

# Türkiyede Devlet İktisadî İşletmelerinin Hususî Şahıslara Satışı <sup>[1]</sup>

*Prof. Dr. Memduh Yaşa*  
İktisat Fakültesi

## GİRİŞ

Türkiye'de Cumhuriyet rejimini kuranlar, memleketin iktisadî bakımdan kalkınmasını, siyasî istiklâlini muhafazasının şartı sayacak kadar önemli görmüşlerdir. Bir taraftan Birinci Dünya Harbi sırasında en basit endüstri mamullerinde maruz kalınan tedarik güçlüklerinin, diğer taraftan halkın yaşama seviyesinde müşahede edilen düşüklüğün, doğru bir teşhisle sanayileşmede geç kalınmış olmaya atfolunması, yeni devletin liderlerinde, memlekette lüzumlu

[1] Bu etüdün aslı, 1959 yazında Kilyos'ta yapılan Türk - Amerikan müşterek seminerinin ikinci hafta tebliğleri arasında yer almıştı. Seminer tebliğleri bugüne kadar nedense yayınlanmamıştır. 27 Mayıs 1960 inkılabımızdan sonra doğan iktisadî meseleler arasında İktisadî Devlet Teşekkülleri, daha hususî bir tâbirle Devlet İktisadî İşletmelerinin yeni bir rejime kavuşturulması zarureti önemli yer tutmaktadır. Bu mesele, öyle görünüyor ki, kurulma hazırlığı yapılan yarının çok partili siyasî hayatımızda da başlıca tartışma sahalarımızdan birini teşkil edecek, çeşitli ve köklü devlet tasarruflarına konu olacaktır. Bu sebeple, bir ara aktüalitesini kaybetmiş olan «Devlet iktisadî işletmelerinin hususî şahıslara satışı» meselesini yeniden ele alıp meslekdaşlarımıza hatırlatmayı faydalı saydık.

Bu etüd ile Kilyos Semineri tebliğimiz arasında görülecek farklar, seminerde tebliğimize yönetilen tenkitlerin aydınlatıcı etkisi altında yapılan bazı değişiklikler ile, önemi şimdi daha çok artmış bulunan bazı meselelere ait izahlarımızın, esaslarını muhafaza ederek, genişletilmesinden doğmuş bulunmaktadır. Tebliğe seminerde yönetilen bütün tenkitlere müteşekkür olmakla beraber, bunlardan Prof. R. Gardner, Prof. Guelhorn, Prof. P. Frank ve Prof. Tarık Z. Tunaya tarafından yapılmış olanlar, söz konusu değişikliklerde bilhassa müessir olmuştur. Kendilerine ve etüdün ilk şeklini okuyarak faydalı telkinlerde bulunan Dr. Sevim Görgün'e bilhassa teşekkür ederim.

sınai tesisleri bir an önce ve yeter derecede kurmanın vazgeçilmez bir vazife olduğu kanaatini yerleştirmiştir.

1930 lardaki ve hattâ onu takiben bugüne kadarki tatbikatla ne derece zit sayılırsa sayılsın, başlangıçta Cumhuriyet hükümetleri bu gayeye, direkt devlet sınai yatırımlarıyla değil, fakat devletin himaye ve teşvik'ne mazhar olacak hususî teşebbüsle varılabileceğini düşünmüşler, iktisadî politikalarını bu prensibe göre şekillendirmişler, tedbirlerini bu gayeye uygun olanlardan seçmişlerdir. 1924 de İş Bankası'nın kurulması, 1927 de hususî sınai teşebbüsler lehine çok geniş imtiyaz ve muafiyetlerle dolu bir kanun (Teşviki Sanayi Kanunu) çıkarılması, hattâ Âşâr'ın lâğvı ve Ziraat Bankası'nın, yeni krediler açmak suretiyle, daha faal hale getirilmesi, umumiyetle iktisadî kalkınmayı ve hususiyle sanayileşmeyi, hususî teşebbüs yolundan başarmak arzusunun samimîliğini ve bu arzuya müessir olan iktisadî liberalizme inancın kuvvetini gösteren tedbirlerin belli başlıları olarak hatırlanabilir.

Bu davranış gerçekten memlekette bir sanayileşme hareketi yaratmış, yer yer hususî sınai işletmelerin kurulmasını mümkün kılmıştır. Fakat alman neticeler, gerçekleşmesi beklenen gayeler yanında pek cılız kalmış; bu sür'atle gidildiği takdirde, istenilen seviyede sanayileşme için belki bir çok asırlar beklemek lâzım geleceği anlaşılmıştır. Kısaca, hususî teşebbüsün başarıları, sür'atli bir kalkınma isteyen inkilâp liderlerini hayal kırıklığına uğratmıştır.

İstenilen neticenin hususî teşebbüs sistemiyle elde edilememesi ve edilemeyecek gibi görünmesi, çeşitli sebeplerin müşterek etkisine bağlanabilir. Bu sebeplerin hepsini saymak ve etkilerini teker teker göstermek, etüdümüzün mahdut olan gayesini aşar. Burada bunların sadece iki tanesine, Türkiye'nin ve Türkiye gibi az gelişmiş ekonomilerin kalkınma vetirelerine her zaman önemli birer faktör olmaları dolayısıyla, sadece işaret etmekle yetineceğiz: Birincisi, müteşebbis sınıfın henüz doğmamış olması; ikincisi, ortalama gelir seviyesinin çok düşük olmasına ilâve olarak, yüksek gelirli sınıflarda tasarruf meylinin, ileri kapitalist memleketlerdeki aynı sınıflardakine nisbetle, zayıf bulunmasıdır.

1930 larda tatb'k edilmeye başlanan Devletçilik politikası (Etatism), aslında bu iki mânianın üstünden aşan bir sanayileşme formülünden ibarettir. Filhakika, hususî teşebbüsün bir türlü yaratamadığı sınai tesisleri devlet sermayesiyle kurup devlet eliyle işlet-

mek suretiyle bir taraftan müteşebbis eksikliği devletle, diğer taraftan hususî ihtiyarî tasarruf yetersizliği cebri tasarrufla karşılanmak istenmiştir.

1933 de Sümerbank, 1937 de Etibank'ın kuruluşu, bunları daha az ehemmiyette diğerlerinin takip edişi, memleketin ekonomik kalkınmasını geniş mikyasta devlet ekonomisi sektörünün faaliyetine bağlamış ve devleti, sanayi sektörünün çok büyük kısmının hem sahibi, hem işleticisi durumuna sokmuştur [2].

[2] İktisadî politikadaki bu değişme ile birlikte memlekete ilk defa olarak plân fikri ve plâncılık tatbikatı da girmiştir. Filhakika devlet ekonomisi yoluyla sanayileşme hareketine başlanırken, bu hareketi idare edecek bir takım teşekküllere —Sanayi Tetkik Heyeti, Sümerbank, Etibank, v.s.— vücut verildikten başka, bu hareketin bir plân dahilinde yürütülmesi de zarurî görülmüştür.

1933 senesinde Birinci Beş Yıllık Plân hazırlanmış ve 1934 Mayısında tatbik mevkiine konmuştur. Bu plân başlangıçta derpiş edilen müddetten daha önce gerçekleşecek görüldüğü için 1936 sonlarında İkinci Beş Yıllık Plânın hazırlanmasına başlanmış, 1938 Eylülünde hükümet tarafından kabul edilmiştir. Bir yıl sonra İkinci Dünya Harbi çıkmış ve İkinci Beş Yıllık Plânın tamamlanması akim kalmıştır.

Her iki plânın başlıca karakteristikleri şunlardır :

a) Bunlar, birer umumî iktisadî plân değil, fakat sadece devletin dar mânada sınaî yatırımlarını ihtiva eden birer programdan ibarettirler.

b) Hususî teşebbüsün yatırımları plânlarda yer almadığı gibi, merkezi devlet dışında kalan âmme otoritelerinin sınaî karakter taşıyan faaliyetleri de plâna sokulmamıştır.

c) Merkezi Devletin sosyal sabit sermaye içinde mütalâa edilmesi gereken bir çok faaliyetleri —yol, hastane, mektep, gibi— plâna alınmamış, eskiden olduğu gibi bütçe içinde yürütülmüştür.

d) Plânlarda, İktisadî Vekâletinin ve tahsisen bu Vekâlet içinde Sanayi Tetkik Heyetinin nezareti altında yürütülmüştür.

Birinci Beş Yıllık plânın gerçekleşmesi için başlangıçta 44 milyon T.L. harcanacağı derpiş olunmuş, fakat fiilen harcanan para 100 milyon T.L.'ni bulmuştur.

İkinci Beş Yıllık Plân birincisinden daha geniş tutulmuş ve mali portesi 112 milyon lira olarak hesaplanmıştı. İkinci plân her ne kadar zamanında tatbik edilmemişse de, plânda yapılması derpiş edilen işler, sonradan geniş mikyasta tahakkuk ettirilmiştir.

1933 ten 1939 yılına kadar Birinci Beş Yıllık Plânın tamamı ve İkinci Beş Yıllık Plânın bir kısmı için harcanan para miktarı 135 milyon lira civarındadır (1933 de \$ 1 = 1,66, 1934 - 1939 da \$ 1 = 1,26 TL.). Aynı müddet içinde nafta hizmetleri için harcanan para miktarı çok daha yüksek bir meblâğa, 311 milyon liraya ulaşmıştır. Demek oluyor ki, Devlet tarafından maarif ve sağlık faaliyetleri sahaları hariç olmak üzere, yapılan yatırımlar yekûnu, 1933 - 1939

Türkiye'de, daha ziyade zarurî sayılan sınaî tesisleri kurup işletmek şeklinde anlaşılan devletçilik, istisnaî hallerde bazı fanatik idarecilerin tatbikatı dışında, prensip itibariyle hususî teşebbüsün lüzumunu ve hakikî kalkınmanın ancak hususî teşebbüsün gelişmesiyle gerçekleşebileceği kanaatini red ve inkâr etmemiştir. Türkiye, bu hususî mânadaki devletçiliği, bir çok otoriter rejimlerin aksine olarak bir siyasî doktrin olarak benimsememiş, aksine onu zarurî fakat daima geçici bir merhale telâkki etmiş, hususî teşebbüs iktisadî kalkınmayı yalnız başına yürütecek yeterliğe gelince, terkedilmesi icap ettiğine inanmıştır. Kısaca, Türkiye'de muayyen sınaî teşebbüsleri kurup işletmek mânasında devletçiliğe tanılan fonksiyon, umumiyetle «terbiyeci» olmaktan ibaret kalmış, devlet kapitalizmi devamlı bir sistem olarak benimsenmemiştir.

Bu görüş tarzı, sadece zamanın politik liderlerinin çeşitli demeçlerinde değil, fakat ayrıca, devletçilik politikasını tanzim ve tatbik eden kanunlarda da sarih olarak ifade edilmiştir.

Bundan başka, devletçiliğin şiddetle yürütüldüğü devrede, 1933-1940 yıllarında, hususî teşebbüsün devlet tedbirleriyle himayesine devam olunmuştur. Muayyen sınaî teşebbüsleri kurup işletmek mânasında yahut bu hususî tatbikatiyle devletçiliğin muvakkat sayılması, devletin ekonomiye müdahalesinin, daha doğrusu, devletin

arasında 446 milyon lirayı bulmuştur. Aynı senelerin milli geliri tam olarak malûm değildir. Bununla beraber, milli gelir miktarı malûm olan senelere göre oldukça kaba bir hesap yapıldığı takdirde, söz konusu devre boyunca yatırımların milli gelire nisbeti % 4,2 gibi bir rakam vermektedir. Aynı müddet içinde hususî ekonomi sahasında yapılan yatırımların miktarı bugüne kadar ciddi olarak hesaplanmış değildir.

1933-1939 devresinde Devlet tarafından yapılan yatırımlar geniş miktarda vergi hasulatiyle finanse edilmiştir. Bu devre içinde konsolide borçların miktarında vukua gelen değişiklik, kalkınmanın finansmanında uzun vâdeli borçlanma yoluna çok az müraaat edildiğini göstermektedir. Filhakika, söz konusu devre zarfında iç konsolide borçlar yekûnu yalnız 11.3 milyon lira artmış, dış konsolide borçlar ise, 44,5 milyon azalmıştır. Azalmanın büyük bir kısmı alacaklılarımız olan memleketler paralarında o devre içinde vukubulan devalüasyonlardan ileri gelmekle beraber, uzun vâdeli borçlanma metodunun bu devre zarfında mühim bir yer işgal etmediği kolaylıkla anlaşılmaktadır.

Buna mukabil, iç dalgah borçlarda 1933-1939 arasında 137.7 milyon lira rakamına yakın artış müşahede edilmektedir. Dalgah borçlardaki bu fazlalığın tamamına yakın kısmı emisyonla münce olmuş bulunduğuna göre, 1933-1939 arasında kalkınma faaliyetimizin takriben % 30 nisbetinde yeni satın alma gücü yaratmak suretiyle finanse edildiği kabul olunabilir.

belli tedbirlerle ekonomik faaliyeti tanzim ve kalkınma hedefinde yürütme rolünün de aynı mahiyette görülmesi demek değildir. Gerçekten, devlet bazı sınaî tesisleri kurup işletmese de, bugün elinde tuttuğu işletmelerden bir çoğunu hususî teşebbüse devretse de, ekonomiyi tanzim etmede, bu tanzim edici faaliyetle kalkınmayı gerçekleştirmede başlıca rolü oynamaya devam edecektir. Başka bir ifade ile, geniş mânasında alındığı takdirde «Devletçilik» muvakkat bir davranış sayılamaz. Muvakkat olan, hususî tatbik tarzı, yahut tatbikatının belli bir veçhesidir. Bu itibarla, devletin iktisadî teşebbüsler kurup işletmesine, bu işletmeleri idare tarzına yönetilen tenkitlerle —bu tenkitler ne derece haklı olursa olsun— bir bütün olarak devletçiliği mahkûm etmeğe imkân bulmadığımız gibi, belli bir tatbikatının muvakkat sayılması ile devletçilik prensibinin Anayasamıza girmiş olması arasında herhangi bir aykırılık da görmemekteyiz.

#### 1. Devlet İşletmelerinin Devrini Derpiş Eden Bellibaşlı Kanun Hükümleri ve Bunları Yürütme Teşebbüsleri:

##### a) 1950 ye kadarki Devre :

Yukarda da belirtildiği gibi, 1950 yılına kadarki devrede, devlet sermayesiyle bazı sınaî teşebbüsler kurma ve bunları âmme hükûmî şahsiyetini haiz teşekküllere idare ettirme muvakkat bir faaliyet olarak benimsenmiştir. Hususî teşebbüs yoluyla memleketin istenilen sür'atle sanayileşmesine imkân hasıl olduğu zaman bu faaliyete devletin son vermesi gayet tabii telâkki edildiği gibi, «muvakkat devrede» yapılmış olanların hususî sermayeye devri de, mantıkî bir netice sayılmıştır. Dikkate değer olan diğer husus, devredilebilme kabiliyeti bakımından devlet iktisadî işletmeleri arasında herhangi bir ayırma yapılmamış olmasıdır. Diğer bir ifade ile, hususî teşebbüs sermaye ve idare bakımlarından yetişmiş farz olunursa, devletin elindeki bütün sınaî işletmeler «devredilebilir» telâkki edilmiştir.

Bu görüş, «İktisadî Devlet Teşekküllerinin İdare ve Mürakabesini» nizamhyan 17.6.1938 tarihli, 3460 sayılı kanunda resmî ifadesini bulmuştur. Kanunun 6. maddesinde, İktisadî Devlet Teşekkülleri Umumî Heyetine, «Teşekküller tarafından kurulmuş müesseselerin hükümetçe vukubulacak teklif üzerine şirket haline getirilme-

sine dair mukarrerat ittihaz etmek ve bu hususlarda icabeden kararları vermek vazife ve salâhiyeti» tanınmıştır. Aynı kanunun 26. maddesinde, bu müesseseleri devralmak üzere kurulacak şirketlerin karakteri tanzim olunmuştur. Buna göre, «bahis konusu şirketlerin anonim veya limited, hissedarlarının Türk ve hisse senetlerinin nama muharrer olması» icap etmektedir. Bu hükümlerle kanun vazn- nı, iktisadî devlet teşekküllerine bağlı işletmeler mülkiyetini tâ- kip ve bilhassa bu mülkiyetin yabancılara geçmesini önleme gayesi güttüğü açıkça anlaşılmaktadır. Bununla beraber aynı kanun mad- desinde, «İcra Vekilleri Kararına» iktiran etmek ve ayrıca «lüzum ve zaruret» bulunmak şartıyla «şirket hisselerinin bir kısmının ve- ya tamamının hâmiline ait olabilmesine» cevaz verilmiştir. Bu şartın gerçekleştiği hallerde, şirket hissedarlarının yabancı uyruklu kimseler olmasını önlemeye de tabiatıyla imkân kalmamaktadır.

Bu hükümler, mülhem oldukları düşünüş ve prensiplerde te- melli bir değişiklik olmadığı halde, 1950 senesine kadar ne tatbik edilmiş ne de tatbik edilmek niyetiyle ele alınmıştır. Bu tarihe ka- dar devlet iktisadî sektöründe ehemmiyetli bir daralmaya gidilme- diği gibi, devletin direkt iktisadî faaliyetlerinin, başka bir deyimle devlet işletmeciliğinin hududu da, tâyin ve tarif edilememiştir. Hal- buki, 1950 ye kadar, hususiyle İkinci Dünya Harbini tâkip eden yıl- larda, zamanın iktisat politikasına yöneltmiş en mühim tenkitler bu iki noktada toplanmıştır. Başka bir deyimle, bir taraftan devle- tin imkân buldukça yeni işletmeler kurması ve hazırladığı plânlarla daha başkalarına vücut vermek kararını açıklaması; diğer taraftan devlet işletmeciliğinin mevzu itibariyle tahdit edilmemiş olması, yâ- ni bu mânada devletçiliğin hudutlarının önceden kesin şekilde tesbit edilip ilân olunmamış bulunması, Türkiye'de hususî teşebbüsün in- kışafını köstekleyici, onu boğucu ve tasfiye edici bir davranış ola- rak telâkki edilmiş ve büyük tepkiler yaratmıştır. Denilebilir ki, za- manın devletçilik politikası, bu umumî ve yuvarlak tenkitlerin taz- yiki altında, sadece halk efkârı tarafından değil, fakat bazı meslek- ten iktisatçılar nazarında da —ki bu iktisatçıların bir kısmı yukarı- rıdaki tenkitleri yaymakta çok aktif bir rol oynamışlardır— tama- miyle zararlı ve bir an önce terki gerekli görülmeye başlanmış, bu görüş İkinci Dünya Harbinin sona ermesinden sonra büsbütün kuv- vet bulmuştur. 1948 de İstanbul'da toplanan İkinci Türkiye İktisat Kongresinde bu hava en beliğ şekilde aksettirilmiş, Kongrenin Dev- letçilik Komisyonunda her türlü ile devletçilik âdeta mahkûm edilmiştir.

Bu tenkitler, devrin idarecileri tarafından maalesef gereği gibi karşılanmamıştır. Aksine, dayandıkları siyasi partinin çeşitli kademeleri de dahil olmak üzere, her taraftan ağır tazyikler karşısında zamanın hükümetleri bazı tavizler vermek lüzumunu duymuşlardır. Tavizler gerçi nisbeten küçük olmuş<sup>[3]</sup>, fakat ihtiyar ettikleri sükût da buna katılırsa, tenkitçilerine hak vermiş oldukları intibamı yaratmışlardır.

b) *1950 den Sonraki Devre :*

1950 de iktidara geçen D.P., programında devlet işletmeciliğini muhafaza etmiş, yalnız tatbikatını daraltmak ve hudutlandırmak istemiştir. Demokrat Parti liderlerinin bu davranışlarında, bazılarının iktisadî politika anlayışında daha liberal olmalarından başka, 1950 ye kadar iktidarda olan C.H.P. yi harp senelerinin sıkıntıları esnasında ve harp sonrası serbest münakaşa devrinde çok yıpratmış bir tenkidi benimsemenin politik avantajlarından faydalanmak arzusu bilhassa hâkim olmuştur. D.P. programında, «İktisadî hayatta özel teşebbüs ve sermayenin faaliyetinin esas olduğu» (Madde 43, fıkra 1) prensibi vaz'edildikten sonra, «faaliyet sahaları iyice hudutlanmak şartıyla, özel teşebbüslerle, devlet teşebbüslerinin, yekdiğerine engel olmadan ve karşılıklı yardım suretiyle birbirlerini tamamlayıcı bir âhenk içinde çalışmalarının hem mümkün ve hem de faydalı olduğuna inanıldığı» (Madde 43, fıkra 2) açıklanmakta, bunun için de :

— «Devletin ele alacağı işlerin uzun vâdeli umumî bir plâna bağlanmak suretiyle önceden herkesçe bilinmesi imkânının temini»,

— «Devletin iktisadî hayatı tanzim yolunda alacağı tedbirlerde takip edilecek ana istikâmetlerin, yine herkesçe bilinmek üzere, önceden tâyin ve ifadesinin lüzumu» (Madde 44, fıkra a, b) kabul olunmaktadır.

D.P. nin 1946 da ilân edilen programına göre (Madde 45), «Devletin doğrudan doğruya girişeceği iktisadî teşebbüsler şu mahiyette olmalıdır :

[3] Bu tavizler arasında Yerli Mallar Pazarlarının kaldırılmasını, Kıbrıt ve Çakmak İnhisarının lâğvını ve İnhisarlara bağlı bazı fabrikaların yaptıkları inhisar dışı malların —kolonya, gazoz gibi— imalinden vazgeçilmesi hatırlatılabilir.

— Özel teşebbüs ve sermayenin yetip erişemeyeceği, yahut yeter ve yakın kâr görmediği için girişemeyeceği, fakat, bütün ekonomik faaliyetlere müessir olacak ve memleket müdafaasını sağlayacak mahiyetteki teşebbüslere girişmek; bilhassa ana sanayii ve büyük enérji santrallerini kurmak; demiryolu, liman, su işleri yapmak; büyük taşıt vasıtaları inşa etmek ve işletmek;

— MilletİN, gelecek nesillere de şâmil, daimî menfaatler bakımından devlet elinde bulunması daha faydalı olan büyük maden ve orman işletmeleri kurmak».

Aynı programın 48 inci maddesine göre, yukarıda zikrolunan vasıfları haiz olmayan «devlet işletmeleri, elverişli şartlarla özel teşebbüslere devredilmelidir».

D.P. nin seçimleri kazanmasından sonra kurulan ilk Hükümet programında aynı görüşlerin muhafaza edildiği sarahatle belirtilmiştir. 29 Mayıs 1950 tarihinde B. M. Meclisinde okunan hükümet program nutkunda, «İktisadî sahada Devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak, hususî teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek» esas prensip olarak ilân edildikten sonra, «Devlet tesis ve işletmeciliğinin tabiatı ve mahiyeti icabı olarak yalnız ve yalnız hususî teşebbüs ve sermayenin hiç bir surette ele alamıyacağı işlere ve bir de aynı zamanda âmme hizmeti mahiyetinde olan iktisadî işlere hasredileceği»; bunu sağlamak maksadiyle, «bundan böyle âmme hizmeti karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe girilmeyeceği gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, âmme hizmeti gören ve ana sanayie taallük edenler hariç, muayyen bir plân dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususî teşebbüse devretmeğe çalışılacağı» ifade olunmuştur.

D. P. hükümetleri, bu vesikalarda ifadesini bulan görüşlerine göre Devlet elinde kalmasını zarurî saymadıkları işletmeleri tasfiye için hemen çalışmalara da girişmişlerdir. Bu çalışmalar, üniversite hocası olara kliberal temayülleriyle tanınmış iki zatın İşletmeler Bakanı olarak Kabinede buldukları zamanlarda bilhassa kuvvetlenmiş, fakat hiç bir zaman, gerçekleşmemiştir. Hattâ 1955 başlarında bu maksadı temin için bir kanun projesi de hazırlanmış, ancak proje, Meclise verilmeden Vekâletin dosyaları arasında unutulup gitmiştir.



## 2. Devletçiliğe Yeniden Dönüş ve Sebepleri:

«Âmme hizmeti gören ve ana sanayie taallûk edenler» dışında kalan Devlet iktisadî işletmelerinin toplu olarak hususî teşebbüse devri temin edilemediği halde, âmme hizmeti karakteri galip bazı müesseselere hususî şahısların iştirakini sağlayacak adımlar atılmıştır. Bu maksatla el atılan müesseselerin başında, o zamana kadar katma bütçe ile idare edilen, yâni İktisadî Devlet Teşekkülü statüsüne bile tâbi bulunmayan Devlet Deniz Yolları gelmektedir. Devlet Deniz Yolları, 1951 de kabul edilen bir kanunla, anonim şirket statüsünde bir banka haline getirilmiş ve buna hususî sermayenin ortaklıkla katılmasına imkân sağlanmıştır. Bununla beraber, şirket sermayesinde hususî şahıslara ayrılan hisseler, bildiğimize göre bugüne kadar hususî sermayedarlardan hiç kimse talip olmamış ve devlete ait kıymetlere dışarıdan bir şey katılmamıştır. Fakat bu statü değişikliğiyle Devlet, sermayesinin tamamı kendisine ait olan bir büyük müessese üzerinde müessir kontrol imkânını kaybetmiştir.

Aynı mahiyette bir değişiklik Devlet Hava Yollarında yapılmıştır. Ancak, Devlet Hava Yollarına, Devlet Deniz Yollarında temin edilemeyen, dış ortak tedarik edilebilmiş ve Türk Hava Yolları, yabancı sermayenin Türk Devlet sermayesiyle işbirliği yaptığı bir ortaklık halinde kurulabilmiştir.

Bunlara ilâve olarak, bazı alkollü içkiler kanunî devlet inhisarından çıkarılmış, hususî sermayenin bu sahada çalışmasına imkân verilmiştir. Ancak, aradan geçen zamana rağmen, hususî sermayenin buraya girmekte pek de hevesli davrandığı görülmemiş, açılan sahada en önemli konuyu teşkil eden bira imalâtında herhangi bir hususî yatırım yapılmamıştır.

İktisadî Devlet Teşekküllerine bağlı işletmelerin devri söz konusu olduğu zaman üzerinde en fazla durulanlar, başta pamuklu ve yünlü dokuma müesseseleri olmak üzere, çimento, tuğla, ateş tuğlası, kiremit ve bira fabrikaları idi. Devlet bu nevi fabrikaları tamamen elinden çıkaracak ve ileride de aynı mevzularda yatırım yapmıyacaktı. Halbuki, bu fabrikaların hiç biri hususî teşebbüse devredilmediği gibi, 1950 yi takip eden yıllarda aynı mevzularda devlet, ya tek başına yahut, çok defa sembolik seviyelerde kalan, hususî sermaye ile ortaklaşa, çok geniş yatırımlar yapmıştır.

Mevcut işletmelerin devredilmemesi gibi devletin, «âmme hizmeti gören ve ana sanayie taallûk edenler» dışında bir çok yeni teşebbüslere girişmesinin muhtelif sebepleri vardır. Bu sebeplerin başlıcaları şunlardır :

a) Devletin kanunî inhisar hali tesis ettiği sahalar dışında, devlet işletmelerinin aynı mevzularda hususî sermayenin yatırım imkânlarını mutlaka tahdit ettiği veya kurulmuş hususî işletmelerin faaliyetlerini güçleştirdiği iddiasının yanlışlığı, çabucak anlaşılmıştır.

Evvelce de belirtildiği gibi, 1930 lardan itibaren devletçilik politikası tatbik edildiği halde hususî yatırımları teşvik edici mahiyette devlet tedbirleri devam etmiştir. 1927 de mer'iyete girmiş bulunan Teşviki Sanayi Kanunu 1942 ye kadar yaşamış; 1929 dan itibaren, memlekette imâl edilen her madde yüksek gümrük resimleri, kambiyo ve dış ticaret rejimleriyle himaye edilmiş; vergi sistemi daima teşvik edici bir karakter taşımıştır. Uzun seneler memleketin sanayileşmesini kösteklemiş olmakla itham edilmiş bulunan eski muamele vergisi bile, hususî sanayiden çok devlet sanayiini taziyik etmiştir.

Fakat daha mühimmi, hususî işletmelerin kurulmuş olduğu sahalardaki devlete ait işletmelerin mevcudiyetinden sağladıkları direkt ve indirekt faydalardır. Bu faydaların başında, söz konusu sahalalar için istenilen himaye tedbirlerinin kolaylıkla elde edilmesi; devlet işletmelerinde yetiştirilen teknik elemanların kullanılması; devlet işletmelerinde maliyetlerin yüksek olması sebebiyle piyasada yüksek müstahsil rantı sağlanması, gelmektedir. 1930 dan bu yana Türkiye'nin sanayileşme vetiresi tetkik edildiği takdirde, hususî sermayenin daha önce devlet tarafından işletme kurulmuş olan sahaları tercih ettiği görülür. Mensucat ve her çeşit toprak sanayiinde bu hal görülmekte, birinin diğerini tasfiye ettiği değil fakat iki tipin bir arada ve gittikçe inkişaf ederek yaşadığı anlaşılmaktadır. Bu durum, bir çok sanayi branşlarında devletin mevcut olmasının hususî sermaye için terbiye ve teşvik edici tesirler icra ettiğini göstermektedir.

b) Tam istihdam halinin mevcut olduğu ekonomilerde devlet yatırımlarının ve ale'l-umum âmme masraflarının artışı istihsal faktörleri üzerinde hususî ekonominin tasarruf kabiliyetini tahdit et-

mekte, başka bir ifade ile, hususî ekonomi sahasındaki harcamaların —bu arada yatırım harcamalarının— aynı miktarda azalmasına sebebiyet vermektedir. Az gelişmiş ekonomilerde boş (idle) istihsal faktörleri mevcut olduğuna hattâ bu ekonomilerde en kıt istihsal faktörü olan sermaye de istihsal vetiresine tam olarak sokulmuş bulunmadığına göre, devlet yatırımlarının hususî teşebbüs yatırımlarını, bilhassa uzun vâdede zarurî olarak tahdit ettiği iddiası, aşağıda da izah edileceği gibi, mübalâğalıdır. Bu memleketlerde bilhassa yatırım neveleri iyi seçildiği takdirde, «hususî teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek» için «devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak» zarureti olmadığı gibi, ikincisinin genişletilmesi bir çok hallerde birincisini rantabl hale sokmakta (external economies), ve oha gerçekleşmek imkânı vermektedir. Bu vesile ile işaret edelim ki, ancak ileri derecede kapitalist ekonomiler için doğru olabilen bazı teorilerin az gelişmiş ekonomiler için de doğru telâkki edilmiş olması, Türkiye’de devletçiliğe tevcih edilmiş tenkitlerin şiddet bulmasında büyük rol oynamıştır. Son senelerde az gelişmiş ekonomiler hakkında yapılan tetkiklerin artması, eskiden düşülmüş hataların daha bariz olarak ortaya çıkmasına yardım etmiştir.

c) Devri arzu edilen işletmelerden bir kısmı —bira ve çimento fabrikaları gibi— büyük sermaye plâsmanı icap ettirmektedir. Anonim şirketlerin henüz yayılmış olmaması dolayısıyla küçük tasarrufları mobilize etmenin çok güç olduğu memleketimizde, bu gibi işletmelere, piyasaya uygun nisbetlerde kâr temin edebilecekleri fiatlarla dahi, müşteri bulmak fevkalâde güçtür. Nitekim, bira imâli inhisardan çıkarıldığı ve memlekette biraya karşı istihsalî çok aşan bir talep mevcut olduğu halde hususî teşebbüs yoluyla bira fabrikası kurulmamıştır.

Diğer taraftan, Türkiye’de hususî sermayenin, memleket ekonomisinin umumî müstahsiliyetine hiç bir şey katmadığı halde büyük kârlarla işletilebileceği bir çok sahalar vardır. Çeşitli spekülasyonlar, sermaye sahiplerine sınaî yatırımların sağhyabileceğinden çok üstün kârlar temin etmektedir.

Kısaca, 1930 lara nisbetle Türkiye’de daha çok disponibl sermaye mevcut olmakla beraber, bu sermayeyi İktisadî Devlet Teşekküllerine âit fabrikaların mübayaasında kullanmak hususunda iş adamını cezbeden açık bir menfaat yoktur. Bunun neticesi olarak,

bir çok iş adamlarında devlete ait fabrikaları ucuza kapatmak arzusu doğmuş, hükümete bu yolda gayri ciddî telâkki edilecek teklifler yapılmıştır. 1950 den itibaren bilhassa mensucat fabrikalarını yok pahasına ellerine geçirmek isteyen kimselerin bu hususta kesif bir faaliyetine rastlanmaktadır. Bu faaliyet resmî makamlarda şüphe ve tereddüt, halk efkârında ve bilhassa aydın muhitlerde kuvvetli bir reaksiyon doğurmuştur. Burada, bu gibi mülâhazalar olmasa bile, söz konusu işletmelerin devrinde tarafların menfaatlerini telif edebilecek kıymet takdiri metodları bulmanın güçlüğünü de hatırlamak icap eder.

e) Siyasî mülâhaza ve tazyikler, devleti âmme hizmeti mahiyeti taşımayan fabrikaları muhafaza ve benzerlerini tesise zorhyan diğer bir âmil olmuştur. Gerçekten her kasabanın fabrika istemesinin âdet haline geldiği ve oy kapma arzusuyla bunun teşvik edildiği bir zamanda hükümetin, mevcut fabrikaları satması düşünülemezdi. Fazla olarak devlete ait iktisadî işletmelerin maliyet endişesinden âzade olması, muhtelif gruplara çeşitli menfaatler sağlamak imkânını doğurmuş, devir keyfiyeti bu yüzden de zorlaşmıştır.

f) D.P. nin ilk hükümet program nutkunda, âmme hizmeti mahiyetinde olmayan ve ana sanayi sayılmayan işlerde devlet işletmeciliğine gidilmeyeceği; hususî sermayeye devredileceklerin de bu mahiyeti taşımayanlardan ibaret olacağı sarîh olarak ifade olunmuştur. Ancak, bu iki kıstastan bilhassa birincisi, elâstikî ve hattâ sübjektif bir mefhum olduğu gibi, muayyen zamanda muayyen şartlar altında bu mefhumun muhtevası tesbit olunsa bile, zaman geçip şartlar değişince bu muhtevada bazı değişiklikler olması pek tabiidir. Bilfarz, normal zamanlarda basma istihsal ve tevzii âmme hizmeti sayılmamak icap ettiği halde, bazı iktisadî güçlükler yüzünden basma istihsali (ve ithali) daraldığı takdirde, basmanın istihsali gibi bunun devlete has metodlarla, yâni piyasa şartlarının sağlyabileceğinden farklı şekillerde, tevzii âmme hizmeti telâkki edilebilir. Nitekim, 1949 da lâğvedilen Yerli Mallar Pazarları, 1955 ten itibaren yeniden açılmış ve eskisinden çok daha şümüllü bir karakter kazanmıştır. Devlete ait fabrikaların satışından vaz geçilmesinde, 1954 den itibaren piyasa şartlarının hükümeti geniş müstehlik kitlesini düşünmeye zorlayacak derecede bozulmasının da tesiri olmuştur.

### 3. Devlet İşletmelerinin Hangileri Hususî Sermayeye Devredilebilir ?

Buraya kadar söylediklerimiz, devletin doğrudan doğruya sınaî teşebbüsler kurup işletmesi şeklinde tatbik edilmiş bulunan devletçiliğin, Türkiye'de mahzursuz yürütüldüğü kanaatinde olduğumuz zannını doğurmamalıdır. Bilâkis, tatbikatta bir çok hatalar işlenmiş olduğu gibi, politikanın mahiyetinden doğan ve tamamıyla kaçınılması kabil olmayan zararlara da katlanılmıştır.

Tatbikatta, bilhassa çeşitli tahditler bahis konusu olduğu zamanlarda, hükümetlerin, devlet işletmelerini hususî ekonomi sektörü aleyhine olarak himaye ettikleri çok görülmüştür. Döviz tahsislerinde, kredi tevziinde, bu himaye zaman zaman vuku bulmaktadır. Sermayenin kıt olduğu, ithalâtın kronik tedîye bilânçosu açıkları dolayısıyla tahdide uğradığı memleketimizde böyle bir himaye, hususî teşebbüsün devlet müesseseleriyle rekabette haksız yere gayri müsait bir duruma düşmesine sebep olmaktadır.

Kâr gayesiyle hareket etmeyi ihmâl edebildiği ve aynı zamanda uzun vâdeli bir plâna göre çalışmadığı için devlet sektöründe plânlı iktisat ve sosyal adalet icapları bakımından zarurî olmadığı halde, sık sık vukua gelen fiat değıştirmeleri, piyasadaki istikrarı bozmakta, hususî teşebbüs bu yüzden bazan zararlara uğradığı gibi umumiyetle de uzun vâdeli hesaplara girişmemektedir.

Öte taraftan, istihsal faktörlerinin bir kısmının devlet tarafından kullanılmasının, yukarıda belirtildiği gibi, her halde hususî istihsal sahasının daralmasına sebep olmayacağı, hattâ bazı hallerde bunun inkışafına yardım edeceği kabul olunmakla beraber, neticenin her zaman böyle olacağı ve Türkiye tatbikatında daima böyle olduğu söylenemez. Gerçekten, her ne kadar az gelişmiş memleketlerde kullanılmayan veya eksik kullanılan kaynaklar mevcutsa da, kısa vâdede —in the short run— istihsal faktörleri mahdut bulunmaktadır. Hattâ herhangi bir az gelişmiş memlekette çok zengin ve işletilmeyen servet kaynakları mevcut bulunduğu hallerde bile, istihsal faktörlerinden herhangi birisinde kantitatif (sermayede meselâ) veya kalitatif (el emeğinde meselâ) kifayetsizlik mevcut olması, dar geçitler (bottlenecks) yaratmakta ve istihsalin artırılmasına mâni olabilmektedir. Bu itibarla, âmme yatırımlarında bir artış, hususî teşebbüs tarafından kullanılabilir istihsal faktörlerini tahdit ede-

savunabileceği az gelişmiş memleketlerde hususî teşebbüse devri düşünülemez.

c) Yukarıdaki iki gurupun dışında kalan bazı yatırımlar da devlet tarafından yapılabilir. Bunlar, hususî şahısların, yapmakta olduklarına nisbetle daha yüksek sosyal fayda arzitmelerine rağmen ele almadıkları teşebbüslerdir. Sosyal faydalarının nisbî yüksekliğine rağmen hususî şahısların yeter derecede iltifat etmemesi, umumiyetle ya yüksek teknik bilgiye veya büyük sermayelere ihtiyaç göstermeleri yahut beklenen kârları getirmeyeceklerinin düşünülmesi yuzündendir. Binaenaleyh, bu gibi hallerde devlet hususî teşebbüsün yerini almalıdır [4].

Ancak, (c) de yer alan işletmelerin, bir kere yapıldıktan sonra devlet tarafından devamlı olarak muhafaza olunmaları zarureti yoktur. Devlet tarafından yapılmasını icap ettiren sebepler ortadan kalktıktan sonra hususî şahıslara devredilmeleri mümkün ve çeşitli yönlerden faydalıdır [5].

Türkiye'de devlet iktisadî işletmelerinin mühim bir kısmı üçüncü gurupa girmektedir. Tekstil, içki, toprak, şeker gibi devlet tarafından büyük yatırımlar yapılmış sanayi işletmeleri bu mahiyettedir. Bunların plânlı bir şekilde ve devlet tarafından yapılmasını haklı gösterebilecek sebepler ortadan kalktığı nisbette hususî sermayeye devri tavsiye edilir. Tabiiyle, söz konusu sebepler ortadan kalktıkça, devlet'in aynı sahalara yatırım yapmaması, bu tavsiyenin mantıkî bir neticesidir.

#### 4. Devlet İşletmelerinin Hususî Şahıslara Devrinde Takip Edilecek Yol Ne Olmalıdır ?

Kurulduktan sonra devlet elinde muhafazasında zaruret olmayan işletmelerin hususî sermayeye devrinde iki ana prensibe riayet edilmek icap eder. Prensiplerin bir tanesi; devir muamelesinin umumî sermaye terakümünü artırmasına dikkat edilmesidir. İkincisi, bu devir vesilesiyle sosyal bünye istikrarının takviyesidir.

[4] Hususî şahısların yerini almak Devlet için yegâne imkân değildir. Türlü teşvik edici tedbirlerle hususî şahısları harekete geçirebileceği haller de mevcuttur.

[5] Bu faydaların neler olabileceği, geçen izahattan kolaylıkla çıkarılabilir.

Her iki prensibe uygun bir devir, satıcı ve alıcı bakımından muayyen şartların gerçekleşmesine bağlı bulunmaktadır. Satıcı bakımından gerçekleşmesi gereken şart, satıştan elde edilen meblâğların doğrudan doğruya devlet veya devletin destekleyeceği —bizde Sınâf Kalkınma Bankası gibi— bir müessese tarafından yeniden yatırıma tahsis olunmasıdır. Alıcı bakımından ise vaziyet bir hayli mûdildir. Filhakika, satıcı yukarıda belirtilen şartı yerine getirirse bile, «devir» vesilesiyle bir taraftan millî ekonomiye net sermaye ilâvesinin diğer taraftan sosyal bünyede takviyenin söz konusu olabilmesi, alıcının bu işe tahsis ettiği meblâğların menşei ile çok yakından ilgilidir. Alıcılar iş adamları oldukları takdirde, söz konusu iki prensibe uygun bir «devir» yapma ihtimali çok zayıftır. Alıcılar iş adamlarından ibaret oldukları takdirde, mübayaa işinde kullanılacak para, aşağıdaki iki kaynağı birinden veya her ikisinden tedarik edilebilir.

a) Kaynak önceden yaratılmış tasarruf olabilir. Bu takdirde sermaye terakümünde —devri dolayısıyla— herhangi bir fazlaşma olmayacaktır. Esasen yatırıma tahsis edilmek üzere ayrılmış bir para, önceden yapılmış yatırımlara plâse edilmiş olacaktır.

b) Kaynak banka kredileri olabilir. Filhakika bizde devlete ait fabrikaların devri döz konusu edildiği vakit iş adamları daima kendilerine satış bedeli kadar yeni krediler açılmasını istemişlerdir. Böyle bir finansman metodu, para arzında sebebiyet vereceği genişleme dolayısıyla fiatları yükseltecek ve belli sosyal sınıfların istihlâkinde daralmaya sebebiyet verecektir. Böylece iş adamlarının muhtaç olduğu sermayeler, sabit gelirli sınıflara yüklenen cebri tasarrufla sağlanmış olacaktır. Gerçi netice itibariyle net bir tasarruf yaratılmış ve sermaye terakümüne ilâve yapılmış olacaktır. Ancak, cemiyetin gelir ve servet dağılımını daha da bozacak olan böyle bir metod, tabiatıyla tavsiye olunamaz. Gerçekten bu suretle sosyal istikrar takviye edilmiş olmayacak, bilâkis istikrarsızlık faktörleri arttırılmış bulunacaktır.

Krediyi bankalar yerine devletin açması, yâni satışı vâdeli yapması halinde de aynı netice doğacaktır. Çünkü, yukarıda belirtildiği gibi devletin, sattığı işletmelerin bedeli miktarında yeni yatırımlar yapması —veya yaptırmaması— icap edeceğine göre, cebri tasarruf mekanizmasını, vergi veya emisyon yoluyla, bu sefer kendisinin harekete getirmesi icap edecektir.