ve amirler tarafından kötüye kullanıma açık olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bu hüküm dışında disiplin ve görevden uzaklaştırma konularında 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de 457 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na benzer hükümler ihdas edilmiştir. Bu sebeple ayrıntıya girmek tekrar mahiyetinde görünmektedir.

V. Bağlı Ortaklıkların Denetimi

Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların denetimi anayasal bir mecburiyettir. Gerçekten 1982 Anayasası’nın 165. maddesi gereği; *“Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş*

ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.”

Bağlı ortaklıkların denetimi; iç denetim, Sayıştay denetimi, TBMM denetimi ve ilgili bakanlığın yapmış olduğu denetim başlıkları altında toplanabilir. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklar kamu kurumu statüsünde olduğu için diğer devlet organlarının tabi olduğu denetimlere de tabidirler. Devlet Denetleme Kurulu ve bakanlıkların teftiş kuruluşlarının denetimi bu tür denetimlerdir. Konunun kapsama alanı dışında kaldığı için bu tür denetimlere değinilmeyecektir.

Bağlı ortaklıklar anonim şirket oldukları için iç denetim denilebilecek bir denetim yolu ile denetleneceklerdir. 233 sayılı Kararname’de bağlı ortaklıkların iç denetimi ile ilgili 25. madde düzenlenmiştir. Bu sebeple 6102 sayılı TTK’da bulunan anonim şirketlerin denetimi ile ilgili hükümlerden evvel 233 sayılı Kararname’nin 25. maddesi uygulanacaktır. Mezkûr maddeye göre bağlı ortaklıkların denetim kurulu üç üyeden teşkil eder. Özel paylar %20’yi aşmış ise bir denetçiyi kendi aralarından seçerler. Denetim kurulunun geri kalan 2 üyesinden biri ilgili bakanlık, diğeri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakan tarafından atanır. Özel payların %20’yi geçmemesi durumunda, üçüncü üye KİT tarafından kendi mensupları arasından veya dışarıdan atanır. Denetçilerde, yönetim kurulu üyesi için gerekli nitelik ve şartlar aranır. Ancak, denetçilerden birinde mesleki ihtisas şartı aranmayabilir. Yönetim kurulu üyeliği için gerekli olan şartlara daha evvel değinildiği için burada tekrar değinilmeyecektir.

Sayıştay’ın bağlı ortaklıklar üzerinde yapacağı denetim bir tür dış denetimdir. Ancak 233 sayılı Kararname’nin 4. maddesine göre kamu iktisadi teşebbüsleri Sayıştay’ın denetimine tabi değildir. Söz konusu hükme ait dipnota göre, bu hüküm 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun ilgili maddeleri ile birlikte uygulanacaktır. Bu dipnot sonucu kamu iktisadi teşebbüslerinin ve bağlı ortaklıklarının Sayıştay denetimine tabi olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak mevzuat uyumunu sağlamak için 233 sayılı Kararname’nin 4. Maddesi’nin değiştirilerek 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile bütünlük sağlanması gerekmektedir. Bu denetim kapsamında Sayıştay, kamu iktisadi teşebbüslerinin, müesseselerin ve bağlı ortaklıkların bir yıla ait hesap ve işlemleri üzerindeki incelemelerini en geç ertesi yılın Ekim ayı sonuna kadar tamamlar. Sayıştay’ca düzenlenen raporlar ilgili mercilere verilir. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 4/3 hükmü de kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde Sayıştay’ın denetim yapacağını öngörmüştür. Aynı maddede iştiraklerin denetimlerinin, bağımsız denetimlerin raporu esas alınarak yapılacağı hükme bağlanmıştır. Mezkûr Kanun’un 43. maddesi, Sayıştay’ın kamu iktisadi teşebbüsleri üzerindeki denetiminin usulünü belirlemeye ayrılmıştır.

233 sayılı Kararname’nin 40. maddesine göre;

“1. İlgili bakanlık; teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklık faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevlidir.

2. Birinci fıkrada belirtilen amaçla ilgili bakanlık, gerekli hallerde teşebbüslerin hesaplarını ve işlemlerini teftiş ve tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tespit ettirmeye yetkilidir. Bu yetki, kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılır.”

Burada bahsedilen denetimin idari vesayet denetimi olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Zira kamu iktisadi teşebbüsleri ve onların çoğunluk paylarına sahip oldukları bağlı ortaklıklar ayrı tüzel kişiliğe sahiptir. Bakanlıklarla birlikte devlet tüzel kişiliği içerisinde bulunmamaktadırlar. Bu sebeple bakanlıkların hiyerarşi denetimi yapması mümkün değildir. Yapılacak olan denetim idari vesayet denetimidir.

Yukarıda sözü edilen 1982 Anayasası'nın 165. maddesi gereği, kamu iktisadi teşebbüslerinin TBMM tarafından denetlenmesi için 02.04.1987 kabul tarihli 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Kanunun 2. maddesi gereği bağlı ortaklıklar bu Kanuna tabidir. TBMM tarafından denetim yapılabilmesi için Meclis içinde Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon 35 milletvekilinden oluşmaktadır. Komisyon denetimini yaparken Sayıştay'ın raporundan yararlanacağı kabul edilmiştir. Komisyonun denetimi sadece hukuki denetim olmayıp iktisadi denetimi de kapsamaktadır. Yani yapılan denetim verimlilik ve etkinlik ilkelerine uyulup uyulmadığını da kapsar. Komisyon denetimlerini kural olarak dosya üzerinden yapmaktadır. Komisyon yapacağı denetimler sonucu KİT'in ve çoğunluk paylarına sahip olduğu bağlı ortaklığın yönetiminin ibra edilip edilmeyeceğine karar verir. Komisyonun hazırladığı rapor TBMM üyelerine dağıtılır. Dağıtılan rapora; siyasi parti grupları, 20 milletvekili veya Hükümet dağıtım tarihinden itibaren 15 gün içinde itiraz edebilir. Bu süre içinde itirazda bulunulmazsa, Komisyon raporu kesinleşir. TBMM Genel Kurulu raporu hemen gündemine alır ve 20 gün içerisinde bu rapor üzerinde genel görüşme açar, genel görüşme en çok 15 gün sürer. Bu genel görüşme sonunda TBMM Genel Kurulu, bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesini karara bağlar veyahut bilançolarla netice hesaplarını tasvip etmemek suretiyle kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim kurullarının ibra edilmesini reddeder. Genel kurulları TTK'ya veya özel kanunlarına tabi olan şirketler hakkında TBMM Genel Kurulu'nda ibra oylaması yapılmaz. Bu tür raporlar sadece genel görüşme konusu olur. İbra edilme veya edilmeme kararları Resmi Gazete'de yayınlanır. İbra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığınca, Başbakanlığa ve ilgili adli mercie bildirilir.

VI. Bağlı Ortaklıklar ve Özelleştirme

Bağlı ortaklıkların özelleştirilmesi, son yıllarda özelleştirme hareketlerinin hız kazanması sebebiyle, incelenmesi gereken bir husustur. Özelleştirme, devletin ekonomik faaliyetlerine son vermek veya azaltmak maksadıyla dar anlamda kamu iktisadi teşebbüslerinin geniş anlamda tüm kamu varlıklarının özel sektöre devredilmesidir (Atasoy, 1993, s. 183). Özelleştirme ile ilgili Anayasa Mahkemesinin tanımı ise şu şekildedir; "*özelleştirme, genelde, kamuya ilişkin hak ve varlıklarla para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının, yerli ya da yabancı özel kesime aktarılması anlamına gelmektedir*" (Anayasa Mahkemesi Kararı, 1994). Özet olarak özelleştirme; kamu sektöründeki bir birimin özel sektöre geçirilmesidir. Bu yönüyle özelleştirme, kamulaştırmanın tam zıddında yer almaktadır. Özelleştirmeden bahsedebilmek için kamu payının tamamen yok edilmesi gerekmemektedir. Kamu paylarını yok

etmemekle birlikte, özelleştirilecek birimin idaresinin özel sektöre geçişini sağlayan transferler de özelleştirme kapsamında yer almaktadır (Altıntaş, 1988, s. 50).

1999 yılında 4446 sayılı Kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile özelleştirme uygulamalarına anayasal zemin kazandırılmıştır. Söz konusu değişiklikle 1982 Anayasasının 47/3 hükmü şu şekildedir; “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir.” Bu hükümle birlikte özelleştirme uygulamalarına anayasal bir zemin kazandırılmış olup özelleştirme işlemlerinin Anayasa Mahkemesinden dönmesi önlenmek istenmiştir.

Türkiye’de özelleştirme işlemlerini düzenlemek üzere 4046 sayılı 24.11.1994 kabul tarihli Özelleştirme Uygulamalarını Düzenleme Kanunu bulunmaktadır. Bu Kanundan evvel birçok kanuni düzenleme yapılmış ancak bu düzenlemeler özelleştirme uygulamalarının hukuki zeminde düzenlenmesi noktasındaki yetersizlikleri sebebiyle eleştirilmiştir (Ünal, 2000, s. 90). Kanunun “amaç ve kapsam” başlıklı 1. maddesinde Kanunun kapsamı belirlenirken “İktisadi devlet teşekküllerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının ... Ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak için özelleştirilmelerine ilişkin esasları düzenlemektir.” hükmü getirilerek iktisadi devlet teşekküllerine bağlı olan bağlı ortaklıkların özelleştirilmesi söz konusu Kanunun kapsamına alınmıştır. Kamu iktisadi kuruluşlarına bağlı olan bağlı ortaklıklar ile ilgili ise farklı bir düzenleme kabul edilmiştir; “233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede tanımlanmış bulunan “kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, mülkiyetin devri dışında kalan yöntemler ile özelleştirilmesi bu Kanun hükümlerine tabidir. Ancak, bu kuruluşların mülkiyetinin devrine ilişkin hususlar, kuruluşların gördükleri kamu hizmetinin esaslarına ve özelliklerine göre ayrı kanunlarla düzenlenir.” Buradaki düzenleme gereği kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunlara bağlı olan bağlı ortaklıkların satış yoluyla özelleştirilmesi 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarını Düzenleme Kanunu’na tabi değildir. Bu konu ile ilgili 233 sayılı Kararname’nin “Tasfiye” başlıklı 38. maddesinde hüküm getirilmiştir. Mezkûr maddede her ne kadar özelleştirme tabiri geçmese de, bağlı ortaklıkların satış usulü ile elden çıkarılmasının Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu kararı ile olacağı hükmüne bağlanmıştır. Bu sebeple kamu iktisadi kuruluşlarına bağlı olan bağlı ortaklıkların satış yoluyla özelleştirilebilmesi için Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu kararı ile özelleştirme kapsamına alınması gerekmektedir. Bunların yanında bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi için özel kanunlar çıkarıldığı müşahede edilmektedir. Bunlara örnek olarak, 3 Mayıs 1995 tarihli ve 4107 sayılı Telgraf ve Telefon Kanununa Bazı Ek Maddeler Eklenmesine, Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun verilebilir.

4046 sayılı Kanun’da özelleştirme uygulamalarını yürütmek üzere temel iki organ kurulmuştur. İlk olarak, mezkûr Kanunun 3. maddesi gereği, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği dört bakandan oluşan Özelleştirme Yüksek Kurulu kurulmuştur. Bu Kurul, üyelerin tamamının katılımı ile toplanıp ve kararlarını oybirliği ile almaktadır. Kurulun sekretarya hizmetleri Özelleştirme İdaresi

Başkanlığınca yürütülür. Aynı maddede Kurul'un görevleri de ayrıntılı olarak sayılmıştır. Hülasa, özelleştirme ili ilgili, özelleştirme kapsamına alınacak veya bu kapsamdan çıkarılacak teşebbüslerin belirlenmesi gibi temel belirleyici kararlar bu Kurul tarafından alınacaktır.

İkinci olarak, 4046 sayılı Kanun'un 4. maddesinde özelleştirme uygulamalarında görev almak üzere daha çok idari nitelikte Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. İlgili madde "*Başbakan'a bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Başbakan bu Kanunla ilgili yetkilerini görevlendireceği bir bakan vasıtasıyla kullanabilir. İdare geçici bir teşkilat olup özelleştirme süreci sona erdiğinde elemanları ihtisaslarına göre ilgili kuruluşlara nakledilebilir.*" Aynı maddede bu İdarenin görevleri ayrıntılı olarak sayılmıştır. Hülasa, Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından alınan kararların icra edilmesi ve uygulanmasının takip edilmesi bu İdarenin görevidir. Özelleştirme İdaresinin Başkanı müşterek kararname ile, Başkan Yardımcıları Başkanın teklifi ve Başbakanın onayı ile atanmaktadır.

4046 sayılı Kanun ile getirilen önemli bir diğer yenilik ise Özelleştirme Fonudur. Mezkur Kanununun 9. maddesine göre;

"Özelleştirme uygulamaları sonucu sağlanan tüm gelirler ile İdareye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüleri ve özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler, İdareye devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ve sair gelirler, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Ziraat Bankasında kurulacak Özelleştirme Fonunda toplanır." Bu Fon, özelleştirme sonucu mağdur olan personellere yapılacak ödemeler, özelleştirme uygulamaları sırasında oluşan giderler, özelleştirme kapsamına alınan işletmelerin giderleri gibi alanlarda kullanılarak fazla kalan kısım Hazineye aktarılır.

Özelleştirme idaresinin bütçesi Sayıştay tarafından denetlenecektir. Ayrıca özelleştirme idaresi tarafından yürütülen özelleştirme işlemleri Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca denetleneceği düzenlenmişti. Yine, kamu payı %50 ve üzerinde olup özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşlar da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi olacağı hükmü getirilmişti. Bu bağlamda, özelleştirme kapsamına alınmış bağlı ortaklıkların da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetiminde olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak 6085 sayılı 03/12/2010 kabul tarihli Sayıştay Kanunu'nun 82. maddesi gereğince Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmış ve aynı Kanununun geçici 4. maddesinde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna yapılmış olan atıfların Sayıştay'a yapılmış sayılacağı düzenlenmiştir. Bu sebeple özelleştirme kapsamına alınmış bağlı ortaklıkların denetimi de Sayıştay tarafından yapılır.

Yukarıda belirtildiği üzere, bağlı ortaklıkların özelleştirilebilmesi için evvela Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca özelleştirme kapsamına alınması gerekmektedir. 4046 sayılı Kanun'un 17. maddesi gereği bu karar alındıktan sonra, ilgili bağlı ortaklık, iştirak eden özel paylar hariç olmak üzere, kendiliğinden Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilmiş sayılır. Bağlı ortaklıkların özelleştirme kapsamına alınmasına ilişkin Kurul kararında, bu bağlı ortaklıklardan hangilerinin mali ve hukuki yönden

özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi tutulacağı, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan özelleştirme programına alınacağı ve özelleştirmenin hangi yöntemle gerçekleştirileceği belirtilir. Bundan sonra özelleştirme işlemleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın idaresi altında yürütülür. Özelleştirme kapsamına alınan bağlı ortaklıklardan zaman içinde değişen şartlar da dikkate alınarak özelleştirme kapsamından çıkarılmaları gerekli görülenler Kurul kararı ile eski statülerine iade edilir.

Özelleştirme yöntemleri 4046 sayılı Kanun'un 18. maddesinde sayılmıştır. Ayrıntıları mezkûr maddede bulunmak üzere özelleştirme yöntemleri; satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetten başka aynı hakların tesisi, gelir ortaklığı senedi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar başlıkları altında toplanmıştır. Bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı özelleştirilecek bağlı ortaklığın durumu, özelleştirmeden beklenen amaç gibi unsurlar dikkate alınarak belirlenmelidir. Tek bir özelleştirme yönteminin belirlenmesinden ziyade durum ve koşullara göre her bir işletme için uygun olan özelleştirme yöntemi ayrıca belirlenmelidir (Altıntaş, 1988, s. 51).

Özelleştirme kapsamına alınan bağlı ortaklıkların ihale süreci başlamadan evvel değerlerinin tespiti gerekmektedir. 4046 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre, özelleştirme programına alınan kuruluşların değer tespiti çalışmaları bu Kanuna göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığında oluşturulan değer tespit komisyonları tarafından yürütülür. Son olarak tespit edilen özelleştirme yöntemine göre bağlı ortaklığın özelleştirilmesi ihale usulüyle yapılır. Mezkûr Kanuna göre ihaleler, kapalı teklif, pazarlık, açık artırma, belli istekliler arasında kapalı teklif usullerinden biri ile yapılır.

Bağlı ortaklığın özelleştirilmesi sonucu işini kaybeden personellerin haklarının korunmasına yönelik 4046 sayılı Kanun'da koruyucu hükümler ihdas edilmiştir. Mezkûr Kanununun 21. Maddesi gereği, özelleştirme gereği işini kaybeden personele, kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ilave olarak iş kaybı tazminatı ödenir. Ayrıca bunların mesleklerinde geliştirilmesine, bir meslekte yetiştirilmesine veya meslek edindirilmesine ilişkin eğitim giderleri ile yeni iş bulmalarına katkı sağlamak amacıyla yapılacak giderler Özelleştirme Fonundan karşılanır. Engelli personele, bu maddede belirtilen tutarın iki katı olarak iş kaybı tazminatı ödenir. İş kaybı tazminatı ödenmesi ve sağlanabilecek diğer hizmetlere ilişkin işlemler Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yürütülür. Aynı maddede iş kaybı tazminatının miktarı da belirlenmiştir. Buna göre; iş kaybı tazminatı, günlük net asgari ücretin iki katıdır. Bu madde kapsamına girenlerden, hizmet akdinin sona erdiği tarihte aynı işveren ile hizmet akdi kesintisiz en az; 550 günden beri devam edenlere 90 gün, 1100 günden beri devam edenlere 120 gün, 1650 günden beri devam edenlere 180 gün, 2200 günden beri devam edenlere 240 gün süre ile iş kaybı tazminatı verilir. Söz konusu tazminat ve diğer hizmetlerden yararlanmaya hak kazananların, bu tazminat ve hizmetlerden yararlanabilmeleri için, hizmet akitlerinin sona erdiği tarihten itibaren 30 gün içinde Türkiye İş Kurumuna başvurmaları zorunludur. İş kaybı tazminatı alanlar yeni bir işe yerleştirilirlerse iş kaybı tazminatı ve özelleştirme sebebiyle kazanmış oldukları diğer haklar sona erer. Bunlara ek olarak, mezkur Kanununun 22. maddesinde ayrıntıları belirlenmiş olduğu üzere, belli şartlar dâhilinde, özelleştirme sonucu

bulunduğu bağlı ortaklıkta işini kaybetme durumunda bulunan personellere, diğer devlet kurumlarına nakil imkanı tanınmıştır. Son olarak, mezkûr Kanununun 24. maddesinde, özelleştirilen bağlı ortaklıkta görev yaparak emekliliğini doldurmuş bulunan memur ve işçilere de, özelleştirme sonrası dönem için emekliliği seçmeleri halinde emekli ikramiyelerinin %30 fazlasıyla ödenmesi kabul edilmiş olup bu fazlalığın Özelleştirme Fonu'ndan karşılanması hükme bağlanmıştır.

Türkiye'de özelleştirmenin amaçlarını belirlemek amacıyla, 1987 yılında, Guaranty Trust adlı şirket ile hükümet görevlileri ortak bir çalışma düzenleyerek öncelik sıralaması da yapmak suretiyle bir liste hazırlamışlardır (Altıntaş, 1988, s. 57):

1. Piyasa güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesinin sağlanması,
2. Verimlilik ve üretkenlik ile ilgili amaçlar,
3. Mal ve hizmet çeşitliliğinin artırılması,
4. Mülkiyetin alt kesime yayılması,
5. Sermaye piyasasının gelişiminin hızlandırılması,
6. Kamu iktisadi teşebbüslerinin Devlet üzerindeki yükünün azaltılması,
7. Tekelci fiyat ve dolaylı vergi uygulamalarının azaltılması,
8. Bürokratların kamu iktisadi teşebbüsleri üzerindeki etkilerinin kaldırılması,
9. Modern üretim tekniklerinin entegrasyonunun sağlanması,
10. Çalışanları işletmelere ortak etmek suretiyle işgücü verimliliğinin artırılması,
11. Endüstrideki özel sektör payının artırılması,
12. Yabancı yatırımcıların çekilmesi,
13. Mevcut sermaye yatırımlarının daha yüksek seviyeden nemalandırılması,
14. Devlete gelir sağlanması.

Özelleştirme uygulamalarını olumlu yönde destekleyen birçok sebep bulunmaktadır (Altıntaş, 1988, s. 51, 52). Ekonomik açıdan bakıldığında serbest piyasa ekonomisinin daha etkin işleyerek toplumun refahını daha üst seviyelere çıkaracağı düşünülmektedir. Mali açıdan, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunların bünyesinde bulunan bağlı ortaklıklar, Devlet maliyesi üzerinde bir yük oluşturmaktadır. Bu sebeple özelleştirilmeleri Devlet maliyesi üzerindeki yükü de kaldıracaktır. İdeolojik açıdan ise, Devletin özel sektöre müdahalesi özgürlüklere yapılan bir müdahale olarak algılanmaktadır. Bu sebeple Devlet özel sektörün bulunduğu yerde bulunmamalıdır. Bunun dışında, özelleştirme uygulamalarında geç kalınması Türkiye'nin iktisaden geri kalma sebepleri arasında görülmüş ve çağdaş uygarlığa ulaşabilmek için özelleştirme uygulamaları önemli bir unsur olarak kabul edilmiştir (Akalin, 1998, s. 286, 287). Buna karşılık stratejik önemi haiz kurumların özellikle yabancı sermayedarlara devri suretiyle özelleştirilmesi hem mali risk oluşturduğu gerekçesiyle hem de stratejik kurumların yabancıların elinde bulunmaması düşünceleriyle eleştirilmiştir (Atasoy, 1993, s. 189). Anayasa Mahkemesi de yabancılara yapılacak olan özelleştirme uygulamalarının sınırlandırılmamasını milli güvenlik, bağımsızlık ve ülke çıkarları için sakıncalı görmüştür (Anayasa Mahkemesi Kararı, 1994). Ancak çağımızın gerekleriyle bağdaşmayan bu görüşler eleştirilmiştir. Gerçekten, günümüzde çok uluslu şirketlerin bulunması, bir ürünün birden fazla devletin katkısıyla üretilmesi gibi durumlar yabancı sermayeye düşman gözle bakılmasının ülkenin yararına değil zararına olduğu sonucunu çıkarmaktadır (Savaş, 1998, s. 85, 86). Nitekim günümüzde bazı şirketler

birçok ülkeden daha güçlü mali yapıya sahip hale gelmiştir. Bunlara çok uluslu şirketler denmektedir. Böyle bir konjunktürde kapıları dış yatırımcıya kapatmak ülkenin menfaatine hizmet etmeyecektir. Dile getirilen güvenlik endişeleri ise 4046 sayılı Kanun'un 13. maddesindeki düzenleme gereği büyük öneme sahip kamu işletmelerinde imtiyazlı pay çıkarılıp bunların Devlette kalması suretiyle önlenabilir. Nitekim aynı maddede Türk Hava Yolları A.O., T.C. Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş., T.M.O. Alkoloid Müessesesi ve Türkiye Petrolleri A.O. kurumlarının %49'dan fazlasının özelleştirilmesi halinde imtiyazlı hisse çıkarılması mecburi hale getirilmiştir. Kaldı ki, 2011 itibarıyla, yapılan özelleştirmelerin toplamda yalnızca üçte birinden biraz fazlasının yabancı sermaye kaynaklı olduğu görülmektedir (Doğan, 2012, s. 51).

PETKİM'in özelleştirilmesi ile ilgili açılan bir davada Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, mezkûr kurumun performansını değerlendirip özelleştirmede "üstün kamu yararı" bulunmadığı sonucuna varmıştır (Danıştay Kararı, 2008). Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'nun bu şekilde performans değerlendirmesi yapması 1982 Anayasası'nın 125. maddesi açısından ciddi soru işaretleri barındırmaktadır. Mezkûr maddenin 4. Fıkrasında; "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez" hükmü getirilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun yukarıdaki kararında yerindelik denetimi açısından tereddütler bulunmaktadır. Yargı organlarının bu şekilde kararlar vermesi yürütme organının elini kolunu bağlayabilir. Bir işletmenin özel sektörde mi yoksa kamu sektöründe mi milli menfaatlere daha çok hizmet edeceğini belirlemek halkın temsilcileri olan yürütme organının yetkisindedir. Bu sebeple önlere gelen dosyalarda, yargı makamları yerindelik denetimi yapmamaya özen göstermelidir.

Danıştay'ın bu yorumunu yerindelik denetimi olarak görmesek bile özelleştirme ilkelerine de ters düştüğünü belirtmek gerekmektedir. Nitekim Danıştay, kararının dayanağı olarak PETKİM'in ülke ekonomisinde önemli bir yeri olduğu ve kâr ettiği gerekçesiyle özelleştirilmesini kamu yararına aykırı bulmuştur. Ancak aşağıda da değinileceği üzere özelleştirmenin tek amacı devlet maliyesinin kâr etmesi değildir. Çağdaş liberal devlet olmanın gereği olarak uygulanan özelleştirme uygulamalarının devlet maliyesini kâr ettirmek yanında daha birçok amacı bulunmaktadır (Yanık, 2008). Ayrıca özelleştirildikten sonra PETKİM büyümesini devam ettirmiştir. 2010 yılında sermayesini 204.750.000 TL'den 1.000.000.000 TL'ye çıkarmış ve üretim kapasitesini %13 artırmıştır (PETKİM, 2014).

ETİ Holding A.Ş.'nin bağlı ortaklarından olan Eti Alüminyum A.Ş. 2005 yılında özelleştirildikten sonra açılan dava üzerine Danıştay 13. Dairesi bu özelleştirme işlemini iptal etmiştir (Danıştay Kararı, 2007). Danıştay'ın iptal gerekçelerinden birisi, özelleştirme şartları gereği, Türkiye'de alüminyum sektöründe tekel konumunda olan ETİ Alüminyum'un üretiminin en az kamuda olduğu seviyede kalması şartıdır. Danıştay, özelleştirme uygulamalarında amaçlanan verimlilik ilkesi gereği bu üretim miktarının artırılmasının şart koşulması gerektiği görüşündedir. Özel sektöre ait bir

işletme, ne kadar üretim yapacağına fayda-maliyet rakamları sonucunda karar verecektir. Bu sebeple üretim miktarının ne olacağına Devletin karar verdiği bir özelleştirme uygulamasının özel sektör ruhu ile açıklanması mümkün değildir. Kaldı ki özelleştirme şartnamesinde üretim miktarının düşürülmemesi şart koşulmuştur. Bu şart bile özel sektör için kabullenilmesi zor bir şarttır. Bundan daha fazlasını istemek özel sektör açısından kabul edilemez olarak görülüp özelleştirme uygulaması rağbet görmeyebilir. Bu sebeple Danıştay'ın buradaki yorumunun da 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde bulunan yerindelik denetimi yasağı sınırlarını zorladığını belirterek isabetsiz olduğu sonucuna varmak gerekir. Mezkûr kararda davalı idarenin, söz konusu işletmenin modernizasyonunun sağlanması amacıyla yatırım ihtiyacının bulunduğu, bu ihtiyacın ödenek ayrılmaması sebebiyle kamuda karşılanmasının mümkün olmadığı, bu sebeple işletmenin kapanma tehlikesi ile karşı karşıya bulunduğu, özelleştirmeyi kazanan tarafın ise modernizasyon faaliyetlerine başladığı yönündeki savunmalarına da yer verilmiştir. Özelleştirmek için bu sayılan sebeplerden daha fazlasına ihtiyaç yoktur. Son olarak mezkûr olayda ETİ Alüminyum'un satılmadığı sadece 49 yıllığına işletmesinin devredildiğini belirtmek, Danıştay görüşünün haksızlığına bir başka delildir. Günümüzde ise mezkûr işletmenin özel sektörde yatırımlarına ve büyümesine devam ettiği görülmektedir (ETİ Alüminyum, 2016).

Tasfiye edilen ÇİTOSAN'ın bünyesinde bağlı ortaklık statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikalarının özelleştirilmesi ve sonrasında gösterdikleri performans dikkat çekicidir. Bu fabrikaların hem üretimleri hem de satışlarında genel bir artış gözlenmiştir. Üstelik çalıştırılan eleman sayısı azaltılmıştır. Bunun sonucu olarak eleman başına düşen üretim yaklaşık 2.5 kat artmıştır (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2013). Bu göstergeler, özelleştirmenin amaçlarından olan verimliliğin sağlanmasında, çimento sektöründeki bağlı ortaklıklarda ciddi başarı kaydedildiğini göstermektedir. Özelleştirme uygulamalarının daha geniş ve genel nitelikli olarak analiz edildiği Cengiz Yavilioğlu'nun editörlüğünde ÖİB yayınlarından çıkan "Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif" adlı eserde 1986-2008 arasında özelleştirilen 77 şirketten 48 tanesinin ya zarardan kâra geçtiği ya da kâr miktarını artırdığı tespit edilmiştir. 64 şirkete büyük oranlı yatırım yapılmış olup bu yatırımların miktarı 6.100.000.000 Amerikan Dolarını bulmuştur. Ayrıca sanılanın aksine özelleştirilen işletmelerde toplamda 1.993 kişilik istihdam artışı sağlanmıştır (Doğan, 2012, s. 49, 50). Görüldüğü üzere, daha fazlası mümkün olsa bile, özelleştirme sonucu milli ekonomiye ciddi katkılar sağlanmıştır.

VII. Sonuç

Bağlı ortaklıklar, Türk idare teşkilatı içerisinde kendine özgü hukuki yapıya sahip bir anonim şirkettir. Nitekim bağlı ortaklıklar gibi bir KİT'e bağlı olan müesseseler, sermayesinin tamamı kamuya ait olması sebebiyle genellikle kamu hukuku ilkeleriyle idare edilmektedir. Gerçi 233 sayılı Kararnamenin 16. maddesinde, müesseselerin kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir. Ancak bu kural müesseselerin idareleri açısından değil piyasa faaliyetleri açısından geçerlidir. Bu sebeple müesseselerin kamu kurumları statüleri ağır basmaktadır. Yine bağlı ortaklıklara benzer şekilde kamu iktisadi teşebbüslerinin paylarını elinde bulundurduğu iştiraklerde bir

anonim şirket olarak, kamu paylarını korumaya yönelik getirilmiş birkaç istisna haricinde, normal bir anonim şirkettirler. Bu sebeple özel hukuk hükümlerine tabidirler. Zira iştiraklerde kamu payları azınlık paylarını teşkil etmektedir. İşte bağlı ortaklıklara benzer hukuki yapıya sahip bu iki kurumun Türkiye'nin hukuk sistemi içerisinde yeri belirliken bağlı ortaklıklar karma bir görünüm arz etmektedir. Piyasa mekanizması içerisinde müessese ve iştirakler gibi özel hukuk kurallarına tabidirler. Ancak idari yapısı açısından özel-kamu karma bir yapıya sahiptir. Ancak yine de kamu ağırlığının daha fazla olduğunu belirtmek gerekir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personel rejimleri de diğer devlet personellerinden farklılıklar arz etmektedir. Bu kurumlardaki personel sayısının özellikle memurlar açısından gereksiz olarak kabarması israfı yol açmış ve bu sayının azaltılması amaçlanmıştır. 1980'li yılların sonlarından itibaren bu amaç doğrultusunda özelleştirme çabaları ve memur sayısının azaltılması ile toplam personel sayısı 1985'teki sayının yaklaşık dörtte birine kadar inmiştir. Günümüzde, bağlı ortaklıklarda temel istihdam yöntemi olarak sözleşmeli personel uygulaması karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca memur olarak çalışması gereken bazı personellerin de sözleşmeli personel kapsamına geçirilebilmeleri için 1990 yılında çıkarılan 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeni bir personel rejimi türü olan kadro karşılığı gösterilmiş sözleşmeli personel uygulaması başlatılmıştır. Bu kararnamenin ekli I sayılı cetvelinde genellikle yönetim organlarında bulunan personelin, kadro karşılıkları gösterilmek suretiyle sözleşmeli personel olarak çalıştırılması esas kabul edilmiştir.

Bağlı ortaklıkların denetimi; iç denetim, Sayıştay denetimi, TBMM denetimi ve ilgili bakanlığın yapmış olduğu denetim başlıkları altında toplanabilir. Bu denetim sistemleriyle, bağlı ortaklık işlemlerinin hem hukuka uygunluğunun denetlenmesi amaçlanmış hem de verimlilik denetiminin sağlanması hedeflenmiştir.

Bağlı ortaklıkların özelleştirilmesi üzerinde durulması gereken bir konudur. Özelleştirme ile ilgili öğretilerde ve yargı organlarında çok farklı görüşler ileri sürülmüş, ortak bir görüşe varılamamıştır. Özellikle yargı organlarının verdikleri kararlar birçok kez özelleştirme uygulamalarını sekteye uğratmış ve yargı organlarının yerindelik denetimi yaparak 1982 Anayasası'nı ihlal ettikleri düşüncesi öne çıkmıştır. Yürütme organı ise yeni kanuni düzenlemeler yaparak özelleştirme faaliyetleri önündeki bu engeli aşmaya çalışmıştır. Öğretilerde ise azınlıkta kalan görüşe göre, özelleştirme, özellikle büyük oranlarda yapıldığı zaman, ülke ekonomisine zararlı görülmüştür. Ancak çoğunluk görüşüne göre özelleştirme, neoliberalizm düşüncelerinin öne çıktığı günümüz dünya düzeninde geç kalınmış bir uygulama olarak kabul edilmektedir.

Bu konu ile ilgili son olarak, bağlı ortaklık ile ilgili mevzuatta düzenli bir birlik olmadığından söz etmek gerekmektedir. Her ne kadar 233 sayılı Kararnamenin yürürlüğe girmesinden sonra bu düzensizlik kısmen sona erse de, personel ile ilgili düzenlemenin 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılması, denetim ile ilgili Sayıştay Kanunu'ndaki hükümlerin bazılarının 233 sayılı Kararname'ye uymaması bu karışıklığın tamamen ortadan kalkmadığını göstermektedir. Özellikle bağlı ortaklıkların özelleştirilmesi ile ilgili mevzuatta bu karışıklık daha fazla göze çarpmaktadır. Nitekim 233 sayılı Kararnamenin dördüncü bölümü tasfiye başlığı altında bağlı ortaklıkların elden çıkarılma usullerini belirlemiştir. 4046 sayılı Kanun'un 1. maddesinde Kanunun

kapsamı belirlenirken iktisadi devlet teşekküllerine bağlı olan bağlı ortaklıkların özelleştirilmesi söz konusu Kanunun kapsamına alınmıştır. Aynı Kanunun kamu iktisadi kuruluşları ile ilgili getirdiği düzenleme gereği kamu iktisadi kuruluşlarının ve bunlara bağlı olan bağlı ortaklıkların satış yoluyla özelleştirilmesi 4046 sayılı Kanun'a tabi değildir. Bu tür bağlı ortaklıkların 233 sayılı Kararnamenin tasfiye bölümü hükümlerine göre özelleştirilmesi gerekmektedir. Bunların yanında bazı kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi için özel kanunlar çıkarıldığı müşahede edilmektedir. Görüldüğü üzere özellikle özelleştirme uygulamaları için ciddi bir mevzuat karmaşasından bahsetmek gerekir.

Kaynaklar

- Akalın, G. (1998). *KİT'ler ve Özelleştirmeleri*. Ankara: Akçağ Yayınları.
- Altıntaş, M. B. (1988). *Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları.
- Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1988/5, K.1988/55 (Anayasa Mahkemesi Aralık 22, 1988).
- Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 1994/43, K. 1994/42-2 (Anayasa Mahkemesi Aralık 9, 1994).
- Atasoy, V. (1993). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*. Ankara: Nurol Matbaacılık.
- Çağlayan, R. (2015). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çalışkan, A. Z., & Deniz, Y. (2014). Provincial Administrative Structure Of Turkish Administrative. *The Macrotheme Review*, 61-63.
- Danıştay Kararı, E. 2005/7873, K. 2007/7894 (Danıştay 13. Dairesi Kasım 27, 2007).
- Danıştay Kararı, E. 2008/770, K.2008/2337 (Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Şubat 11, 2008).
- Devlet Personel Başkanlığı. (2015, Aralık 31). *Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin Sayısal Veriler*. Mart 26, 2016 tarihinde Devlet Personel Başkanlığı: file:///C:/Users/tosh%C4%B1ba/Downloads/kit_ist_baz_dolu_kadro_dagilim_3_12015.pdf adresinden alındı
- Doğan, M. N. (2012). *Rakamlarla Özelleştirme*. Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı.
- ETİ Alüminyum. (2016, Mart 19). *Seydişehir Eti Alüminyum Tesisi*. Mart 19, 2016 tarihinde ETİ Alüminyum: <http://www.etialuminyum.com/tr-tr/Tesisler/Sayfalar/Seydisehir-Eti-Aluminyum-Tesisi.aspx> adresinden alındı
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2011). 5018 ve 6085 Sayılı Kanunlarda Bazı İdare Hukuku Terimlerinin Yanlış Kullanımı Üzerine. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 837-919.
- Gözübüyük, A., & Tan, T. (2010). *İdare Hukuku Cilt 1*. Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

- Gülmez, M. (1986). *T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Köroğlu, Ö. T. (2012). "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980'den Sonra Geçirdikleri Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 453-475.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (2013). *Özelleştirilen Çimento Fabrikalarının Genel Faaliyet Bilgileri*. Mart 19, 2016 tarihinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı: http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/cimento_genel.htm adresinden alındı
- PETKİM. (2014). *2014 Faaliyet Raporu*. PETKİM.
- Savaş, V. F. (1998). Anayasa Mahkemesi ve Özelleştirme(İktisadi Yaklaşım). *Anayasa Yargısı Dergisi*, 79-98.
- Serim, B. (1988). Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü. *Amme İdaresi Dergisi*, 135-154.
- Tekin, A. G. (2003). KİT'lerin Yönetim Yapısının Kurumsal Yönetişim İlkeleri(Corporate Governace) Açısından İrdelenmesi. *Ekonomistler Bülteni*.
- Ünal, F. F. (2000). *Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Yanık, M. (2008). "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Özelleştirme Yüksek Kurulu". *Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*.
- Yıldırım, R. (2014). *Türk İdare Rejimi Dersleri Cilt 1*. Konya : Mimoza Yayıncılık.