

## KARABÜK'TE 440 SAYILI KANUNUN TATBİKATI İLE İLGİLİ MESELELER

*Hüseyin KABA*

Türkiye Demir ve Çelik İşlet. İşçi Yönetim Kurulu Üyesi

Muhterem dinleyenlerim.

Konuşmalarına başlarken hepinizi saygı ile selamlarım. Bana bu imkânı hazırlayan iktisat ve içtimaiyat enstitüsü müdürü sayın Prof. Orhan TUNA'ya, sayın Dr. Turan YAZGAN'a ve değerli mesai arkadaşlarına teşekkürü borç bilirim.

Konuşmama asıl konu olan, 440 sayılı kanunun tatbiki ile ilgili hususlara ve bu gün 440 sayılı kanunla yönetilen kuruluşların memleketimizde var oluş nedenlerine, tarihsel ve ekonomik gelişimlerine geçmeden evvel, dünyadaki benzer kamu teşebbüslerinin nasıl meydana geldiğini kısaca ifade etmek isterim.

### **Avrupada İktisadî Devlet Teşekküllerinin Doğuşu :**

Birinci ve ikinci dünya savaşlarının, Avrupa'da yarattığı ekonomik ve sosyal buhranların neticesinde meydana gelen, hukukî problemler bu teşekküllerin doğmasına ve genişlemesine sebep teşkil etmiştir. Devletler özel teşebbüse terkedemediği bu kuruluşların bazılarını, bir çok sebeplerden ve bilhassa savaşlar dolayısıyla ellerinde bulundurmamak mecburiyetini hissetmişlerdir.

Ayrıca, kamu hizmetlerinin daha iyi temin edilebilmesini ortaya koyan gerçeklerde, kamu teşebbüslerinin kurulmasına ve yayılmasına yol açmıştır. Kamu teşebbüslerinin çok çeşitli oluşu ve devletlerin millileştirmeye gitmesine sebep teşkil eden, bazı sosyal problemlerin yanında, kalkınma, teknik gelişim ve ekonominin modernize edilmesi düşüncesi doktorlar görüşlerinden evvel gelmesine önem kazandırmıştır.

Fransa ve İngiltere'de işçi sendikalarının, kooperatif tipinde bizatihi üretici tarafından yönetilen bir üretim düzeni idealine bağlılıkları, üretimin daha adilâne dağılma imkânlarının sağlanacağı, özel sektörden daha fazla, işçinin ücret alabilmesi, işe alınma, işten çıkarma, maddî ve sosyal bazı menfaatlerin sağlanabilmesi ve özel sektörün birleşmek suretiyle gerek işçi menfaatlerine, gerekse memleket dahili ve harici fiat politikasına menfi tesir etmeleri, sadece şahsî kâr çabalarının kamu düzenini toplumun zararına etkilemesi gibi nedenler, millileştirmede en etkili faktörleri teşkil etmiştir.

#### **Türkiye'de Kamu Teşebbüsleri ve İktisadî Devlet Teşekkülleri :**

Türkiye'de devletin iktisadî hayata müdahalesi, İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi ne sosyal bir ihtiyacın neticesinde ve ne de kısaca ifadesine çalıştığım Avrupa devletlerindeki millileştirme hareketlerinin bir neticesi değildir.

Türkiye'de devletin iktisadî hayata müdahalesi, doğrudan doğruya bir takım bunalımların ortaya çıkardığı mecburiyetlerin bir neticesidir. Bu müdahaleyi tarihî gelişim içinde şöyle sıralamak mümkündür.

Üçüncü Selim'in küçük üretici ve esnafı kalkındırabilmek gayretleri, İkinci Mahmud'un hükûmetin idare sistemlerinde, bayındırlık, tarım ve sanayi gibi bakanlıkları kurmak suretiyle merkez teşkilâtı içinde yapmak istediği organik islâhat'la toplumu daha rahat bir yaşantıya kavuşturabilmek gayretleri, kadroları dolduracak yeterli eleman ve işgücü temin edilememesi yüzünden mümkün olamamıştır.

Tanzimatı mütakip bu durum malî külfet ve sıkıntılar yaratmıştır. Memleketin kalkınması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi, Avrupa'dan istikraz'lar yapılmasına mecburiyet hâsıl etmiştir. Ayrıca, yabancı sermayeye memleketin kapıları açılmış ve yabancı sermayeye geniş imtiyazlar tanımak zorunluluğu ile de karşı karşıya kalmıştır.

Memleketin ulaşım için, demiryolları ve bazı şehirlerde su, yol, inşaat gibi bayındırlık işleri, yabancı sermayedarlar eliyle yapılmaya başlanmıştır. Kamu hizmetlerinde ve memleketin iktisadî yükselmesindeki yabancı sermayenin etkisi müspet olmamıştır. Sadece büyük imtiyazlar meydana getirerek, aradaki mutavassıtlara şahsî menfaatler teminine yol açmıştır. Bunun neticesi olarak da, yabancı sermaye memleketin kalkınmasına, kamunun yararlanmasına, ve iktisadî gelişimin hızlanmasına, faydalı olmak şöyle dursun, memleketin bazı bölgelerini bu yabancı şir-

ketlerin sömürgesi durumuna gelmesine yer altı madenlerimizin heder edilmesine ve Türk işçisinin boğaz tokluğuna çalıştırılmasına sebep olmuştur.

Yabancı sermayeden alınan cüretle, memleketimize siyasî müdahaleler dahi yapılmış ve nihayet birinci dünya savaşı ile, iktisadî alandaki istikrazlarda kapanmıştır.

Görülüyor ki, liberal iktisadî rejim yabancı sermayenin tanzimatdan sonra büyük kazançlar elde etmesinden başka bir netice doğurmamıştır.

Büyük önder, ATATÜRK, istiklâl savaşını müteakip yabancı sermaye ile kurulan özel teşebbüslerin, iktisadî hayatımıza vurduğu darbe karşısında, devletçilik inkilâbını yaparak, iktisadî sahada devletin müdahalesini lüzumlu görmüştür.

Şu halde, devletin Türkiye'de iktisadî hayata müdahalesi, ekonomik, sosyal, doktrin ve eğilimlerin sonucu değil, tarihî bir oluşumun neticesidir.

#### **Kalkınan Memleketlerde İktisadî Devlet Teşekkülüne Duyulan Zorunluklar :**

Özel teşebbüsün yapacağı yatırımlarda kârlılığı düşünmesi tabiidir. Özel teşebbüs, sosyal adaletin gerçekleşmesi ile çoğu zaman ilgili değildir. Aynı zamanda memleketin kalkınmaya ihtiyacı olan bölgelerinde, mesafenin uzaklığı, ham maddenin ve mamül maddenin nakliyesi gibi, maliyete tesir eden faktörler, özel sektörün, az yatırım çok kâr düşünceyle, o bölgelerde yatırım yapmalarını güçleştirir.

Özel teşebbüs, kamu veya iktisadî devlet teşekkülleri gibi, istihdam politikası da düşünmez. Dengeli ve plânlı kalkınma düzenine girmiş olan memleketimizde, işsizliğin giderilmesi ve sosyal güvenliğin sağlanması zarureti vardır. Büyük sermayeyi icap ettiren kuruluşların özel teşebbüs eliyle yapılması mümkün değildir. Özel sektör, uzun vâdeli bir programla eleman yetiştirmek zorunluluğunu da hissetmez. Bu ve benzeri nedenlerle, özel teşebbüsün yapamayacağı hizmetlerin, devlet eliyle yapılmasında zaruret vardır.

Üretim araçlarından gereği gibi faydalanmak ve memleket ekonomisine yararlı olabilmek, plânlı kalkınma düzeni içinde, iktisadî gelişimi sağlayabilmek için, kamu iktisadî teşebbüsleri ve iktisadî devlet teşekkülleri en müessir kuruluşlardır.

Geri kalmış olan bölgelerde, iktisadî devlet teşekkülleri eliyle yatırım yapmak; kalitede üstünlüğü, fiatlarda istikrarı sağlayarak dengeli kalkınmayı kolaylaştırır. İktisadî devlet teşekküllerinin ekonomik kural- lar içerisinde çalışarak hizmet edebilmesi, 1938 yılında çıkartılan 3460 sayılı kanunda da ön görülmüştür. Bu kanunla yürütüle gelmekte olan, iktisadî devlet teşekkülleri, yeni yatırımlarla büyümüş ve kendi çalışma sahalarında özel kanunları veya statüleri cümlesi içinde, gerekli bazı müesseseleri kurmuşlardır.

1960 yılı sonunda 3460 sayılı kanuna bağlı iktisadî devlet teşekkül- leri, bu kanun dışında özel kanunlarla kurulan, özel teşebbüsler, sermaye- sinin % 50 den fazlası kamu kuruluşuna ait olan ortaklıklar, ve millî kor- runma kanununa göre kurulanlar olmak üzere, teşebbüslerin yapısı bu merkezde toplanmıştır.

#### 440 Sayılı Kanunun Çıkış Nedenleri :

3460 sayılı kanunla yönetilmekte olan iktisadî devlet teşekküllerinin, millî ekonomiye ve millî hâsılaya arzu edilen şekilde hizmet edemeyişle- ri ve kamu hizmetlerinde de faydalı olamadıkları görülmüştür. Türkiye'- de devlet işletmeciliğinin islâha muhtaç olduğu ve istenilen şekilde yü- rütülemediği, münakaşası yapılan bir konu halini almıştı.

Devlet teşebbüslerinin islâh edilerek, millî ekonomiye istenilen se- viyede etkili olabilmesini teminen, bir reorganizasyon çalışması doğmuş- tur. Reorganizasyonun tetkik ve etüdlerinin istenilen şekilde randımanlı olabilmesi için, çeşitli mesleklerde yerli ve yabancı uzmanlardan müte- şekkil bir heyetin kurulduğu malûmlarımızdır.

Bu çalışmalar devam ederken bazı gerçeklerle karşılaşıldı. İktisadî devlet teşekküllerinde giderler mütemediyen artıyor, ona mukabil pro- duktivite azalıyor, maliyetler yükseliyordu. Yatırımların gerçekleşme za- manlarının uzatılmış olması, üretimin gecikmesine sebep teşkil ediyor ve dolayısıyla enflâsyonist etkiler yaratıyordu.

Yatırım kararları proje öncesi çalışmalara göre alınmadığından her yeni yatırım ekonomiye ve kamu kaynaklarına büyük külfetler yüklemek- le idi. Devamlılık gösteren işletme açıkları büyük ölçüde merkez banka- sınca finanse ediliyor ve enflâsyon baskısını arttırıyordu. Ayrıca, mem- leketin plânlı bir kalkınma dönemine girmiş olması, bu mecburiyeti daha da çok ortaya koymuş oluyordu. Birinci beş yıllık kalkınma plânının he- deflerini yerine getirip, getirememe bakımından da 3460 sayılı kanunun yeterli olup olmadığını incelemekte fayda vardır.

1960 yılında çıkartılan 3460 sayılı kanunun bazı maddelerini tâdil eden, 23 sayılı kanunda, iktisadî devlet teşekküllerinin idare meclisleri yerine müdürler kurulunu ihdas etmiş olması, kararlarda istenilen özerkliği sağlayamamıştır.

Kamuya ait iktisadî devlet teşebbüsleri, çeşitli amaçlarla kurulmuş olup, değişik işletme şekillerine sahiptirler. İktisadî devlet teşekkülleri, kamu iktisadî teşebbüslerinin bir kısmını teşkil etmektedir. 3460 sayılı kanunun iktisadî devlet teşekkülü olarak bütün kamu iktisadî teşebbüslerini kapsayabilmesi, karma ekonomi düzenine uymamaktadır. Çünkü, karma ekonomi düzeni içinde iktisadî devlet teşekküllerinin;

1 — Özerk olması, daha fazla yatırım kaynağı yaratmaya yönelik kuruluşlar olması, kendilerine tahsis edilen sermayeyi arttırabilmesi ve kâr elde etmesi beklenen kuruluş durumuna girmesi,

2 — İşletmecilikte, özerkliği müsait olmayan, yâni görevleri icabı hükümet müdahalesine ihtiyaç görülen ve karma ekonomi kurallarına özel teşebbüsle eşit şartlar içinde işletmecilik imkânı görülemeyen, amacı yatırım kaynağı yaratmak olmayan kamu teşebbüslerinin, iktisadî devlet teşekkülü olarak kurulmaması icap eder. Yâni, tekel teşkil eden kuruluşlar ile amacı daha ziyade kamu görevi olan teşebbüslerin plânlı kalkınmada ve karma ekonomi düzeni içinde başka bir statüye sahip olmaları lâzımdır.

3 — 3460 sayılı kanun teşekkülleri her ne kadar özerk kuruluşlar olarak, basiretli bir tüccar gibi çalışmaya imkân vermişse de, hükümetler iktisadî devlet teşekküllerinde yetki kullanmakta ve buna göre uygulama yapmaktadır. Hükümet kamu otoritesini temsil etmektedir.

Bu sebeple iktisadî devlet teşekküllerine telkin ve tavsiyelerde bulunmak ihtiyacını görebilir. Yalnız, bu gerekli telkin ve tavsiyelerini programların hazırlanması sırasında yapması icap eder.

3460 sayılı kanunun genel yapı ve espirisi böyle olmasına rağmen, Hükümetlerin bu teşekküllere nasıl ve ne şekilde tavsiyelerde bulunması icabettiği bilinmemektedir. Kamu organı, teşekküllerden beklediği görevi emir şeklinde bildirme yoluna gitmiş ve bu yüzden hükümetle, teşekkül yöneticileri arasında, devamlı çelişme ve çekişmeler zuhur etmiştir. Neticede, iktisadî devlet teşekkülleri sevk ve idare kademesindeki elemanlar, her şekliyle hükümetler tarafından idare edilir hale gelmiştir.

Hükümetce yapılan müdahaleler, işletme ve finansman programlarının hazırlanmasında değil, uygulama sırasında yapıla gelmiştir. Bu mü-

daheleler ÖZERK işletme ilkelerini öylesine zedelemiştir ki, hükûmetle idare şekli bu teşekküllerde anane şekline gelmiştir.

Bu müdahalelerin meydana getirdiği zararlar, genel bütçeden de ödenememiş ve teşekküllerinin kaynaklarının çoğalmasını önleyen başlıca nedenlerden biri olmuştur. Haklı, haksız yapılan bu müdahaleler günden güne artmış, netice olarak da 3460 sayılı kanundaki ÖZERK işletmecilik anlayışı kendiliğinden kalkmıştır.

Sevk ve idare kademelerindeki elemanların yetersizliği veya baskılar altında bulunması, işletmeleri süratli ve isabetli kararlar almaktan menetmiştir. Bunların en tabii neticesi olarak da, sermaye durumları bozuk, finansman usulleri yapılacak işlerin icabına uygun olmamıştır.

Bütün bu mahsurlar gözönüne alınarak, Türkiye'nin kalkınma hamlesi içinde bulunuşunun sonucu, meydana getirilen birinci beş yıllık kalkınma plânında da iktisadî devlet teşekküllerine özel bir ehemmiyet verilmesi karma ekonomi düzeni içinde özel teşebbüsle bazı sahalarda paralel çalışması icabetmekteydi.

İktisadî devlet teşekküllerinin verimi, kârlılığı ve yatırım kaynaklarını en yüksek seviyeye çıkarabilmeleri için, çaba sarfetmeleri ve böylece ekonomik kalkınmaya daha fazla katkıda bulunmaları zarureti ortaya çıkmıştır.

Görülüyor ki; iktisadî devlet teşekküllerinin memleket ekonomisine çok daha fazla katkıda bulunabilmeleri için, ancak köklü ve temelden bir islâhat yapmak zorunluğu ortaya çıkmıştı. Bu görüşe reorganizasyon uzmanları gibi kamu oyu ve 440 sayılı kanunun gerekçesinde de görüleceği veçhile, kalkınma plânını kabul eden T. B. M. Meclisi de inanmıştı.

#### 440 Sayılı Kanunun Tatbikatı İle İlgili Hususlar :

Saygıdeğer dinleyenlerim;

440 sayılı kanunun doğuş nedenlerini izah ettikten sonra, bu kanunun getirdiği yeniliklerle tatbikatındaki güçlük ve aksaklıkları izaha çalışacağım.

440 sayılı kanunun ana yapısı ve hedefi, bünyesinde çok sayıda personel çalıştıran ve sermayesi milyarları bulan, iktisadî devlet teşekküllerinin, karma ekonomi düzeninde ve plânlı kalkınmada gereği gibi faydalı olabilmelerini sağlamaktır.

Ekonomik, toplumcu ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, millî tasarrufu arttırmak, yatırımları toplum yararına yö-

nelmek ve vatandaşı insan onuruna yaraşır bir hayat seviyesine ulaştırmak, bu seviyeyi idame ettirmek, devletin gayesi olduğuna göre, kamu hizmeti deyimi çok geniş bir alanı etkiler.

İktisadî devlet teşekküllerinin bu kanunla öngörülen, bağımsızlık, kârlılık ve verimlilik içinde çalışabilmeleri, kanunun ana yapısı ve hedefi olarak görülmektedir.

440 sayılı kanunun ihtiva ettiği hükümler dört ana bölümde toplanmış olup, 38 madde ve 9 geçici maddeden ibarettir. Kanunun birinci maddesi, iktisadî devlet teşekküllerinin tarifini yaparak, hangi esaslara göre teşekkül edebileceklerini ve sermayelerinin hangi esaslar dahilinde olacağını ifade etmektedir.

Birinci madde "Devlet iktisadî teşekkülleri, sermayelerinin yarısından fazlası, tek başına veya birlikte devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ve iktisadî devlet teşekküllerine ait olup, iktisadî alanda ticarî esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanunla tâbî olacakları belirtilen teşebbüslerdir" demektedir.

Teşekküllerin tarifi meyanında kuruluş özelliklerine de yer vermekte, iktisadî devlet teşekküllerinin, iktisadî alanda çeşitli faaliyetler göstermesi ve karma ekonomi düzeninde plânlı kalkınmaya paralel olarak hizmet edebilmelerinin sağlanması için kuruluş kanunlarının kendi faaliyet alanlarına uygun olarak çıkartılmasını mecburi kılmaktadır.

Kanun meriyete girmeden önce faaliyette bulunan iktisadî devlet teşekküllerinin bazılarının özel kanunları olmakla beraber, bu özel kanunları 440 sayılı kanunun hedeflerine uygun olarak değiştirmek, bu değişiklikler yapıncaya kadar 440 sayılı kanunun nakzetsiz hükümlerinin tatbikini geçici beşinci madde sağlamış bulunmaktadır.

İktisadî devlet teşekküllerinin hedef ve amacını belirten ikinci madde; izaha lüzum hissedilmeden 440 sayılı kanunun amacını büyük bir açıklıkla ortaya koymuştur.

Madde hükmü aynen şöyledir. "Bu kanunun amacı iktisadî devlet teşekkülleri ile müesseseleri ve iştiraklerin ulusal ekonomiye faydalı olabilmesi için, özerk bir tarzda karma ekonomi kurallarına ve ekonomik gerçeklere uygun olarak yönetilmelerini, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını ve bu amaca ulaşmak için denetlenmelerini sağlamaktır.

İktisadî devlet teşekküllerinin temel kanunu olan bu kanunda, kanunun hazırlanmasına sebep olan düşünceler, amaç maddesiyle açıkça ifade edilmiştir. Kanunun amacına ve iktisadî devlet teşekküllerinin, verimine ulaşabilmeleri için bu amaçları gerçekleştirmesi, faaliyetlerinde tek ve ana hedef olarak gösterilmiştir.

Bir iktisadî devlet teşekkülü kurulacağı vakit veya kurulmuş olan teşekküllerin bu madde de belli edilen amaçları başarıp başaramıyacaklarını tetkik imkânı ilgili organlara verilmiştir. Amacın tahakkuku için teşekküllerin özerk bir tarzda kârlılığı ve verimliliği arttırma imkânlarını araması şarttır.

Kanunun getirdikleri yenilikler meyanında yine, kanunun yedinci maddesi yönetim konusundaki yetkili organları ve sekizinci maddesinde yönetim kurullarının teşekkül tarzına dair hükümleri ihtiva etmektedir. Yönetim kurullarının en yüksek seviyede yönetme, karar alma, yetki ve sorumluluğunu taşıdıklarına sekizinci maddenin birinci fıkrasında yer verilmiştir.

Yönetim kurulu başkanı olan genel müdür, muhalefet serhi olsun veya olmasın, yönetim kurulu kararlarını tüzük ve kanun hükümleri içerisinde tatbik etmeye mecbur kılınmıştır. Bu madde hükmü eski idare meclislerinde olduğu gibi, genel müdürü bir idare meclisi üyesi ve idare meclisinde tek icracı olmaktan çıkarmış, icranın karar alma organında hem tatbik ve hem de karar verebilmesini sağlamak için genel müdürleri yönetim kurulu başkanı, iki genel müdür muavinini de yönetim kurulu üyesi olabilmelerini sağlamıştır.

Buradaki görüş, yönetim kurullarında tatbikçinin çelişme ve çekişme yerine, tatbik edeceği kararları almasında da söz sahibi olmasını, kararların daha sıhhatli ve işletmenin menfaati yönünden daha süratli tatbikini hedef tutmuştur. Ayrıca, Maliye Bakanlığının ve ilgili bakanlığın inhası ile bakanlar kurulunca iki hükümet temsilcisi yönetim kuruluna atmakta ve bilhassa memleketimizde ilk defa kanunun bu maddesi ile sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan ve geniş ölçüde işçi çalıştıran teşekküllerin yönetim kurullarında bir işçi üyenin bulunmasını gerçekleştirmiştir. Memleketimizde işçinin yönetime katılması 440 sayılı kanunla ilk defa imkân dahiline girmiş olmasına rağmen, diğer memleketlerde bu konu çok eski bir maziye dayanır. Almanya'da işçinin yönetime katılma hareketleri 1848 yılından beri üzerinde durulan ve tatışması yapılan bir konudur.

18 Mart 1848 de toplanan ilk Alman kurucu meclisi, işletmelerin tâbi olacakları ilgili tasarımı görüşerek reddetmiştir. İşletmelerin yöneti-



minde söz sahibi olan ve işçilerin de temsil edildikleri fabrika kurullarını öngören bu teklif, 1891 yılında yönetim kurullarının, kurulup kurulmamasını, işletmenin arzusuna bırakmak şekliyle kanunlaşmış oluyordu

1909 yılında çıkartılan diğer bir kanunla, yüzden fazla işçi çalıştırılan maden işletmelerinde, kurulların ihdasını mecbur hale getirmiştir.

İşçilerin yönetime katılması ilk defa ortaklık veya işletmenin bünyesi dışında kurulan ve işveren temsilcilerinin de katıldığı kurullar, komisyonlar yoluyla gerçekleşmiştir. Ortaklık bünyesi dışında vazife gören bu kurullar, iş huzurunun sağlanmasına, sağlık hizmetlerinin kurulmasına ve işçi - işveren arasındaki uyuşmazlıkları halletmeye çalışırlardı. Ortaklığı asıl yöneten ve temsil eden yönetimin kurullarına girememişlerdir.

Bu kısa tarihî gelişimin izahından sonra, bazı memleketlerde işçinin yönetimdeki yerini belirtmek isterim. Diğer memleketlerde işçilerin yönetime katılmaları; Danışma kurullarında görüşlerini belirtmekten, işletmenin yönetiminde söz sahibi olmaya kadar, çok çeşitli olduğu ve şüphe yok ki, bunların yönetimdeki etki sahalarının yönetimdeki sayılarına ve memleketlerindeki çalışma düzenlerine göre farklılıklar göstereceği muhakkaktır.

Hindistan'da 1956 da çıkan (Endüstri politikası kararı) işçilerle işveren arasında karşılıklı bir danışma düzeni kurulmasını sağlamış, işçilerin mümkün olan her alanda yönetime katılmaları şeklini getirmiştir.

Fransa'da personelin yönetim kurullarında 1/3 ve 1/4 oranında üyelikleri vardır. Birleşik Arap Cumhuriyetinde personelin dokuz kişilik yönetim kurulunda dört üyesi bulunmakta, yalnız kamu iktisadî teşebbüsü anonim şirket şeklinde değilse, personel temsilcilerini de hükümet tâyin etmektedir.

Tunus'da işçiler yönetime iki yönden katılmaktadır. Birisi bazı işçilerin yönetim kurulunda üye olması, diğeri ise, bütün kamu iktisadî teşebbüslerinde tamamen işçilerden kurulmuş ve yönetim için fikir beyan eden komiteler şeklindedir.

Batı Almanya'da işçilerin yönetime katılması, yönetimde etkili olmalarını sağlamıştır. Ayrıca, işçiler kendi mümessilliklerinin rızası ile tâyin edilen işletme müdürleri ile de yönetimde etkili olmaktadırlar.

Yönetim kurullarının 1/3'ü işçi temsilcileridir. Bu gün hale Batı Almanya'daki işçi kuruluşları yönetim kurullarında 1/3 oranındaki üyeliklerinin az olduğundan bahisle, yönetim kurulunun işçi - işveren tarafından eşit sayıda kurulması için mücadele etmektedirler.

Norveç'te de işçilerin belirli oranlar içinde, yönetime katılma haklarının mevcut olması yanında, Avusturalya, İsveç, Hollanda ve İngiltere gibi bazı memleketlerde ise işçiler yönetim kurullarında üye bulundurmamakla beraber buna mukabil, bazı komite ve konseyler yolu ile icraya büyük tesir edebilme gücüne sahiptirler. Bu ve benzeri şekillerde diğer memleketlerde de işçilerin yönetime katıldıkları görülmektedir.

Türkiye'de işçi yönetim kurulu üyelerinin nerelerde ve ne şekilde seçileceğine dair hükümler tüzüğün ilgili maddelerinde yer almıştır. Halen, çok azınlıkta da olsa 440 sayılı kanunla 26 iktisadî devlet teşekkülünden yalnız, Denizcilik Bankası, Devlet Damiryolları, Makina Kimya Endüstrisi Kurumu, Karabük Demir Çelik işletmeleri, Türkiye Kömürleri işletmesi, Sümerbank ve Etibank Genel Müdürlükleri yönetim kurullarında yedi işçi üyenin yönetime katılması sağlanmıştır.

Bugün çok azınlıkta olmamız bazı güçlüklerle karşı karşıya kalmamızı temin etmektedir. Bu cümleden olarak, Türkiye'nin sanayi sektöründe en büyük kuruluşlardan biri olan Karabük Demir Çelik işletmelerinde yönetim kurulu çalışmaları esnasında daha önce zaman zaman zuhur eden gelişme ve çekişmeler, yönetimde işçi üyenin tek olması ve bu işçi üyelik müessesesinin yeni kurulmuş bulunması, eski idare meclislerindeki zihniyetten kurtulamamış olan bazı kişiler tarafından rahat ve kolay bir şekilde işçi yönetim kurulu üyesine yüklenmek istenmiştir. İşçi üyeyi hazmedemeyiş, 440 sayılı kanunun anlam ve hedefine uymak istemeyenleri işçi yönetim kurulu üyesi aleyhine bakanlık nezdinde şikâyetlere götürmüştür.

İşçi yönetim kurulu üyelik müessesesinin âtisi yönünden gösterdiğimiz sabır ve olgunluk istismar konusu yapılmak istenmiştir. Batının mesafeler kateddiği bu konuda, memleketimizin halen emekler durumunda olması ve işçinin yönetime iştirakinin lüzumsuz ve hâtalı olduğunu iddia eden bir zihniyetle karşı karşıya bulunmaktayız.

Kanunun verdiği imkânlar dahilindeki faaliyetlerimizin kısırlaştırılması ve işçi yönetim kurulu üyeliği müessesesinin Türk işçi hareketlerinin üst kuruluşlarının görüşlerine uygun bir şekilde kökleşip çoğalmamasını teminen, çalışmalarındaki sorumluluğu işçi yönetim kurulu üyesinin üzerine yüklemek suretiyle "işte görüyor musunuz işçi yönetime daha hazır değil, gerekli bilgi ve tecrübeden de yoksun" gibi yıkıcı ve yıpratıcı bir politikanın içinde bulunuyoruz.

Halbuki, Türk işçisi gayretli ve bilinçli çabalarıyla bir çok sahalarda iyi yönetici olduklarını, tecrübeden ve bilgiden yoksun olmadıklarını is-

pat etmişlerdir. Bunun en güzel örneği sendika ve sendika yöneticileridir.

Çağımızda teşebbüs ve teşekkülde emek faktörü ağır basmaktadır. Emegini ortaya koyanların bir âlet olmadıklarını bilmeleri, sermayenin kârlılığı açısından büyük önem taşır. Emek sermaye ilişkileri günümüzde müzakere ve pazarlık usulünü getirmiştir. Emek sahiplerinin sermayenin iyi niyetinden, sermaye sahiplerinin de emeğin iyi niyetinden emin olmaları gerekmektedir.

Bu bakımdan, bilinmesi lâzım gelen gerçek şudur ki, kumanda hakkının sadece sermayenin elinde olması hâtalı bir tutum ve görüş olur.

İşçi üyenin kanunda yer alması ve geniş ölçüde işçi çalıştıran teşekküller deyimindeki görüşe temas etmek ve bu konu üzerinde durmak faydalı olur kanısındayım.

Kanunda "sanayi, tarım ve ulaştırma alanlarında çalışan teşekkülde geniş ölçüde işçi çalıştıranların" deyimini ve tüzüğün ilgili hükümleri bu düzeni ortaya koymaktadır. Ancak, teşekküllerin kuruluş kanunları çıkıncaya kadar, uygulamayı sağlayacak olan kararnamede işçinin yönetime katılabilmesini, çalışan işçinin on binin üstünde ve çok yüksek bir seviyede tutulması yüzünden, iktisadî devlet teşekküllerinin yönetimlerinde işçilerin yer alabilmeleri büyük çapta kısıtlanmıştır. On binin altında işçi çalıştıran diğer iktisadî devlet teşekküllerinde işçinin yönetime katılamamaları, işçi toplumunu haklı olarak üzmüş ve sendikal kuruluşları bu konuda faaliyet göstermeğe sevketmiştir.

İktisaden kalkman memleketlerde dahi, belirli ölçüler ve şekiller içinde kurulmuş olan iktisadî devlet teşekküllerinin bünyesinde, on bin işçi bulmak kâbil değildir. Kaldı ki, memleketimizin kalkınma hamlesi içinde bulunması sebebiyle çeşitli şekil ve hizmet görevleri ile kurulan ve kurulmakta olan her teşekkülün bünyesinde geniş çapta işçi çalıştırmaya imkân yoktur.

Bir iktisadî devlet teşekkülü kurulurken yapılmış olan etüd ve tetkikler neticesinde, o teşekkülün standard işçi miktarı faraza, 10050 ise, bu teşekkülde işçiyi yönetime iştirak ettirmemeyi düşünen sermaye sahibi, 10050 olarak hazırlanan stanrad kadroyu 9950 ye düşürdüğü zaman meseleyi kendiliğinden halletmiş olur. Bu suretle hem işçinin yönetime iştirak etmesini önlemiş ve hem de 100 vatandaşın işsiz kalmasına yol açmış olacaktır.

Bunun örneğini Demir Çelik işletmelerine bağlı Divriği madenleri müessesesinde bugün hâlâ görmek mümkündür. Kanun ve tüzüğe ilişkin yönetim kurulu üyeliklerinde belirtildiği gibi, teşekküllere bağlı olan müesseselerde de geniş ölçüde işçi çalıştırıldığı takdirde, müessese komitesinde işçi üyenin yer alması lâzımdır. Kararname buradaki geniş ölçüde işçi sayısını bin rakamın üstünde sınırlamıştır. Divriği madenleri müessesesinde standard işçi kadroları bin rakamına çıkarılmamaktadır. Burada, kanunun nasıl zedelendiğini görmek mümkündür. Şöyle ki;

Standard kadro 997 dir. Bu rakamın bin olması için ne lâzımdır? Sadece üç kişi, Ama, bu üç kişi ilâvesiyle standard kadro bin olursa, arzettiğimiz gibi kanun hükümlerine göre bir işçi komite üyesi olacaktır. Aslında bugün bu müessesede dolaylı yollardan muvakkat kadro ile fiilen çalıştırılan işçi sayısı 1200 - 1400 arasında değişmektedir.

Bu nedenlerle işçinin yönetime katılması hükümetlerce samimî olarak arzu ediliyorsa, geniş çapta işçi çalıştıran deyimini, bin kişi çalıştıran işyerlerinde işçi yönetime iştirak eder” şeklinde değiştirmek memleket gerekçelerine daha uygun olur kanaatindeyim.

Kanunun 24. ncü maddesi de tatbik edilememe yönünden oldukça enteresandır. Madde “Teşekküllerin mal ve hizmet fiatlarında âmir hükümler taşımakta ve teşekkül yönetim kurullarını serbest bırakmaktadır. Şu kadar ki, kamuyu ve memleket ekonomisini etkileyecek ve yine memlekette fiat politikasını istikrarsız bir hale getirecek olan, temel malların fiatlarında ise, kesin kararı vermek yetkisini bakanlar kuruluna bırakmıştır.

Hangi ürünlerin temel mal niteliğinde olduğu tüzüğün 8 nci maddesinde belirtilmiştir. Kanun, temel malların maliyetinin altında satılmayacağı, eğer satılmak mecburiyeti varsa, o takdirde, maliyet düşüklüğünden husule gelen zararın genel bütçeden karşılanması mecburiyetini de koymuştur. “Zararın miktarı ilgili bakanlık ve maliye bakanlığınca müştereken tesbit olunur ve o yılı takip eden yılın bütçesine konur” şeklindeki kanunun kesin ifadesi de Karabük Demir Çelik işletmelerinde tatbik edilememektedir.

T. B. M. Meclisi kamu iktisadî teşebbüsleri karma komisyonunun 12.5.1964 tarih ve 468 sayılı kanununun 3. ncü maddesi gereğince hazırladığı, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin (1964 - 1965 - 1966 faaliyet yılları) denetimi sonuçları hakkındaki raporda da belirtildiği veçhile “Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri sanayi bakanlığının emirleriyle yıllardanberi

maliyetinin altında fiatla kok kömürü vermeye, kokun ham maddesi olan maden kömürünü de diğer alıcılardan tonda 19.00 lira fazla fiatla satın almaya zorunlu tutulmuştur. Bu durumların kanunî hale getirilmesi ve tahakkuk eden zararların genel bütçeden kapatılmasının sağlanması gerekir” denilmektedir.

Kanuna mugayir bu tutum, Türkiye Demir ve Çelik İşletmelerine komisyon raporunda da belirtildiği gibi maliyet açısından doğan büyük külfetler yüklenmiştir. Maddenin tatbik edilememesi 440 sayılı kanunun ruhuna, genel yapısına, kârlılık ve verimlilik anlayışına ve hâтта özerklik ilkesine aykırı düşmektedir.

Bugüne kadar halen kok kömürü fiatlarının ne arttırılması yoluna gidilebilmiş ve ne de satış açısından doğan ve milyonları bulan zararların genel bütçeden karşılanması yönüne gidilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığına bağlı bulunan Türkiye kömürleri işletmesi, kok kömürünün ham maddesi olan maden kömürüne, karma komisyonun raporunda geçen tonda 19.000 lira fiat fazlalığından başka, halen zarar ettiklerinden bahisle bir miktar daha zam yapmak lüzumunu hissetmiştir.

Bir taraftan kok kömürünün ham maddesi olan maden kömürünün fiatları artıyor, buna mukabil diğer taraftan kok kömürünün eski fiatla satılması zorunlu kılmıyor. Kanun Bakanlıklar arasında bu görüş ayrılığın kapsayan bir hüküm getirmedeğine göre, ya fiat arttırmak veya bu yüzden husule gelen zararları genel bütçeden karşılamak gibi iki yoldan birini tatbik etmek istemeyen tatbikçiye, hükmü mutlaka yerine getirmesi için zorlayıcı bir müeyyide koymuş mudur, koymamış mıdır? Bu sorumuzu şüphe yok ki, Hukuk otoriteleri bir açıklığa kavuşturacaklardır.

Ve yine 1964 yılından beri bir türlü uygulanamayan 440 sayılı Kanunun 30 ncu maddesindeki hususlara değineceğim.

Bu maddenin tatbik edilememe nedenlerine geçerken, maddenin aynen ifade edilmesi izahatımızdaki gerçekleri ortaya koyabilmek bakımından lüzumlu olur kanısındayım. İkramiyeler konusunu ihtiva eden madde aynen şöyledir. “TEŞEKKÜLLERİN Yönetim Kurulu Başkan ve Üyeleri dahil olmak üzere her çeşit Personeline (İşçiler dahil) geniş ölçüde işçi çalıştıran Teşekküllerden Bakanlar Kurulunca belli edilenlerde kârın % 10 nu, bunlar dışında kalanlarda kârın % 5 ini geçmemek ve bir aylık ücret tutarını aşmamak üzere Yönetim Kurulunun teklifi ve ilgili Bakanlığın oyuayı ile ikramiye verilebilir.”

Kârlarından yukarıki fıkra gereğince ikramiye olarak ayrılacak meblâğlar bir aylık maaş veya ücret tutarında ikramiye verilmesine yetmiyen

Teşekkürlerle fiatları Bakanlar Kurulunca tesbit edilen mal ve hizmetlerin, üretimi veya satışı ile uğraşan Teşekkürlerin her çeşit Personeline ne suretle ikramiye verileceği hususu Tüzükte gösterilir.

Bu Teşekkürlerin her çeşit Personeline verilecek ikramiye bir aylık maaş veya ücret tutarım aşamaz. Görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle kârlılık veya verimliliği arttıranlara veya işletme faaliyetlerine yararlı buluş getirenlere Yönetim Kurulunun teklifi ve ilgili Bakanlığın onayı ile üç aylık ücret tutarına kadar ikramiye verilebilir. Bu sınırın üstünde ikramiyeye lâayık görülenler, Bakanlar Kurulu Kararı ile altı aylık ücret tutarını aşmamak üzere 7244 sayılı Kanuna tâbi olmaksızın ikramiye ve Bakanlar Kurulu takdimnamesiyle taltif olunabilir. Bu ikramiye ve takdimnamenin verilmesine ait esaslar tüzükde belirtilir.”

Madde hiç şüphe yok ki, teşekkül mensuplarını, teşekkülün verimliliğine teşvik edici mahiyettedir.

Hal böyle olduğuna göre, iktisadî Devlet teşekküllerinin bu kanuna göre verilmesi iktiza eden, kârlılık ikramiyelerinin beş yıldanberi verilmeyiş nedenleri üzerinde kısaca durmak isterim.

Anayasanın 127 nci maddesi kamu iktisadî teşebbüslerinin, T.B.M. Meclisince denetlenmesini ve bu denetimin bir kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Kamu iktisadî teşebbüslerinin denetlenmesine dair ve Anayasanın bu hükmü ile çıkartılan 468 sayılı Kanun, İktisadî Devlet Teşekkürlerinin nasıl denetleneceğini ve denetleme organlarını ifade eden hükümler getirmiştir.

Kamu İktisadî Devlet teşebbüslerinin blânço ve netice hesaplarının tasvibi veya reddi, 468 sayılı Kanun hükümlerine tâbi olduğuna göre, bu hususta T. B. M. Meclisi kararının Resmî Gazete’de yayınlanmasını müteakip, kârlılık ikramiyesinin verilmesini tüzüğün 105 nci maddesi şart koşmaktadır.

Buna rağmen 440 sayılı Kanunun meriyete girdiği 1964 yılından 1969 yılına kadar geçen, beş yıllık blânço ve netice hesaplarının, T. B. M. Meclisince tasvib görmek veya reddedilmek mazhariyetine erişemediği herkesin malûmu olan bir hususdur.

Sadece 12.4.1968 tarihli ve altı karar sayılı kamu iktisadî teşebbüsleri karma komisyonunun, 1964 - 1965 - 1966 yıllarını ihtiva eden raporu, Cumhuriyet Senatosuna sunulmuş ve Cumhuriyet Senatosunda genel görüşme açılmış ve bu genel görüşme neticesinde B. M. Meclisine sevke-

dilmiştir. Fakat, halen Meclis gündemine dahi alınmamıştır. 440 sayılı Kanunun çıkış hedefleriyle bağdaşmayan bu tutum, Kanunu bir çok yönleriyle zedelemektedir.

Zira, Teşekküllerin sevki idare kademesinde bulunanlar, çalışmalarının tasvib görüp görmeyeceğini, şayet tasvib görmezse ilgili Bakanlık nezdinde durumlarının ne olacağını düşünürse, Hukukî büyük sorumluluklar içinde olduklarını da hesaba katarak, pasif duruma girecek ve böylece faaliyet sınırları daralacaktır.

Vazifelerinde tutulup tutulmayacaklarını kendilerinden öncekilerin durumunu nazara alarak, tereddüde düşecek ve bu suretle uzun vadeli yatırım ve finansman politikasına eğilemeyeceklerdir.

Bu suretle yatırım projelerinin hazırlanması gecikecek ve böylece öz kaynaklar yaratılması da mümkün olmayacaktır. Nitekim, bazı iktisadi Devlet Teşekküllerinin 440 sayılı Kanunun öngördüğü kârlılık ve verimlilik anlayışına, ulaşamamaları nedenleri içinde blânço ve netice hesaplarının Meclislerce halen neticeye bağlanmamasının, mühim bir faktör olduğunu söylemek, hâtalı bir görüşün ifadesi olmaz.

Yine Blânço ve netice hesaplarının bir tasvibe bağlanmaması neticesi, Yönetim Kurullarının ibra edilmeden vazifelerinden ayrılması da 440 ve 468 sayılı Kanunlar muvacehesinde hukukî bir çelişme niteliğindedir.

Kâr eden Teşekküllerde 30 ncu Maddenin birinci fıkrası gereğince Personele ödenmesi lâzım gelen kârlılık ikramiyelerinin bu sebeple beş yıldır gecikmiş olması, çalışanlara karşı Kanunun kesin bir taahhüdü olan bu hükmün zedelenmesine sebep olmuştur.

Yıllardır işçiden Sendikalara ve hattâ siyasî mikrofonlara kadar giderek, bütün kamunun malûmu olan kârlılık ikramiyesini bir türlü işçiye ödenmek imkânının yerine getirilemeyişindeki tutum ve direnişi anlamak güçtür.

Ayrıca 30 ncu maddenin 3 cü fıkrası ve tüzüğün III nci maddesi uyarınca, görevlerinde olağanüstü gayret göstermek suretiyle kârlılık veya verimliliği arttıranlara veya işletme faaliyetlerine yararlı buluş getirenlere üç aylık ücret tutarına kadar ikramiye verilir. Bu hallerde ikramiyeler Yönetim Kurulu Kararı ve ilgili Bakanlığın onayı ile verilmektedir.

Denilmiş olmasına rağmen, İşletmelerimizde verimlilik gösteren Personelimize, Yönetim Kurullarınca verilmesi uygun görülen ikramiyeler

bazan Bakanlıkça onaylandığı için, verilememekte ve bu durum, işinde büyük gayret gösteren ve şevkle çalışan elemanlarımızı haklı olarak üzüntüye sevketmektedir.

Çok muhterem ve saygı değer dinleyenlerim.

Türkiye'nin millî ekonomisine, İktisadî Devlet Teşekküllerinin daha faydalı olabilmesini teminen çıkartılan 440 sayılı Kanunun çıkış nedenlerini ve tatbikinden doğan aksaklıkları sizlere ifade etmeye çalıştım.

Memleketimizin sosyal meselelerine samimiyetle eğilen, içtimaiyat enstitüsünün değerli öğretim üyeleri, İşçi Yönetim Kurulu Üyelik Müessesesinin ilk görevlilerinden biri olarak 440 sayılı kanunun hakkında konuşmamı arzuladılar.

Enstitünün bu nazik davetine icabet ederek, iki yıllık işçi Yönetim Kurulu üyeliğim sırasında bu mevzuun içinde bulunan biri olarak, 440 sayılı kanunun tatbiki ile ilgili bazı hususları sizlere arzetmiş bulunuyorum.

Konuşmalarım boyunca beni sabır ve nezaketle dinlediniz.

Hipinize, gösterdiğiniz bu büyük anlayış ve alâkalarınızdan dolayı teşekkür eder, saygılar sunarım.

**KAYNAKLAR :** Selâhattin Özmen'in Türkiye'de ve Dünyada İktisadî Devlet Teşekkülleri kitabı, Ordinaryüs Prof. Sıddık Sami Onar'm İktisadî Devlet Teşekkülleri sevki idare kademesindekilere verdiği İktisadî Devlet Teşekküllerinin oluşumu konulu konferans.