

TÜRKİYEDE DEVLET BÜTÇESİ DIŞINDA KALAN DEVLET İŞLETMELERİNİN TABİ OLDUKLARI MURAKABE ŞEKİLLERİ

Prof. Dr. MUHLİS ETE

Plân

Önsöz:

Giriş:

Devlet işletmelerinin artışı ve bütçeden ayrılışları karşısında yeni bir murakabenin zarureti. — Klâsik murakabe ile iktisadî murakabe arasındaki farklar.

I — *Teşriî murakabeye yani Meclis murakabesine ve Sayıştay murakabesine tâbi olanlar :*

- A — Mütedavil sermayesiz katma bütçeler.
- B — Mütedavil sermayeli katma bütçeler.

II — *«İktisadî murakabeye» yani 3460 sayılı kanunun murakabesine tâbi olanlar :*

- A — İktisadî Devlet Teşekkülleri camiasına dahil olanlar.
 - 1) İdare ve murakabesi 3460 sayılı kanuna giren Devlet Teşekkülleri.
 - 2) Yalnız murakabesi 3460 sayılı kanuna giren sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olan Devlet Şirketleri.
- B — Millî Korunma Kanununa istinaden çıkarılan kararnamelerle kurulup bu tarz murakabeye tâbi tutulanlar.
- C — Hususî kanunlarıyla munzam olarak bu murakabeye tâbi tutulan Devlet Müesseseleri.

III — *«Teşriî ve İktisadî murakabeden» uzak kalan Devlet Müesseseleri.*

IV — *«Teşriî ve İktisadî murakabeden» uzak tutulan ve şirket halinde çalışan Devlet İşletmeleri.*

- A — Sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait olanlar.
- B — Sermayesinin yarısından azı Devlete veya Devlet Teşekkülleri-ne veya Devlet Şirketlerine ait olanlar.

V — *Netice.*

Ö N S Ö Z

Konuşmama başlamazdan önce, Maliye Enstitüsü Direktörü değerli meslekdaşım, Prof. Orhan Dikmen'e, bana, 20 sene önce ders verdiğim bu müessesede tekrar konuşmak fırsatını bahsettiğinden dolayı, bilhassa teşekkür etmek isterim.

İstanbul Üniversitesinden 1938 senesi sonunda ayrıldıktan sonra, Ankara Siyasal Bilgiler Okulunda tesis edilen İşletme Ekonomisi kürsüsünde tedaris hayatına devam etmişim. Bu faaliyet 1951 senesi sonuna kadar sürdü. Ankarada 1939 yılından 1950 senesine kadar Başvekâlet Umumî Murakabe Heyetinde Âza olarak çalışmak suretiyle memleketin iktisadî işletmeleri ve murakabesi hakkında az çok bir tecrübeye sahip olduğumu zannediyorum.

1950 yılı ile beraber siyasî hayata girmiş ve Hükümete intisab etmek suretiyle de, yine bu sahadaki bilgimi artırmak imkânını elde ettim. Mebus iken vazifeli olarak Avrupa memleketlerine vâki seyahatlerimde de yine işletme ve murakabe mevzularını tetkik etmeyi ihmal etmedim.

Şimdi, gördüklerimi ve öğrendiklerimi nakletmek sırası gelmiş bulunuyor. Bunda muvaffak olabilirim, kendimi bahtiyar addedeceğim.

G İ R İ Ő

DEVLET İŞLETMELERİNİN ARTIŞI VE BÜTÇEDEN
AYRILIŞLARI KARŞISINDA YENİ BİR
MURAKABENİN ZARURETİ

Devletlerin sosyal vazifeleri arttıkça iktisadî hayata olan müdahaleleri de genişlemiştir. Bir çok memleketlerde olduğu gibi, Türkiye'de de Devletin içtimaî ve iktisadî mevzulara olan müdahalesi artmış bulunuyor.

Bu alâka, vergi, gümrük ve saire teşvik ve murakabe gibi klâsik tedbirlerden ibaret kalmamış, milletin iktisadî kalkınmasını teshil maksadiyle Devlet tesisler kurmuş ve bunları bizzat işletmeye geçmiştir. Böylelikle Devlet hususî müteşebbisle yan yana veya inhisar halinde piyasada ahzı mevkî etmekte kendini haklı saymaktadır.

Bu etüdümüzde Türkiye'de Devlet İşletmeciliğinin hududuna, veya fayda ve mahzurlarına temas edecek değiliz. Bunu 1948 se-

nesinde «Türkiye İktisadî Kongresi» dolayısıyla Türkiye'de «Devlet İşletmeciliği» adıyla neşrettiğimiz bir broşürde yeter derecede işlemiş bulunuyoruz.

Bugün üzerinde durmak istediğimiz mevzu, Türkiyede Devlet Bütçesi dışında kalan devlet müessesesi ve işletmelerinin tâbi oldukları murakabe şekilleridir.

Neden bir çok Devlet müessesesi ve İşletmeleri Devlet Bütçesi dışına çıkmış ve hâlen de çıkmak temayülündedir. Muvazeneî umumiyeden ayrılan klâsik mülhak bütçe şekilleri dahi, ihtiyaca cevap vermemekte, bu yüzden müstakil bütçeli İktisadî Devlet Teşekkülleri doğmakta, hattâ daha ileri gidilerek, Devlet Şirketleri teşkil edilmektedir. Bunların sayısı son zamanlarda o kadar artmış ve temsil ettikleri ödenmiş sermayelerin yekûnu, 1958 yılı bütçe yekûnu olan 4 küsur milyar lirayı tecavüz etmiştir. Katma bütçelere dahil olan büyük işletmeler hariç, teşriî murakabe dediğimiz Millet Meclisi murakabesi dışında kalan İktisadî Devlet Teşekküllerinin, âmme müesseselerinin ve Devlet Şirketlerinin muhtelif menabîden sağladıkları sermaye ve kredilerin bir senelik ciro-ları Devlet Bütçesi çerçevesini kat kat aşan muazzam meblâğlara balığ olmaktadır.

Gerçekten iktisadî hayatın türlü şubelerinde çalışan bu işletmelerin müayyen zaman ve mevzuat ölçülerine uymayan iktisadî hareketleri : mübayaa, stok, satış, imalât, satış faaliyetleri ve bundan mütevellit tediye, tahsilât ve finansman işleri vardır.

Diğer taraftan, bu faaliyetlerin mikdar ve kıymet hareketleri hususî işletme muhasebesi sistemini istilzam ettirdiği tabiidir. Finansman mevzuu yani teşebbüs ve işletmelere para ve kredi tedariki, takdiri kıymet ve amortisman usulleri, memur ve işçilerin ücret ve prim sistemleri Devlet Bütçesinin eski kaidelerine uyacak vaziyette değildir.

O halde, bugünkü sosyal ve ekonomik Devletin modern vazifelerine intibak etmek için Devlet Bütçesinden yeni yeni parçalar kopararak, onlara yeni müstakil hüviyetler vererek teşriî murakabeden uzak tutmağa devam edecek miyiz?

Bazı maliyecî arkadaşlarımız bu fikirde değildirlir. Onlara göre, bugün bütçe dışına çıkarılan bir çok müesseseleri bütçe kaideleri dahilinde pekâlâ idare etmek mümkündür. Halbuki, tatbikatta ise, büsbütün radikal hareket edilmekte, 3460 sayılı kanunla ihdas edilen iktisadî murakabenin bile dışına çıkarılarak Anonim Şirket tarzı intihab edilmektedir.

Biz tezimizde, orta yoldan yürüyecek, bütçe dışı çalışmasında kat'î bir zaruret telâkki edilen müessese ve işletmeleri teşrii murakabe ile irtibatı kaybetmeden esaslı bir murakabe sistemine tâbi tutmayı müdafaa edeceğiz.

Bütçeden ayrılmış olan Devlet Müessese ve İşletmelerinin tâbi oldukları murakabe şekillerine temas etmeden önce, murakabe mefhumunu tarif etmek ve onu takiben iktisadî murakabe ile klâsik murakabe dediğimiz Divanı Muhasebat murakabesi arasındaki farkları tebarüz ettirmeğe çalışacağız.

Evvelâ, bir çok mânaya gelen *murakabe* mefhumunu târif etmek isteriz. Bir çok lisanlarda olduğu gibi, Türkçemizde de, dar ve geniş kontrol faaliyetlerini ifade etmek için çeşitli mefhumlar kullanılmaktadır : *Kontrol*, *teftiş*, *nezaret* ve nihayet murakabe tâbirleri bunlardandır.

İşletme Ekonomisi dilinde *kontrol*, idare ve işletmede zuhur edebilen hataların, tahaddüslerini müteâkip, bertaraf edilmesi hususunda sarf edilen faaliyete denir. Bu bakımdan kontrol tedbirleri işletme faaliyetlerinin bütün safhalarına teşmil olunur, işletmedeki bütün hareketleri devamlı bir surette tetkik eder ve icabında önleyici bir rol alır.

Buna mukabil *teftiş*, lüzum görüldükçe, yani gayrı mevkut olarak yapılan bir faaliyettir. Muayyen ve kısmî maksatlar güdebilir. İdareye müdahale etmemekle beraber icabında mes'ul memura işten el çektirebilir. Kontrol gibi, teftiş de, müessese ve işletmelerin dahilî bir mevzuudur.

Murakabe ise, müesseseye mensup olmayan uzmanlar veya teşekküller tarafından yapılır; murakabede jestiona kat'iyyen müdahale yoktur.

Murakabenin bir *şeklî* bir de *maddî* kısmı vardır. Şeklî murakabeyi daha ziyade klâsik murakabe dediğimiz Sayıştay murakabesinde görürüz. Buna mukabil, maddî murakabeyi veya iktisadî murakabeyi iktisaden inkişaf etmiş memleketlerin hususî murakabe şirketlerinde, Türkiyede «Başvekâlet Umumî Murakabe Heyeti» nin yaptığı murakabede görmekteyiz. Nitekim ihtisâş teşkilâtının yaptığı murakabe aynı zamanda bir işletme murakabesidir. *Bu faaliyet idarî, hesabî, malî, iktisadî ve teknîk* sahalara şâmindir.

Bu etüdümüzde ele alacağımız teşekkül ve müesseseler daha ziyade işletme karakterini haiz olduğu için, tatbikini arzuladığımız murakabenin tabiatıyla tarifini yaptığımız iktisadî murakabe şeklinde olmasını düşünmekteyiz. Murakabe mefhumu hakkında bu za-

rurî izahı yaptıktan sonra şekli bir murakabe diye vasıflandırdığımız Divanı Muhasebat murakabesi ile Umumî Murakabe Heyetinin yaptığı iktisadî murakabe arasındaki farklara işaret edelim.

KLÂSİK MURAKABE İLE İKTİSADÎ MURAKABE ARASINDAKİ FARKLAR

Bilhassa Divanı Muhasebat tarafından yapılan klâsik Devlet murakabesi, masrafçı idare ve müesseselerin sarfiyatını, kanunun tarifi dahilinde yapmış olup olmamasına nezaret ve yapılan masrafın mevcut ve serbest bir tahsisattan icra edilmiş olmasını kontrolüdür.

Bu murakabe ile kanuna istinad edilmeyerek yapılan masraflara mâni olunur ve Devletin muhammen gelirinin muayyen masraf yerlerine intibak suretiyle tevzi edilmiş olup olmadığı anlaşılabilir olur.

Bu sarfiyat esnasında gözönünde tutulan *malî bütçedir*. Klâsik murakabe muayyen bir merkezden icra olunur ve tetkikat masraftan evvel veya sonra olsun, yalnız vesaik (evraki müsbit) üzerinden yapılır. Sarfiyatın müsmiriyeti, verificationu veyahut iktisadî ve içtimai tesirleri üzerinde durulmaz. Devlet bütçesindeki fasıldan yapılan münakalelerle bütçeye ilk konulan tahsisatın hakikî hedefi de çok kere kaybolur. Bittabii bu yüzden murakabe de güçleşir.

Buna mukabil *iktisat murakabesi* şümullüdür. Klâsik murakabenin üzerinde durduğu (malî bütçe), iktisadî kontrol mevzularının, üzerinde durduğu unsurlardan ancak bir tanesidir.

3460 sayılı kanunla vaz olunan murakabe «hesabî, malî» iktisadî ve teknik bir mahiyet arz etmektedir.

Murakabenin siklet merkezini teşkil eden hesabî kontrol başlıca 4 esasa dayanır. Bunlar :

- 1 — Umumî muhasebeye istinaden başlıyan murakabe,
- 2 — İşletme veya maliyet muhasebesine istinaden yapılan murakabe,
- 3 — İş programlarına veya işletme bütçelerine istinaden yapılan murakabe ki, bu da : satış, istihsal veya imalât, mübayaa, sarfiyat bütçeleriyle finansman programına istinaden yapılan murakabelere inkisam eder ve bir de :
- 4 — İşletme istatistiklerine istinaden yapılan murakabeden terekküp eder.

Klâsik murakabenin üzerinde durduğu «malî bütçe» iktisadî murakabenin ancak iş programı kısmının «sarfiyat bütçesine» inhisar eder.

İktisadî murakabe de işletmelerin iktisadî neticelerini *prodüktiviteyi* ve malî neticeleri dediğimiz *rantabiliteyi* meydana çıkarmak esastır. Prodüktivite, iktisadî verim, rantabilite, sermayenin kâra olan nisbeti demektir. Rantabiliteyi tesbit etmek, Devlet işletmelerinin muhakkak surette kârlı çalışmalarını istemek değildir, bazan âmme mülâhazasıyla işletme kâr etmeyebilir, rantabilite müsbet yerine menfi olabilir, fakat müsbet de olsa, menfi de çıksa, neticenin ölçülmesi lâzımdır.

İktisadî murakabe, tetkiklerini hem uzaktan hem de mahallinde yapmak suretile işletmelerin faaliyetlerine, bünyelerine, münasebetlerine yakından nüfuz eder; bir taraftan teknik şartları tetkik ederken, diğer taraftan iktisadî doneleri araştırır; maliyet fiyatları, amortismanlar, ihtiyat ve karşılık nisbetleri gibi neticelere müessir olan unsurlar üzerinde durulur. Bilânço ve kâr ve zarar hesabının merbutatının istinad ettiği tesis ve malzemelerin kontrolünü yapar, işletmenin rasyonel esaslar dahilinde çalışıp çalışmadığını ve bu zaviyeden kendisine lüzumu olan organizasyona malik olup olmadığını inceler, bütün bu hesabî kontrolden başka, işletmenin millî ekonomi ve iktisadî düzen içinde kendisine tevdi edilmiş olan vazifeyi yapıp yapmadığı hakkında hükmünü verir. Çünkü ekonomiyi tanzim hususunda üzerine vazife alan Devlet ticarî ve sınaî müesseselerin, memleketin gelişme ve milletin yaşama şartları içinde iktisadî olduğu kadar içtimâî vazifeleri de vardır. İktisadî murakabe ve vazifelerin başarılıp başarılmadığını görecek ve Devlet sermayesinin müsmiriyeti ile bunun iktisadî ve içtimâî sahadaki tesirlerini meydana çıkaracaktır. Hususî sektörün geliştiği nisbette, Devlet sektörünün daraltılması hususunda yüksek mercülere teklifte bulunacaktır.

İktisadî murakabede, murakabeyi yapan elemanlar, murakabeyi kendine daimî san'at ittihaz eden kimselerdir. İktisadî murakabe, işletmelerine gönderilen, muhasebecilerden, maliyet muhasebecilerinden, iktisatçılardan ve teknisyenlerden mürekkep ekipler tarafından mahallinde başlar, murakabe teşkilâtının merkezinde tekemmül eder. Bu murakabede idareye müdahale edilmez.

3460 sayılı kanunun ruhu da, *idarede ademî merkeziyet, murakabede merkeziyettir*. Merkezde raporlar, benzeri işletmelerle mu-

kayese edilir, yeniden bir tahlil ve tenkide tâbi tutulur ve nihayet merkezî bir heyetten geçirilerek son seklini alır.

Murakabe raporları Başvekâlet kanaliyle Büyük Millet Meclisine intikal eder. Burada muayyen komisyonların âzalarıyla, meslekî teşekküllerin İdare Meclisi Reisleri Umum Müdürlerinden mürekkep bir Umumî Heyete arz olunur. 1939 yılından bu yana olan tatbikat göstermiştir ki, bugünkü terekküp tarzı ile Umumî Heyet ihtiyaca cevap verememiştir ve islâha muhtaçtır. Fakat müeyyide-leri ne olursa olsun, bu tarz *iktisadî murakabe* cidden mütekâmil bir sistem arz eder. Meselâ bu sistemi esasını bozmadan islâh etmek, raporlarda ileri sürülen netice ve yenilikleri bir müeyyideye raptetmek lâzımdır.

Bu arada «Umumî Murakabe Heyeti» nin murakabesini Meclis namına yapılan bir ihzarî tetkik olarak telâkki etmek, bugünkü kifa-yetsiz umumî heyet yerine, Millet Meclisinde iktisadî teşekküller için ayrı bir encümen kurmak gibi, bir yola gitmek suretiyle, teşrii murakabeyi ihmal etmemek lâzımdır. Netekim bazı memleketler Divanı Muhasebatta, Devlet İşletmelerini murakabe edecek ikinci bir kısım ihdas etmişler, bazı memleketler ise Devlet İşletmelerini hususî murakabe şirketlerine murakabe ettirerek raporlarını alâkalı Vekâlet bütçeleriyle beraber Parlâmentonun tetkik ve tasvibine sunmuşlardır.

I — Türkiyede Katma Bütçeli İdarelere Bağlı İşletmeler

Memleketimizde umumî muvazene meyanında katma bütçe ile idare edilen müesseseler olduğu malûmunuzdur. Muhasebei Umumiye Kanunumuz, mülhak bütçeyi, sarfiyatı hususî varidat ile temin olunan ve muvazenei umumiye kanunu haricinde tedvir olunan bütçeler şeklinde tarif eder. Bu tarife göre, bizde mülhak bütçeli idareler, Devletin ticarî ve sınaî mahiyette idare edilen müesseselerine hasredilmiş olmayıp, *hususî varidatı bulunan* müesseselere de teşmil edilmektedir. Diğer taraftan mülhak bütçeli idarelerin hususî kanunlarındaki hükümler mahfuzdur. Malûm olduğu veçhile, mülhak bütçeler ikiye ayrılır.

- A — Mütedavil sermayesi olmayanlar,
- B — Mütedavil sermayesi olanlar.

Mütedavil sermayesi olmayan mülhak bütçeli idarelerin bütçeleri, Millet Meclisince tasdik edilmekte ve bütçe tatbikatının neticelerini ihtiva eden kat'î hesaplarda yine bu mercice kabul ve tasdik edilmektedir. Bu bütçelere bağlı müesseseler ve işletmelerin muameleleri ise, az çok sınırlı ve ticarî bir mahiyet arz etmekle beraber, Millet Meclisinin murakabesinden başka, mütedavil sermayelilerde olduğu gibi; mütedavil sermayesi olan mülhak bütçeli idareler ise, ayrıca bir bilanço hazırlamak ve bunun kontrolünü yaptırmak zorundadırlar. Bu müesseselerde mütedavil sermayenin nerelerde kullanılacağı ve murakabenin hangi mevzulara teşmil edileceği hususî kanunlarında tayin edilmiştir. Umumiyetle maaşlar ve ücretler, inşaat, tesisler ve sabit aletler ve mikdarı tesbit edilmek istenilen umumî masraflar, mülhak bütçenin varidat kısmında yer almaktadır. Sermaye muamelelerinden doğan kâr da yine varidat kısmında görülmektedir.

Muhasebeye hesap tesisinde bütçe hesapları, mütedavil sermaye hesabından ayrılmaktadır. Mütedavil sermaye ile tedviri gereken muameleler için ayrı bir bilanço tanzim edilmektedir. Mütedavil sermayeye taallük eden muamelelerde ticarî şartlar ve icaplar nazarı dikkate alınır. *Mütedavil sermayeli kısmın bilançoları Maliye Vekâleti ile Divanı Muhasebattan tayin olunan bir mütehassıs murakıpları tarafından tetkik edilmekte, bilanço ile murakıpların raporları kat'î hesaplarla birlikte Millet Meclisine arz olunmaktadır.*

Hesabî kat'îler, bilançoda görülen işletme kârını da ihtiva ettiği için, kat'î hesap vesilesiyle bilançoya intikal edilecek tetkikat oraya da teşmil edilmektedir. Kat'î hesabın kabulü ile işletme muamelelerinin kârı yani neticesi de kabul edilmiş olur.

Millet Meclisinde bu bütçeler Divanı Muhasebat Encümenince tetkik edilmekte ve neticesi Umumî Heyete sevk edilmektedir. Umumî Heyet bu Encümenden gelen hesapları hemen hemen münakaşasız kabul etmektedir.

A — Mütedavil sermayesi olmayan idareler :

Memleketimizde mütedavil sermayesi olmayan katma bütçeli idarelere belli başlı misaller, Nafia Vekâletine bağlı Karayolları Umum Müdürlüğü, Su İşleri Umum Müdürlüğü ve Vakıflar İdaresidir. Vakıflar İdaresinden de bir kısım, Vakıflar Bankası olarak ayrılmış ve bir Anonim Şirketi halini almıştır.

B — Katma bütçeli mütedavil sermayeli idareler :

Buna mukabil, ikinci gurup üzerinde daha ziyade durulmağa lâyıktır. Bu guruba hâlen Ziraat Vekâletine tâbi *Devlet Orman U. Müdürlüğü* ve Gümrük ve Tekel Vekâleti tarafından idare edilen *İnhisar İşletmeleri* dahil olmaktadır.

Devlet Orman İşletmeleri muamele ve hesapları biri Umum Müdürlük katma bütçesine, diğeri mütedavil sermaye'ye tâbi iki kısımdan mürekkeptir. Hususî bir talimatname mülhak bütçeli sarfiyatın hesabını Sayıştaya Devlet Muhasebesi tarafından tedvir edilmesini âmirdir.

İkinci kısım — yani mütedavil sermaye kısmı — 4914 sayılı kanunla artırma, eksiltme ve ihale kanunlara tâbi olmadığını ifade etmektedir. Fakat talimatnamede işletme muhasebesinin ne suretle yürütüleceğine dair esaslar vaz'edilmiş değildir. Yalnız bu mevzuatta hesap işlerinin ticaret icaplarına göre yapılacağı kaydı vardır.

Tatbikatta mülhak bütçe ile idare edilen kısım ile mütedavil sermaye ile idare edilen kısımlar birbiriyle tedahül etmektedir. Yapılması iktiza eden bir iş için bir taraftan imkân yoksa, diğeri taraftan istiane edilmektedir. Meselâ bir vakitler mülhak bütçe ile inşa edilecek olan Bolu Orman Okulu, bütçede tahsisat olmadığı için, mütedavil sermayeden faydalanmak suretiyle inşa edilmişti. Halbuki, âmme hizmetine taallük eden masrafların mülhak bütçeden, işletmeciliğe ait masrafların ise mütedavil sermayeden yapılması iktiza ediyordu. Bu gruba dahil ikinci büyük teşekkül Devlet İnhisar İşletmeleridir.

Tekel Umum Müdürlüğü hükmi şahsiyeti haiz bir Devlet idaresidir. Kanun, bu idareye mevzuları olan ticarî ve sınaî muamelelerinin ifası için bütçelerine lüzumu miktarda mütedavil sermaye vermektedir.

Muamelelerinden mülhak bütçenin şümulüne girenler umumî muvazenenin kaidelerine göre ifa edilir. Mütedavil sermayeye taallük eden mumelelerde ise ticarî şartlar ve icaplar nazarı itibara alınır; mütedavil sermayeli kısım için bilânço tanzim edilir, mütehassıs murakıplar tarafından bu bilânço tetkik raporlarıyla birlikte Büyük Millet Meclisine (Divanı Muhasebat Encümenine) takdim olunmak üzere Vekâlete gönderilir.

Ticarî usullere göre hareket etmekle beraber, İnhisarlar İdaresi tacir sıfatını ihraz edemez. İdarenin sahip olduğu ve işlettiği mallar Devlet mallarından mâduddur.

Inhisariar Umum Müdürlüğünün 5 Senelik Bütçe ve Mütedavil Sermaye Varidat ve Masrafına Ait Mukayeseli Tablo

(Satış kârı ve Savunma Vergisi B. Varidatı kabul edildiğine göre)

V A R İ D A T :			Döner Sermaye		Yekûn	
Seneler	Bütçe Varidatı	%	Varidatı	%		%
1953	273 681 645	55,44	219 947 570	44,56	493 629 215	100
1954	317 549 184	55,58	253 820 171	44,42	571 369 355	100
1955	434 224 410	60,34	285 464 652	39,66	719 689 062	100
1956	481 903 080	59,30	330 756 980	40,70	812 660 060	100
1957	575 268 310	58,98	400 142 690	41,02	975 411 000	100

M A S R A F :			Döner Sermaye		Yekûn	
Seneler	Bütçe Masrafı	%	Masrafı	%		%
1953	24 260 263	9,85	221 998 460	90,15	246 258 723	100
1954	30 634 450	10,73	254 805 635	89,27	285 440 085	100
1955	31 494 022	9,59	296 768 228	90,41	328 262 250	100
1956	38 493 932	10,28	335 970 728	89,72	374 464 660	100
1957	48 000 000	10,48	410 000 000	89,52	459 000 000	100

NOT : 1957 yılı rakamları satış tahminine göre hesaplanmıştır.

Orman Umum Müdürlüğü 4 Senelik Katma Bütçe ve Döner Sermaye Varidat ve Masraflarına Dair Mukayeseli Tablo

V A R İ D A T :			Döner Sermaye		Yekûn	
Seneler	Bütçe Varidatı	%	Varidatı	%		%
1953	20 670 202	35,44	37 657 421	64,56	58 327 623	100
1954	24 685 152	34,45	46 960 910	65,55	71 645 962	100
1955	27 776 416	30,25	64 032 944	69,75	91 809 360	100
1956	33 681 965	23,61	107 779 194	76,19	141 461 159	100

M A S R A F :			Döner Sermaye		Yekûn	
Seneler	Bütçe Masrafı	%	Masrafı	%		%
1953	17 210 220	40,81	24 958 850	59,19	42 169 070	100
1954	21 007 011	30,13	48 721 885	69,87	69 728 896	100
1955	21 871 293	26,77	59 823 276	73,23	81 694 569	100
1956	27 765 027	27,43	73 449 308	72,57	101 214 335	100

Gerek İnhisarlar Umum Müdürlüğünün, gerekse Orman Umum Müdürlüğünün katma bütçe ve döner sermaye varidatıyla, masrafları bu iki idarenin asıl Meclis murakabesine mevzu teşkil eden katma bütçe rakamları bu hususta kâfi bir fikir vermektedir.

İnhisar İdaresinin bütün varidatından takriben % 55 i katma bütçe varidatı, buna mukabil takriben % 10 u katma bütçe masrafı olarak umumî bütçe masraf varidatı gibi Büyük Millet Meclisinin Bütçe Encümeninde ve Umumî Hey'ette münakaşa edilerek murakabesini bulmaktadır. Döner sermaye kısmı ise, yukarıda işaret ettiğimiz veçhile, bütçe kısmından çok sonra, Divanı Muhasebat Encümeninde tetkik edildikten sonra tasvibini almaktadır.

Orman Umum Müdürlüğü katma bütçesinde de vaziyet pek farklı değildir. Orman Umum Müdürlüğünün bütün varidatından vasatı olarak % 30 küsuru, masraflardan ise takriben % 30 u hakikî mânasiyle Meclis Murakabesine tâbi tutulmaktadır.

Her iki İdarede masrafların vasatı olarak % 75 i döner sermayeden yapılmaktadır. Büyük Millet Meclisi bütçe tetkik ve müzakerelerinde bu husus çok kere gözden kaçmakta, bu iki idarenin bütçelerinin heyeti umumiyesi görüşülüyor gibi, münakaşalar cereyan etmektedir.

Fakat döner sermayeleri tetkik eden Divanı Muhasebat Encümeni ile, bu hususta tetkikler yapmış olan mütehasıslar, bu iki idareye ait işletmelerin İktisadî Devlet Teşekkülleri gibi idare ve murakabe edilmesi temennisinde bulunmaktadır. Bizim de görüşümüz bu merkezdedir.

II — 3460 sayılı Kanuna, yani İktisadî Murakabeye Tâbi Olan İşletmeler

İktisadî murakabe adını verdiğimiz 3460 sayılı kanunla vaz edilen murakabe sisteminin mahiyet ve ehemmiyetini tebarüz ettirdikten sonra 1939 senesinde ihdas edilip faaliyete devam eden Başvekâlet Umumî Murakabe Heyetine tâbi tutulan teşekkül ve müesseselerin sayısı artmıştır. 1.1.1958 tarihinde bu teşkilâtın murakabesine tâbi olan ve türlü hükmî şahsiyet taşıyan Devlet İşletmelerinden, idare ve murakabesi 3460 sayılı kanunun şümülüne giren teşekküller şunlardır :

A — İktisadî Devlet Teşekkülleri :

- 1) Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası,
- 2) Sümerbank ve ona bağlı müesseseler, (*)
- 3) Etibank ve ona bağlı müesseseler (**)
- 4) Toprak Mahsulleri Ofisi,
- 5) Türkiye Ziraat Donatım Kurumu,
- 6) T.C. Emekli Sandığı,
- 7) Türkiye Sellüloz Kâğıt Fabrikaları Sanayii Kurumu,
- 8) Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (eski İmalât Harbiye fabrikaları),
- 9) T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi,
- 10) T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi,
- 11) Devlet Malzeme Ofisi,
- 12) Türkiye Demir ve Çelik İşletmesi Kurumu ve buna bağlı müesseseler (***)

(*) *Sümerbanka bağlı müesseseler :*

- 1) Bakırköy Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 2) Ereğli Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 3) Kayseri Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 4) Malatya Pamuklu Sanayii Müessesesi
- 5) Basma Sanayii Müessesesi
- 6) Yünlü Sanayii Müessesesi
- 7) Merinos Yünlü Sanayii Müessesesi
- 8) Taşköprü Kendir Sanayii Müessesesi
- 9) Alım ve Satım Müessesesi
- 10) Deri ve Kundura Sanayii Müessesesi
- 11) Gemlik Sun'li ipek ve Viskos Mamulleri Sanayii Müessesesi
- 12) Çimento Sanayii Müessesesi
- 13) Filyos Ateş Tuğlası Sanayii Müessesesi

(**) *Etibanka bağlı müesseseler :*

- 1) Keçiborlu Kükürtlü İşletmesi
- 2) Ergani Bakır İşletmesi
- 3) Murgul Bakır İşletmesi
- 4) Şark Kromları İşletmesi
- 5) Kuzey-batı Anadolu Elektrik ve Tevzi Müessesesi

(***) *Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumuna bağlı müesseseler :*

- 1) Armutçuk Kömür İşletmesi
- 2) Ereğli Kömür İşletmesi
- 3) Garp Linyitleri İşletmesi
- 4) Kömür Satış ve Tevzi Müessesesi
- 5) Divriği Demir Madenleri İşletmesi.

İktisadî Devlet Teşekküllerinin iştiraklerinden meydana gelen şirketler :

İktisadî Devlet Teşekkülü şahsı haiz olmadığı halde, 3460 sayılı kanunun 41 inci maddesine göre sermayesinin yarısından fazlası Devlete veya İktisadî Devlet Teşekküllerine ait olan Anonim Şirketler :

- 1) Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi,
- 2) Yerli Ürünler Anonim Şirketi,
- 3) Azmi Millî Degirmencilik Anonim Şirketi,
- 4) Azot Sanayii Anonim Şirketi,
- 5) Maden Hurdacılığı Anonim Şirketi,
- 6) Makine Yedek Parçaları Anonim Şirketi,
- 7) Karaman İplik ve Pamuklu Mensucat Sanayii
- 8) Bakırlı Pirit İşletmeleri Anonim Şirketi,
- 9) Sun'î Tahta Fabrikaları Anonim Şirketi,
- 10) Adıyaman Pamuklu Anonim Şirketi,
- 11) Maraş Pamuklu Anonim Şirketi,
- 12) Türkiye Yapağı ve Tiftik Anonim Şirketi,
- 13) Kauçuk Sanayii Anonim Şirketi
- 14) Eskişehir Basma Sanayii Anonim Şirketi,
- 15) Yem Sanayii Anonim Şirketi
- 16) Azdavay Kömürleri İşletmesi Anonim Şirketi,
- 17) Türkiye Kömürleri İşletmeleri Anonim Şirketi,
- 18) Eti Limited Yapı Şirketi.

Bu şirketlerin sermayeleri yarısından başlayıp bazan % 90 na kadar yakın kısım Devletin veya İktisadî Devlet Teşekküllerininindir. Bir çoğu hususî teşebbüs olarak ortaya çıkmış, fakat sermayenin ancak pek küçük kısmını temin edebilmiş ve böylelikle Devlet Teşekküllerinin mühim iştirakleriyle meydana gelebilmiştir. Bu vaziyet 1939 dan önceki yıllarda bir kere daha tahaddüs etmiş ve o zaman da bilhassa Ziraat Bankası, Sümerbank ve Etibank bazı şirketlere mühim iştiraklerde bulunmuştu. Bu etüdümüz münhasıran murakabe mevzuuna tahsis edildiği için, Devletin dolayısıyla İktisadî Devlet Teşekküllerinin bu nevi iştiraklere girmesindeki fayda ve mahzurlarının münakaşasına yer vermedik.

B — Millî Korunma Kanununa istinaden çıkarılan kararnamelerle kurulan işletmeler :

- 1) Petrol Ofisi,
- 2) Et ve Balık Kurumu.

Bu iki teşekkül, henüz İktisadî Devlet Teşekkülü hüviyetini almamıştır. Murakabeleri Umumî Murakabe Heyeti tarafından yapılmakta ise de, raporları 3460 sayılı kanuna göre teşekkül eden Umumî Hey'ete değil, Büyük Millet Meclisinin Divanı Muhasebat Encümenince tetkik ve Meclisi Umumî Heyetin tasvibiyle tekemmül etmektedir. Bunlar Ticaret Vekâletine bağlı muhtar ve müstakil bütçeli birer teşekkül olmakla beraber, İdare Meclisinden ve Umumî Heyetten mahrumdurlar. İktisadî Devlet Teşekküllerine nazaran Vekâlete daha sıkı olarak bağlıdırlar; gerek bu sebepten, gerekse Umumî Heyetlerin mevcut olmamasından dolayı, murakabelerinin müeyyideleri, İktisadî Devlet Teşekküllerininkine nazaran çok zayıftır. Bir ân önce İktisadî Devlet Teşekkülleri hüviyetine kavuşmalarında her hususta fayda vardır.

C — Hususî kanunlarıyla munzam olarak İktisadî Murakabe-ye tâbi tutulan Devlet Müessesesi ve İşletmeleri :

- 1) İstanbul Emniyet Sandığı,
- 2) İş ve İşçi Bulma Kurumu,
- 3) Devlet Üretim Çiftlikleri,
- 4) Türkiye Vakıflar Bankası,
- 5) Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğünün Sulama Kooperatifleri.

Bu guruba topladığımız müesseseler, mahiyeti itibariyle birbirinden farklıdır. Yekdiğeri arasında bir münasebet mevcut değildir. Ancak, murakabe bakımından hususî kanunlarıyla 3460 sayılı kanuna tâbidirler.

1) İstanbul Emniyet Sandığı :

Mithat Paşa tarafından kurulan bu müessesede, Devlet sermayesi yoktur. O zaman Mithat Paşa tarafından konan sembolik bir sermayeden sarfınazar ederek müessesee mevduatı ile yaşar. Fakat, nizamnamesine, daha doğrusu Ziraat Bankası Kanununa göre, zamiri Ziraat Bankasıdır. Ziraat Bankası 3460 sayılı kanuna tâbi olunca, Emniyet Sandığı da otomatik olarak İktisadî Murakabe sistemine

tâbi tutulmuştur. Esasen sandık âmme karakterli bir müessese olmakla, bu murakabeden yalnız fayda görmektedir.

2) İş ve İşçi Bulma Kurumu :

Çalışma Bakanının vücade getirdiği sosyal maksatlı bir müessesedir. Sermayesi, daha doğrusu geliri, Çalışma Vekâletinin bütçesine koyduğu tahsisat, Belediyelerin hisseleri, teberrular ve Kurumun tesislerinden gelecek gelirlerdir.

Husufî kanunu, kurumu 3460 sayılı kanunun murakabesine tâbi tutmuştur.

3) Devlet Üretim Çiftlikleri :

Ziraat Vekâletine bağlı mülhak bütçeli ve mütedavil sermayeli bir teşekküldür. 1958 senesi başında 100 milyonluk bir ödenmiş sermaye arzeder. Bu teşekkülün diğer katma bütçeli ve mütedavil sermayeli idarelerden farkı husufî kanunla mütedavil sermayesi 3460 sayılı kanununun murakabe hükümlerine tâbi olmuştur. Kurumun gayesi yurt çiftçisinin tohum, damızlık, fidan, arıcılık ve lüks hayvancılığı ihtiyacını sağlamak için çeşitli kaynaklardan yüksek vasıflı tohum, damızlık ve fidan tedarik ederek bunları kendi işletme ve müesseselerinde üretmek ve bu işlerin gerektirdiği bütün faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu teşekkül aynı zamanda Türkiyenin *en büyük ziraat işletmesidir*.

(Eski Kombinalar Kurumu ile eski Ziraat İşletmeleri Kurumu bu kurumun içine girmiştir).

4) Vakıflar Bankası, Vakıflar İdaresinin doğurduğu bir Bankadır. Müessese Anonim Şirkettir ve Ticaret Şirketine göre seçilen murakıplardan maada, âmme karakterinden dolayı, ayrıca 3460 sayılı kanunun murakabesine tâbidir.

III — Teşrii ve İktisadî Murakabeden Uzak Kalan Devlet Müesseseleri

- 1) İller Bankası,
- 2) Elektrik Etüd İdaresi ve Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü,
- 3) İşçi Sigortaları Kurumu (âmme müessesesi).

Birbirlerine benzer tarafları olmamakla beraber, bu üç teşek-

külü sırf murakabe zaviyesinden bu kategoriye ayırmış bulunuyoruz.

1) Bunlardan *İller Bankası* nevi şahsına mahsus bir âmme müessesesidir. 100.000.000 liralık sermayesi, Devlete değil, Belediyelere aittir. Hükmi şahsiyet bakımından ne İktisadî Devlet Teşekkülü, ne de şirkettir. Memleketimizde Belediyelerin gelirleri mahdud olduğu için, hemen her Belediye, Dahiliye Vekâletinin Belediyeler Bankasındaki fonundan ve İller Bankasından aldığı krediden faydalanmaktadır. Mahallî idareler su, elektrik ve kanalizasyon işlerinin gerektirdiği yatırımları bu Bankadan uzun vâde ile istikraz ettikleri kredilerle yapmaktadırlar. Böylelikle Belediyeler Bankadan ve Banka da öz kaynakları kifayet etmediği için, Emekli Sandığından, Kredi ve Amortisman Sandığından, İşçi Sigortalarından istikraz etmekte ve bazı ahvalde de Merkez Bankasından faydalanmaktadır.

Bankanın Umumî Heyeti, kanun icabı Belediyelerin her sene değişen mümessillerinden tereküp etmekte, ne yüksek sevk idare, ne de murakıbın fonksiyonunu ifa edememektedir. Vekâletin tayin ettiği murakıpların yaptıkları murakabe ise bir formaliteyi yerine getirmekten ileri gidememektedir.

Tam mânasıyla bir Banka fonksiyonu görmemekle beraber «bu mutavassıt müessese» üzerinden yüz milyonlarca lira geçmektedir. Binaenaleyh, müessese gerek finansman, gerekse teknik ihzarat bakımından esaslı bir murakabeden mahrumdur. Banka faaliyetine devam ettiği takdirde, murakabesinin 3460 sayılı kanuna tâbi tutulmasında isabet vardır.

2) *Elektrik Etüd İdaresi ve Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü :*

Sanayi Vekâletine bağlı olan bu iki idare mahiyet itibarile bir işletme olmayıp, isimlerinden de anlaşılacağı veçhile, birer tetkik ve arama Enstitüsüdür. Böyle olmakla beraber hükmi şahsiyeti haiz ve hususî hukuk hükümlerine tâbidirler. Ticarî usullere göre idare olunurlar. Tahsis edilmiş sermayeleri yoktur. Vekâlet bütçesine Enstitüler için konan tahsisatla ve bir de hususî şahıslara yaptığı hizmetlerden alacağı karşılık ve teberrularla finanse edilmektedir. Ticarî muhasebe sistemi tatbik ederler, sene sonu bilânço çıkarırlar, kâr ve zarar hesabı yerine varidat ve masraf hesapları vardır.

Murakabe unsurları Murakıplar İdare Umumî Heyetidir. Bun-

dan mâda Sanayi Vekâleti lüzum gördükçe Enstitü işlerini teftiş ve murakabe ettirebilir.

Murakabe, biri Sanayi Vekâleti, diğeri Maliye Vekâleti tarafından bir sene için tayin olunan iki murakıp marifetiyle murakabe olunur. Bu heyet muamelât hakkında üç ayda bir Maliye ve Sanayi Vekâletlerine rapor verirler. Enstitüler bu raporun mütalâasını bildirir ve bu raporlar sene sonunda Enstitü bilânço ve faaliyet raporuna iliştilir.

Umumî Heyet Başvekâletten ittihaz edilecek 3 murahhas ile Büyük Millet Meclisinin bütçe, İktisat ve Divanı Muhasebat Encümenleri âzalarının toplantısından vücade gelir. Bu heyet, Enstitülerin bilânço raporunu, Sanayi Vekâletinden bu mevzular hakkındaki mütalâasını ve murakıpların raporunu tetkik ettikten sonra, Enstitünün bilânço ve faaliyet raporunu tasdik veya reddeder. Bilânço ve raporun tasdiki Enstitü memurlarının ibrasını tazammun eder.

Enstitülerin muamelâtı Divanı Muhasebat vizesine tâbi değildir.

Ticarî birer müessese olmamakla beraber, Enstitüler tetkik ve arama işleri için milyonlarca lira sarfetmektedir. Evrakı müsbitelyi teker teker kontrol etseler dahi, Murakıplar ne Divanı Muhasebatta, ne de Umumî Murakabe Heyetine dahil değildirler. Bir başka tabirle murakabe esaslı bir sisteme dayanmamaktadır.

Umumî Heyet ise, yedi seneyi müteceviz bir zamandan beri toplanamamıştır. Bu vaziyet karşısında bu iki Enstitünün de murakabesinin Başvekâlet Murakabe Heyetine raptedilmesi yerinde olur.

3) İşçi Sigortaları Kurumu :

Bu kurum da ne İktisadî Devlet Teşekkülü, ne de bir Devlet şirkettir. Sermayesi işçilere verilecek Devlet hisselerinden ve işçilerin aidatından terekküp eder. Hususî kanuna göre bir Umumî Heyeti ve Murakıpları vardır. Fakat murakıpların meslekten olmaması ve murakabesinin bir sistem arzetmemesi dolayısıyla Kurum, hakikî ve meslekî bir murakabeden mahrumdur. Ancak âmme karakterli bir sosyal teşekkül olması itibariyle murakabesini Başvekâlet Murakabe Heyetine tevdi edebilir. Kaldı ki, Kurumun umumî heyetlerinde böyle bir murakabeye tâbi tutulması hususunda devamlı arzular izhar edilmiş ve kararlar verilmiştir.

Vazı kanunun münferit bir madde sevkiyle murakabesini 3460 sayılı kanuna raptetmesinde fayda vardır.

IV — Şirket Halinde Kurulup «Teşrii ve İktisadî Murakabe» Sistemleri Dışında Tutulan Devlet İşletmeleri

Bu kategoriye giren Devlet İşletmelerinde yarısından fazla, yahut da yarısından az Devlet sermayesi bulunmaktadır. Türkçemizde muhtelit teşebbüs fransızca «Société en économie mixte» denilen bu şirketlerin vücutte getirilmesinden maksat, Devletin bir çok iktisat şubelerine ön ayak olması ve hususî sermayeye yardım etmek istemesidir. Başka memleketlerde de tesadüf olunmasına rağmen, ehemmiyetleri gittikçe azalan bu karma şekil Devlet tesirinin, himayesinin ve sermayesinin hâkimiyetinden dolayı fiiliyatta şibih devlet işletmesidir.

Bundan evvelki kategorilere dahil olan Devlet İşletmelerinin bunlardan başlıca farkı, Devlet mevzuatından, formalitelerinden uzak kalmaları, ticarî zihniyetle ve ticarî usuller dahilinde çalışmak istemeleri, sermaye ve kredi ihtiyaçlarını daha kolayca sağlayabilmeleri ve bilhassa eleman ve işçi tedarikinde ve ücretlendirmelerinde daha «souple» hareket edebilmelerinden ileri gelmektedir.

Fakat bunun dışında «Devlet Şirketleri» diyebileceğimiz bu işletmeler hem Meclis Murakabesinden hem de Umumî Murakabe Heyetinin devamlı murakabesinden uzak tutulmuştur.

Zahiren bir çok dahilî kontrollere ve vekâlete bağlılık dolayısıyla, müteaddit Vekâlet teftişlerine tâbidirler. Hakikatte esaslı bir teşrii ve iktisadî murakabeden mahrumdurlar. Kanaatimizce, Devlet sermayesinin yarısından fazlası veya yarısına yakın olanlarının devamlı bir şekilde (islâh edilmiş) bir iktisadî murakabeye tâbi tutulmasında fayda vardır.

Sermayesinin hemen hemen tamamının, yarısından fazlasının ve yarısından azının Devlete ait olan şirketleri daha ziyade iki kategoriye göre ayrılarak mütalâa edilmesi âdet olmuştur. Biz tasnifimizde Devletle beraber, İktisadî Devlet Teşekküllerine ve Devlet şirketlerine ait sermayeleri hep âmme sermayesi kategorisine ayırmakta bir mahzur görmemekteyiz.

A — Sermayesinin yarısından fazlası Devlet ve Devlet Teşekkül ve Şirketlerine ait olanlar :

- 1) Türkiye Emlâk ve Kredi Bankası A.Ş.
- 2) Denizcilik Bankası, A.Ş.
- 3) Türk Hava Yolları A.Ş.

- 4) Türkiye Petrolleri A.Ş.
- 5) Türkiye Halk Bankası A.Ş.
- 6) Türkiye Çimento Sanayii A.Ş.
- 7) Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası A.Ş.

B — Sermayesinin yarısından azı Devlete, Devlet Teşekküllerine veya Devlet Şirketlerine ait olanlar :

- 1) Türkiye İş Bankası A.Ş.
- 2) Türkiye Turizm Bankası A.Ş.
- 3) Türk Ticaret Bankası A.Ş.

1 — 300 milyon itibarı ve 128 milyon ödenmiş sermaye ile çalışan Türkiye Emlâk ve Kredi Bankası hususî kanun ile kurulmuş bir Anonim Şirkettir. Murakabesini Maliye Vekâletinin Murakıp ve Müfettişleri yapar. Kanunda Maliye Vekili lüzum gördüğü takdirde Umumi Murakabe Heyetinin tetkikine tâbi tutulacağı kaydı vardır.

2 — *Denizcilik Bankası* 500 milyon liralık itibarı sermaye ve 225.000.000 liralık ödenmiş sermaye ile çalışan ve yine hususî bir kanunla Anonim Şirket halinde kurulan bir Devlet Bankasıdır. Kanuna göre, hususî şahıslar da sermayeye iştirak edebilirler. Fiiliyatta hususî sermaye sembolik bir iki küçük hususî iştiraktan ibarettir.

En büyük ve adetâ inhisar halinde çalışan Deniz İşletmesi 1 Mart 1952 tarihinde faaliyete geçmiştir. İşletmenin Banka ve Şirket halinde kurulmasının sebepleri, Devlet mevzuatının ve Divan Muhasebat, artırma ve eksiltme ve ihale kaidelerinin câri Deniz nakliyatına uymaması ve beynelmilel Deniz Ticaret usullerinin her bakımdan serbest piyasa icabına intibak eden bir bünyeye sahip olma ihtiyacıdır.

Bankanın bütün bu sebeplere rağmen, İktisadî Devlet Teşekkülü şahsiyetini iktisab etmese bile, 3460 sayılı iktisadî murakabe sistemine tâbi olmasını lüzumlu görmekteyiz. Aksi takdirde Devlet bünyesinden ve dolayısıyla teşrii murakabeden ayrılan *bu muazzam varlık, ciddî ve resmî bir murakabe dışında kalması olur.*

Denizcilik Bankasında, lâyiha Mecliste görüşürken, ısrarımızla konan, icabında 3460 sayılı Murakabe Heyetine tetkik ettirmek maddesi Emlâk ve Kredi Bankasında olduğu gibi, ihtiyarî bir mahiyet arz etmekten ileriye gidemez.

3 — 60 milyon liralık itibarı ve 30 küsur milyon liralık ödenmiş bir sermaye ile çalışan «*Türk Hava Yolları Anonim Şirketi*»nde vaziyet başkadır.

Devlet Hava Yollarının, gerek iç ihtiyaçlarını karşılamak, gerekse harice sefer yapabilmek için büyük sermayelere ve vasıtaya ihtiyacı vardı ve bu hususta yabancı sermayenin iştirakinde bir bahis görmüyor, bilâkis buna ihtiyaç duyuyordu. Bu hususta yabancı şirketlerle görüşmeler, anlaşmalar yapıldı ve böyle bir iştirake imkân vermek için ecnebi şirketlerle beraber tesbit edilen bu şirket mukavelesi ve statüsü üzerinde anlaşıldı. Bugünkü kanun bu esaslardan mülhem olarak meydana geldi. Bir nevi Devlet Teşekkülleri murakabesi demek olan 3460 sayılı kanunun murakabesine bu sebepten dolayı tâbi tutulmadı. Bu şirkette hakikî mânada bir muhtelit şirket karakteri mevcuttur.

4 — *Türkiye Petrolleri T.A.Ş.* :

Türkiye Mâden Tetkik ve Arama Enstitüsünün bulduğu petrol kaynaklarını işletmek ve mahsullerini satmak üzere kurulan bir Devlet İşletmesidir.

150 milyon itibarı sermayesinin % 90'ından fazlası Devlete aittir. Hem bu bakımdan hem de iktisadî bakımdan Devlet Murakabesine tâbi tutulması yerinde olur. Şimdiki murakabe, Ticaret Kanunu hükümlerine göre yapılan bir sathî murakabeden ibaret kalmaktadır.

5 — *Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi* :

Türkiye Halk Bankasının ödenmiş sermayesi 20 milyon liradır. Bunun 5.700.000 lirası Hazinesinin (% 30'a yakın), 2.500.000 lirası bankaların, (% 13'ü) burada ekseriyeti Sümer, Emlâk, Ziraat ve Etibank gibi Devlet Bankaları teşkil eder. 4.000.000 lirası Belediye (% 20), 2.200.000 lirası hususî idarelerin (% 11), hususî şahısların 3.500.000 (% 18); 400.000 lirası Küçük Sanat Kooperatiflerinin (% 17) teşkil eder.

Böylelikle sermayenin % 40'ı Devlet ve Devlet Teşekküllerinin, % 30 küsuru da mahallî idarelere ait olan bir âmme müessesesi karakteri arz etmektedir. Murakabesi hâlen Ticaret Kanununa göre yapılmaktadır. Bize göre Umumî Murakabe, Heyetin Murakabesine tâbi olmalıdır.

6 — *Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş. :*

Ankarada Ekim 1953 yılından beri çalışmaktadır. 100 milyon liralık sermayede Sümerbankın hissesi 45 milyon, Etibankın hissesi 45 milyon ve İş Bankasının hissesi 10 milyon liradan terekküp etmektedir.

Memleketin muhtelif yerlerinde 12 yeni Çimento Fabrikası inşa etmek ve işletmek maksadıyla kurulmuştur.

Sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası Devlet veya İktisadî Devlet Teşekkülleri tarafından temin edilmediği için, şirket Umumî Murakabe Heyetinin murakabesine tâbi değildir. Fakat, hakikatte de hissedarların biri Devlet Teşekkülü, diğeri Devlet Şirketi, üçüncüsü de Devletin nüfuzu altında olan bir Bankadır. 100 milyon lira sermayeden 90 milyon lirası bu ikisine aittir. Binaenaleyh, bu bakımdan Umumî Murakabe Heyeti murakabesine tâbi tutulması gerekmektedir.

7 — *Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası :*

15 milyon sermayeli bir Anonim Şirkettir. Hemen her memlekette olduğu gibi, bizde de bu ihraç Bankasına hususî bir şirket şekli verilmiştir. Ancak bu Banka sermayesinden Devlete tahsis edilen A hissesinin yekûnu 36,691 ve B hissesine sahip Millî Bankaların hisse sayısı 58,071 dir. Millî Bankalardan Devlet Bankası mahiyeti taşıyan Emlâk Bankasının 13,140, Ziraat Bankasının 31,800, Sümerbankın 2,774, İller Bankasının 109, Emniyet Sandığının 3,000, İş Bankasının 5,818 ve Türk Ticaret Bankasının 170 hisseleri mecmuu ile 56,919 hisseye baliğ olmaktadır. Böylece Devlet hissesi 36,691 ve Devlet Bankalarıyla Devletin tesiri olan Bankaların hisseleri de 56,919, mec'an 93,616 hisse etmekte ve Merkez Bankası umum sermayesinin % 62,21 ini teşkil etmektedir.

Şu halde Devlet ve Devlet Teşekkülleri Banka sermayesinin yarısından fazlasına sahip olmuş oluyor.

Buna mukabil, Merkez Bankası Ticaret Kanununun emrettiği murakıplar tarafından (sathî) bir murakabeye tâbi tutulmaktadır.

B — *Sermayesinin yarısından azı Devlete, Devlet Teşekküllerine ve Devlet Şirketlerine ait olan işletmeler :*

1) Bu kategorinin başında en büyük bir teşekkül olarak *Türkiye İş Bankası Anonim Şirketi* gelmektedir. 1957 yılı sonunda bu Bankanın sermayesi 10 milyon, ihtiyatları 75 küsur milyon Türk

lirasına balığ olmuştur. (Aynı tarihte mevduat ve cârî hesaplarının yekûnu 1.113.503.488 Türk lirasıdır).

Sermayede Hazine hissesinin nisbeti % 11 dir. Bu itibarla şeklen hususî bir Banka hüviyetini taşır. Fakat fiiliyatta Atatürk'ten ve C.H.P. den intikal eden hisseler mühim bir yekûn teşkil eder. Fakat Devlet tesir ve nüfuzu sermayedeki hisseden ziyade, İdare Meclisinin intihabında ve Umum Müdürün tayininde kendini göstermektedir. Bu hüviyeti ile İş Bankası Hükûmetin arzusuyla malî, ticarî ve bilhassa sanayi sahalarında mühim bilâncolar yapmakta Devlet Teşekkülleriyle beraber yatırımlara iştirak etmektedir. Yine 1957 yılı sonunda bu nevî iştiraklerin yekûnu 78 milyon Türk lirasını tecavüz etmektedir. Görülüyor ki, bu Banka Türkiye Ekonomi hayatında nazım bir rol oynamaktadır. Bu itibarla İş Bankası resmî olmasa bile, yarı resmî bir karakter arz etmektedir. Buna rağmen İş Bankasının hususî Bankacılık âleminde de birinci derecede bir rol oynamaktadır. Yukarıda işaret ettiğimiz mevduat ve carî hesapların yekûnu müessesenin hususî sahadaki faaliyeti hakkında da mühim bir fikir vermeye kâfidir.

Murakabesi hâlen Ticaret Kanunları hükmüne göre cereyan etmektedir. Bu durumuyla Devlet murakabesi bittabî mevzuubahis olamaz.

2) Türkiye Turizm Bankası :

İtibarî ve ödenmiş sermayesi 10 milyon liradır. Bu sermayenin içinde Devlet Teşekkül ve Şirketlerinin hissesi 418 milyon liradır. Turizm tesislerine yatırdığı 50 küsur milyon liradan mühim bir kısmı bir Devlet Teşekkülüne aittir. Hem sermayede hem de kredi tedarikinde Devlet Teşekkülleri mühim bir rol oynamaktadır. Bankanın sevk ve idaresindeki Hükûmetin tesiri Turizmin âmme mahiyetinden ileri gelmektedir. Fakat sermayenin ve yaptığı servislerin âmme karakteri artarsa, iktisadî ve teknik hususlara inhisar eden bir Devlet murakabesinin tesisi düşünülebilir.

Görülüyor ki, memleketimizde hususî sermaye ile Devlet sermayesinin (muhtelit şirket : Société en économie mixte) bir arada çalışması Devlet, Devlet Teşekkülü ve Devlet Şirketi sermayelerinin zamanla artmasıyla Devlet tesir hâkimiyetine müncer olmaktadır. Daha doğrusu, mahdud miktarda ferdî sermayeler işletmenin tesis ve idaresine matlup sermayeyi tedarik edemeyince yine Devlete bağ vuruyor ve Hükûmet 1958 yılından önce tatbik ettiği bir usule mü-

racaat ederek İktisadî Devlet Teşekkülleri veya İş Bankasının yardımıyla, bilhassa sanayi mahiyetindeki şirketlere iştirak ediyor (Son senelerde bilhassa Şeker ve Çimento Fabrikalarında bu tarz iştiraklere şahit olmuş bulunuyoruz).

Kaldı ki, başka memleketlerde de «Socié en économie mixte» tatbikatı buna yakın neticeler vermiştir.

V — Netice

Devlet bütçesi dışında kalan Devlet İşletmelerinin çokluğu ile beraber murakabesizlik veya murakabe müeyyidelerinin zayıflığı karşısındayız. Bu takdirde karşımıza bir Anayasa meselesi çıkmaktadır. Malûm olduğu veçhile, Anayasamızın 26 ncı maddesi arasında ... «Muvazenei Umumiyei Maliye ve Devletin Umum Hesabı Kat'î Kanunlarının Tetkik ve Tasdiki diye bir hüküm vardır.»

Yine Anayasanın 96 ncı maddesinde, «Devlet emvalinden muvazenei umumiye haricinde sarfiyat caiz değildir» denmektedir.

100 üncü maddede ise «Büyük Millet Meclisine merbut ve Devletin varîdat ve masarifatı kanunu mahsusuna tevfikân murakabe ile mükellef bir Divanı Muhasebat müessesidir» denilmektedir. Daha sarîh bir ifade ile *bizim Anayasamıza göre bütün Devlet, Emlâk ve Emvali ve bu servetten doğan sermaye ve gelirleri ile bunlardan mütevelit sarfiyatın Meclis tarafından murakabesi şarttır.*

Halbuki, etüdümüzün başında da işaret eylediğimiz veçhile, muhtelif gayeleri tahakkuk ettirebilmek için bir çok müesseselerin Devlet Bütçesi dışına çıkmak temayülü gösterdiğine, diğer taraftan bir çok âmme müesseselerinin, türlü hükmi şahsiyetler iktisab ederek bütçe dışında kurulduklarına şahit olmaktadır.

Kaldı ki, bütçe içinde çalışan bir çok Devlet İdare ve İşletmelerinin de Divanı Muhasebatın bugünkü sistemiyle iktisadî bir murakabeye tâbi tutulduğunu da iddia etmek güçtür.

Bu vaziyet karşısında bir taraftan Sayıştayın daha esaslı bir murakabe sistemine kavuşmasını temenni eder, diğer taraftan da Büyük Millet Meclisinin Devlet Emlâk ve İşletmelerinin tetkik ve tasvib çalışmalarında daha dikkatli olmasını ümid ederiz.

3460 sayılı kanunun tatbikatiyle meşgul olan Umumî Murakabe Heyetinin tetkikleri eski hassasiyetini muhafaza etmesini, bilhassa teknik mevzularda daha kuvvetli mütehassıslar kullanılmasını ve mevcut elemanlarını, malûmatlarını tevsi etmek üzere iktisaden ileri memleketlere gönderilmesini tavsiyeye değer buluyoruz.

Sırası gelmişken şuna da işaret etmek isteriz ki, en kuvvetli bir murakabe, müeyyidesiz kaldığı müddetçe, verimliliğini ve ehemmiyetini kaybeder. Bu bakımdan Büyük Millet Meclisinin gerek Divanı Muhasebatın, gerekse Umumî Murakabe Heyetinin rapor ve sair tetkiklerin üzerinde daha hassasiyetle durması gerekmektedir.

İktisaden inkişaf etmiş memleketlerde bazı Devlet İşletmeleri hususî murakabe şirketleri tarafından murakabe edilmektedir. Bununla beraber teşkilâtının siyasetten uzak fakat ekonomik ve teknik ölçülerden mahrum kalmaması sağlanmaktadır.

3460 sayılı kanunla tesis edilmiş olan iktisadî murakabe teşkilâtı, diğer memleketlerde eşî olmayan çok mütekâmil bir sistemdir. Bunu tekemmül ettirmek ve Belediye İşletmelerine teşmil etmek veya memleketteki bütün Belediye İşletmelerin murakabelerini de içine alacak bir ikinci teşkilât kurmakta zaruret vardır.

Fakat, her şeyden önce mevcut murakabenin müeyyideli olmasını emniyet altına almak lâzımdır.

Devlet Müessese ve İşletmelerini murakabe edecek teşkilâtı islah ederken, hususî teşebbüslere (ticarî şirket ve kooperatiflere) ait işletmelerin de iktisadî ve teknik murakabesini yapacak yeminli murakipler ve murakabe şirketlerinin çalışmalarını sağlayacak hususî murakiplara kanun lâyihasını Meclise sevkedilmek üzere olduğunu memnunlukla öğrenmiş bulunmaktayız.

Ancak bundan sonradır ki, memlekette şirket çalışmalarına itimat artar, Hükümet, ticaret ve şirket ve kooperatifleri, bu hususî murakabe teşekkülleri vasıtasıyla endirekt fakat daha emin bir surette kontrol altına almak suretiyle vazifesini daha iyi görmüş olur.

Biz, bu kısa konuşmamızda, mevzuu derinliğine tetkik edecek olanlara bir ip ucu vermekle iktifa ediyoruz.

Bu imkânı veren İstanbul Üniversitesi Maliye Enstitüsü Müdürüne ve konferansı takip eden kıymetli dinleyenlerime teşekkür ederim.

İstanbul, 23 Aralık 1957