

## İTALYADA İKTİSADİ İKTİDARIN GERÇEKLEŞME ÇELİŞKİLERİ (\*)

(Bir Karma İktisat Düzeni Eleştirisine Giriş)

Asistan Dr. Mehmedcan KÖKSAL

### *Konunun Temel Sorunları*

İtalyada, Devlet iktisadî hayata son yarım yüzyıldır çeşitli biçimlerde müdahale ediyor. Bu konuda biçimler kadar, izlenen yöntemler de bir çeşitlilik göstermektedir. Ne var ki, yöntemlerin karışıklığını giderecek bir sınıflama yapmak mümkün. Fakat karışıklığın belli başlı bir nedeni var, onu da kesinlikle belirtmek gerek. Örgüt değişmiyor. Yöntemler değiştiriliyor, yanyana getiriliyor, birbirile bütünleniyor. Bu, Karma İktisat Düzenini benimseyen her ülkede olduğu gibi, İtalyada da olagan bir durumdur. Kaçınılmaz bir neden / sonuç olarak da kalacaktır.

Yukarıda işaretlediğimiz kaba sınıflama, üç başlı bir sınıflamadır. Ortak bir kökene de ilişkin değildir. Şöyle ki: İtalyada, Devlet kimi yerde Özel Teşebbüsle katışma durumunda görülür. Kimi yerde Özel Teşebbüsü, Kamu İşletmesine dönüştürür. Kimi yer de,

---

(\*) Oluşma ve gelişmesi ile siyasal iktidardan daha köklü gerçeklere ilişkin olan iktisadî iktidar, toplumdaki biçimlenişine en uygun olarak belirlenmek ve örgütlenmek gerekir. Bu tartışılmaz bile. Ancak, uygulamada bundan bir takım sapmalar olduğu ve olacağı da unutulmamalıdır. Özellikle Karma İktisat Düzenini uygulayan Devletlerde bunun çok örnekleri var. Tartışma oralarda daha rahatlıkla uzatılıyor. Ayrıntılara giriliyor. Burada bir bakıma bunun geçerliği olmadığı ispatlanmaktadır. İtalya örneği, çeşitli ülkeler arasında bir iktisadî iktidar oluşmasının çelişik örneği olarak, bundan ötürü seçilmiştir.

hiç bir ortak yanı olmayan değişik denet yolları ile, Özel Teşebbüsün uzağında kalır, doğrudan doğruya bir katkıda bulunmaz.

Bu konuda üzerinde durulacak bir gözlem var:

İtalyada Devlet müdahalesinin, iktisat düzeninde demokratik bir sentezle gerçekleştiği ileri sürülemeyecektir. Karma düzen böyle bir savunmayı yapamayacaktır, kendisi için. Onun toplumdaki zıt kutupları birlik içinde teke indirerek bağdaştırıcı bir bileşime vardığı, gerçek karşısında aşkın bir iddia olacaktır. Hattâ olmaktadır da.

Bunun böyleliğini, doğrudan doğruya tarihsel oluşum ispatlıyor. Sosyalist ve Katolik çevreler, sık sık birbirine karşı cephe düzeyi kurmuşlardır. Karşılaşmışlardır. Bunun, demokrasiyi gerçekleştiren diyalektik bakımından, şüphesiz önemi tartışılabilir. Fakat bu da sonal olarak, olsa olsa toplumsal bir oluş ve gerçek. Bunu kabartarak Devletin iktisat siyaseti ile, iktisadî iktidarın tek yanlı örgüsü ile bir aynı oluş, bir kaynaşış saymak imkânsız. Böyle olunca, uygulanan müdahaleciliği uygulandığı biçim ve izlediği yöntemlerle, demokratik olarak nitelemek gerçeğin dışında ve yüzeyde kalacaktır. Temel sorunu cevaplamayan bir varsayım olmayı aşamayacaktır. Çelişik de olacaktır, üstelik. Çünkü, toplumdaki zıtlamalara uygun çözümü getirmemiştir. Kendisi de bir çözüm değildir.

Bu bakımdan, kimi İtalyan yazarları kökteki sorunları geçiştirmek zorunda kalmışlardır. Devletin iktisadî hayata müdahalesi konusunda, yalnızca güdülen iktisat siyasetinin biçimsel / hukuksal / kaynakları ile ara uyumunu tartışmışlardır (1). Bu, Karma İktisat Düzeninin olağan bir zorunluluğu ile ortaya çıkıyor. İşte İtalyadaki son yarım yüzyıllık Devlet müdahalesi hep bunu ispatlamaktadır (2).

Bu duruma göre, Devlet müdahalesi, bir yandan Plânla tesbit olunan siyasetle belli belirsiz bir ilgi kurmakta, öbür yandan Kamu İşletmeleri ile değişik derecede bağlı bulunmakta.

İtalyan Plânlaması asla ulusal ve genel bir çerçeveye varabilmiş, başarılı bir Plânlama örneği de değil. Bunun böyle oluşunda,

(1) Solari, Léo: Réflexions sur le Plan et sur les Entreprises Publiques en Italie, *Annales de l'Economie Collective*, no. 4/50 è Année, 1962, sa: 689 - 695.

(2) Chazel, A. — Poyet, H.: *L'Economie Mixte*, Presses Universitaires de France, Paris 1963, sa: 44 vd.

şu etkenin payı var: *Belli bölgelerin, ya da sorunların hedef alınması* bunu ispatlamaya yetmez mi? Bir bakıma *doğrudan doğruya ve öncelikli bir idarî tercih* yolunun ele alınması var. Fakat burada durulup kalındığını da işaretleyelim. Ulusal ve genel çap, uygulamanın yön ve erekleri dışında kalıyor. *Güney İtalya Kalkınma Programı* için kurulan örgüt ve *Toprak Reformları Plânları, Fanfani Plânları* hep böyle davranışların somut örnekleridir. Bunların başarıları da ayrıca tartışılabilir. Sonuç olumsuzdur. Beklenemeyen bir sonuç da değildir, bu olumsuzluk. Karma Düzenin kökündeki çelişki, bunu yeterince nedenlemektedir. Gene de nedenlerin ardıardına sıralanması yapılabilir. Bunda iktisadî düzen kritiğinin payını ve öğretimin payını birbirine katarak kullanmak gerek.

Biz bunu, bu parça parça kalıp genelliğe varamayışı, Karma İktisat Düzeninin yalnız kendisinde değil de, onun da arkasında yatan bir takım somut ve daha belirgin sorunlarla nedenlemenin daha gerçekçi olacağı kanısındayız. Çünkü sonal olarak, böyle bir düzen doğrudan doğruya bir üst yapı sorunu olmakla kalıyor. Konuya girerken işaretlenenler, bunu ispatlıyor ve açıklıyor. Gerçekte bu anlamda olarak, İtalyada değil Plânlama, bilinçli ve örgütlü bir programlama bakımından bile, bir başarı sağlanamadığı söylenmiştir (3). Bu olsun tek başına yetmez mi?

Bunun olagan bir sonucu daha var:

Plân ulusal ve genel bir nitelik kazanamayınca, onun sürekli bir emekleme içinde kalacağı da kesindir, açıktır (4). Emeklemenin uygulamaya çelişkiler yansıtacağı, zikzaklar getireceği ortadadır. Hattâ giderek, Kamu İşletmelerinin Plânla ilgisi yönünden nasıl kesik bir aşamaya varacağı da, böylesine ortadadır. Netekim müdahalenin çeşitli biçim ve yöntemlerle oluşmasının, bu incelemeye başlangıç alınması da, buna dayanmakta idi.

Ancak bu müdahale amprismi, burada bir bakıma başka bir takım gözlemlerle bütünlenebilir. Fakat bundan da önce belirtelim: Bu da bir sınıflama olacaktır. Bunun için de soyutlamalara dayanacaktır. Ne var ki, bu sınıflamanın soyutlamadaki tavanı, hiç bir za-

(3) Miele, G.: Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica, Rivista Trimestrale di Dritto Pubbico, 1954 4, sa: 789 vd. (Sosyal, M.: İktisadî Kalkınma İçin Siyaasî Teşkilâtlanma, 1957 Ankara, sa: 35) Krş: Mendès France, P.: La République Moderne, NRF Gallimard, Paris 1962, sa: 151.

(4) Bauchet, P.: La Planification Française, Ed. Seuil, Paris 1962, sé: 31, 32.

man bir Plân kuralına kadar yükseltilemeyecektir. Amprismle kasıtladığımız da budur.

Bu yanı ile, İtalyada Devletin iktisadî hayata müdahalesi klâsik / olagan bir ayırma konu olacaktır. Şöyle ki: Ya doğrudan doğruya, ya da dolayısı ile Devlet müdahalesinden söz edilebilecek. Çevre ve kapsam bakımından genişlik iktisadî başarı sayılmak isteniyor ve kritik - öğretici bir yana bırakılıyorsa, dolayısı ile müdahale daha geniş çaplıdır. *İzin* ya da *müsaade düzeninin* daha olağan olması da bunu gösterir. Burada lisans ve ruhsatın değişik örnekleri var ve bunlar da çok dağınık. Dolayısıyla müdahaleyi, doğrudan doğruya müdahalenin karşısına bir alternatif olarak koymamızın nedeni, bir bakıma önemi, kendisi bakımından yapılacak bir takım alt sınıflamalardır. Çünkü *müsaade düzeni*, yalnızca *açıklama* ya da *beyanın* yettiği durumlara göre, *cebirlilik* özelliğinden başka bir önem taşımaz.

Doğrudan doğruya Devlet müdahalesinin, İktisadî İktidar açısından büyük değişikliği vardır. Burada Devletin üstün kudreti, iktisadî nitelikli bir İktidarı bahis konusu oluyor. Kamu ve İdare Hukuku kuralları işlerlik kazanmaktadır, artık. Çeşitli kamusal tekeller, posta, telgraf, telefon ve demiryolları hizmetleri bu konuda ilk örnekler (5).

İktisadî iktidar şüphe yok ki, ancak bu son alternatif ile ortaya konmaya başlanabilir. Özellikle de Kamu İşletmeleri böyle bir doğrudan doğruya müdahale biçiminin somut ve gerçek belirtiridir. Ancak Devlet örgütünün sınıfsal niteliği, açıklamanın kısıtlanmasını gerektirmek şartı ile.

Müdahale bakımından sınıflamalar, bununla da bitmiyor.

Konuya aydınlık getirmesi için, özellikle İtalyan yazarlarının yaptıkları bir sınıflamaya daha değinmek gerekir. Örneğin, bu arada Francesco Muggia'nın ayırımı (6), üstelik pozitif hukuka da uygun düşüyor. Karma İktisat Düzeninin daha çok bir üst yapı sonuçlaması olduğu göz önünde tutulursa, kastımız daha açıklık kazanacaktır.

Böyle bütünleyici bir sınıflamanın başında, Belediyelerin kuruluşu ile demiryollarının birer İşletme olarak devletleştirilmesi yer

(5) Ducouloux, C.: Les Sociétés D'Economie Mixte en France et en Italie, L.G.D.J., Paris 1963, sa: 71, 72.

(6) Muggia, F.: The Public Corporation in Italy, (The Public Corporation...) Ed. Carswell, Toronto/Canada 1954, sa: 241, 242.

alıyor. 1903 Tarihli bir kanunla özerk birer İdare koşulları ile Belediyeler kurulurken, ne var ki, kendilerine tüzel kişilik tanınmamıştı. Yalnızca belli bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere, Tekelcilik yolu ile Belediyeler Devlet örgütü içinde, iktisadî hayata müdahale ediyor. Muggia, bu konuda yakın benzerlik sebebi ile, demiryollarını da bir tekel işletmesi olmalarından dolayı, aynı kategoride saymaktadır.

Muggia'nın bütünüleyici sınıflamasında ikinci olarak, belli bir amaç için kurulan Kamu Hukuku tüzel kişilikleri geliyor. Netekim, 4 Nisan 1912 tarihli bir kanunla kurulan Ulusal Sigorta Ortaklığı, bunun başlıca örneğidir. Bu Ortaklıkla beliren uygulamanın, Devletin iktisadî hayata müdahalesi örneğinde sayılması, hayat sigortası ortaklıkları konusunda kurulacak işletmeler üzerinde bir kanunsal tekel yaratmasındandır (7).

Muggia'nın bütünüleyici sınıflamasında üçüncü olarak, Devletin kurulmuş ve kurulacak Anonim Ortaklıklara, pay senetlerinin önemli bir oranını satın almak yolu ile gerçekleşen müdahalesi geliyor. Netekim, 11923 yılında Fiume Petrol Rafinerisinin ve Ansaldo Cogne Ortaklığının pay senetleri çoğunluğunun Devletçe satın alınması yolundaki uygulama, bunun belli başlı örneğini vermektedir.

Muggia'nın bu bütünüleyici sınıflaması, İtalyan bakımından, bir gerçeği somutlaştırmaktadır: Devletin iktisadî hayata müdahalesi, belli bir anlamda Özel Teşebbüse katışma yolu ile oluşan müdahalesi demektir (8).

Sonuç olarak şunu belirtelim ki, İtalyada İktisadî İktidar kendisini daha çok böyle bir Karma Düzenin öznesi olarak göstermektedir. Bu ise, ne dereceye kadar demokratik bir İktidar olabilir, tartışma konusudur. Temel ve alt sorunlardan kopmuş bir İktidar, İktidar olarak nasıl nitelendirilebilirse, o dereceye kadar elbette

### *Doğrudan Doğruya İktisadî İktidar Oluşmaları*

*Genel Olarak:* Yukarıda son işaretlenenler bir yana bırakılmalıdır, artık. Ancak böylelikle ki, Devletin iktisadî hayatta bir

(7) Sanıyoruz ki, bu durum hiç değilse daha sonra 1923 yılında izin yolu ile kurulan sigorta ortaklıklarının ortaya çıkmasına ön ayak olan uygulamaya kadar, böyle sürmüştür.

(8) Okadar ki, bu konuda bir Bakanlık bile kurulmuştur.

İktidar olayı ile birlikte girdiği görülecektir. Bunun siyasal İktidarla eş anlama gelen bir İktidar olduğundan şüphe edilmemelidir. Bir yakınlaşma ise, kesin olarak her sürede var.

Sırasında tekel niteliğinde bir takım Kamu İşletmelerinin varlığı, ancak bu yoldan açıklanabilir.

İtalyada doktrin ve içtihatla birleşilen bir tanımlama var. Bu tanımlamaya göre, Kamu İşletmeleri, genel nitelikli Kamu Hukuku kanunları ile yönetilen kuruluşlar değil de, özel nitelikli kanunlar ile düzenlenen kuruluşlardır. Fakat bu tanımlama aydınlık değildir. Paylaşılması olsa olsa, İtalyan Karma Düzen görüşünün temel sorunlarla bağıntısızlığı ile açıklanabilir. Kaldı ki, bu aydınlık yoksunluğu, bir de güçlüğü birlikte getirmekte. O da şu: Önceleri Belediye ve bir takım başkaca özerk İdare kuruluşları da «enti publici» (Kamu İşletmesi) adı altında toplanıyordu. İtalyan hukuk terminolojisi, bu güçlüğü kendisi yaratmıştır. Gerçi İdare örgütünün dışında yer alacak, özerk kuruluşlar olarak düzenlenmeleri Kamu İşletmelerini bu tanım güçlüğü içinde, gene de ayırıp belirtmeyi sağlıyor. Fakat, bu da beklenen aydınlığı, aslında kisan yandır.

Böyle olunca tanımın yerini, ayıraçlar alıyor. Aydınlığın yerine de, belli belirsiz kavramlar geçiyor.

Şöyle ki: Bir takım nitelikler sayılıyor, toplanıyor. Hepsi bir arada, ya da tek tek gerçekleşince, ortada bir Kamu İşletmesi vardır artık. Gerçekte, İşletmelerin kuruluş, ortadan kaldırılış biçimleri, üstün bir takım yetkilere bürünmeleri, özel bir Devlet denetine bağlı bulunmaları, Kamu Hukuku kanunlarının izinlediği bir payda kâra geçmeleri, bu konuda ya hep birlikte, ya da tek tek ölçütlerdir.

İşaretleyelim ki, bu ölçütlü yol da, güçlüğü ortadan kaldırmamıştır.

Örneğin, kârın bir sonuç mu, amaç mı olduğu İtalyada bile Kamu Hizmetleri konusunda çözüm bulmuş değildir. Bu türlü destekler, Kamu İşletmesi tanımını ayakta tutacak sağlamlıkta görünmüyor.

### *İtalyan Kamu İşletmelerinin Kuruluş ve Yapıları*

İtalyada Kamu İşletmeleri çeşitli alanlara yayılmıştır. Bu alanın yayılma oranını, Karma İktisat Düzeninin etkenleri belirlemekte-

dir. İşletmelerin özel amacı, bir sınıflama olanağı veriyor (9). Nasıl olursa olsun, İtalyada, Kamu İşletmeleri ya Kanun, ya da kanun kuvvetinde düzenleyici tasarruflarla kurulur. Her iki biçimdeki kuruluş metinleri, bir bakıma da, işletmeye verilen tüzel kişiliği belirtiler. Sırasında gene bu metinler, kuruluş sermayesini olduğu kadar, daha başa işletmelere katılma sermayesini de düzenlemiş olabilirler. Bu son durumda, emredici ve yükümleyici bir nitelik taşıyacaklardır. Bu özellik şundan da belli: Banca d'Italia örneğinde de görüldüğünce, Kamu İşletmesine dönüştürülen özel teşebbüsler, bu anlamda cebrî teşebbüsler / işletmeler olarak (enti coattibi) adlandırılmışlardır. Bu adlandırma daha sonra genelleştirilmiştir. Bu durumda da, özel hukuk tüzel kişiliği yerini, kamu hukuku tüzel kişiliğine bırakıyor.

Bu konuda önemli bir nokta daha var:

Anayasanın 117 ve 118 nci maddeleri ile, yerine getirilmesi Eyaletlere (Régione) bırakılan bir takım kamu hizmetleri de var ki, bunlar da bu Eyaletlerce kurulan İşletmelerle görülüyor.

Bu Kamu İşletmeleri konusunda Devlet - Eyalet arasında eşitlik taşıyan bir görevleşmenin, toplum karşısındaki iktisadî sorumluluğun olagan bir sonucudur. Ancak, çevre belli bir bölge olarak kabul edilmekte, sınırlandırılmaktadır.

İtalyada Kamu İşletmelerinin kuruluşunda, Anonim Ortaklıklar örnek alındığından, İşletmelerin organları da ona göre düzenleniyor. O kadar ki, Devletin gerekli sermayeyi tek başına sağladığı kuruluşlarda bile, bu böyledir. Böyle olunca, Genel Kurulun, Kamu İşletmelerinde ne kadar önemli bir organ olacağı kolaylıkla anlaşılır. Ancak bu konuda fazla da katı örnekler aramak ve yalnız onlarla yetinmek de doğru değil. Öyle ki, katışma ile kurulmuş bir Kamu İşletmesi bahis konusu değil ise, Genel Kurul gerekli görülmeyeceği gibi, sırasında kurucu üye İşletmeler olmasa bile, bazan

---

(9) Burada Muggia'yı izleyerek bir sınıflama yapabiliriz. Şöyle ki: Birinci basamaktaki Kamu İşletmeleri, toplumun yararına olduğu kadar kendi aktiflerini çoğaltmak için eylemde bulunurlar. (Banka ve kredi alanında çalışanlar, bunun örneğidirler.) İkinci basamaktaki Kamu İşletmeleri, yavru kuruluşların aktiflerini desteklerler. (Ente Autonomo Volturmo, 1904 Kanununun 351 m. si) Üçüncü basamaktaki Kamu İşletmeleri, elde ettikleri kârı doğrudan doğruya Devlete iletirler. (IRI ve INA buna örnektir.) Dördüncü basamaktaki Kamu İşletmeleri ise, kâr ve gelirlerini sermayelerini sağlayan paydaşlarına dağıtırlar. (Banca d'Italia gibi) Bkz. Muggia, 245 vd.

kuruluş Statüsünün Genel Kurulu gene de öngörmesi mümkün oluyor. Kaldı ki, kuruluşta öngörülen Genel Kurullar da, İşletmeleri kran Statülere göre değişik durumda olabilirler.

Anonim Ortaklıkların Genel Kurulları, Medenî Kanunda öngörüldüğünce kurulup faaliyette buldukları halde, Kamu İşletmelerinin Genel Kurulları genel kural dışında kalarak, istisna'en, Medenî Kanun hükümlerine göre faaliyette bulunurlar. İtalyan doktrininde, kanun koyucunun bu ayırımı hangi nedenle yaptığı kolay açıklanamayacağı belirtilmektedir (10).

Kanaatımızca bunun nedenini İtalyada özellikle Kamu İşletmeleri alanında somut duruma gelen, Devlet müdahalesinin mantığında aramak gerekir:

İtalyan uygulaması genel olarak, Karma İktisat Düzenine yerleştiği ve Özel Teşebbüse ağırlık merkezi tanıdığı için, bu elbette böyle olacaktır. İtalyan yazarlarının çözüm bulamamaları, düzen karşısında soyutlaşmamalarındandır. Ancak, Kamu İşletmelerinin kuruluş nedenlerini gösteren, olayların zorlaması dikkate alınırca, bunlar olagan karşılanabilecektir. Şu da var ki, gerçekte paydaşları bir araya getiren Genel Kurul, tek ve katışmasız olarak, ya da çoğunlukla Devletin kurduğu İşletmeler açısından, İtalyan uygulamasında önemli bir yer tutmaya hiç bir sürede de aday gösterilemeyeceklerdir. Bizce İtalyan doktrininin bunu, ortadaki durum bakımından, gerçekçi olarak değerlendirdiği söylenemeyecektir.

Hattâ o kadar ki, Genel Kurula yer verildiğinde de, bu, Kamu İşletmelerinin yönetim ve denetimi açısından da kesin olarak önem kazanmamaktadır. Kimi A.M.M.I. Statüsünde görüldüğü gibi, paydaşlara Genel Kurulda katıldıkları oranda üye sayısı ile temsil olunabilmek hakkı tanınmaktadır. Şu da var ki, I. R. I. ve E. N. I. Statülerinde paydaş Ortaklıkların kâr dağıtımını konusunda bile yetkisiz kılındıkları görülüyor. Bu yetki *onaylama* biçiminde, belirli Yüksek Yönetim organlarına, örneğin Yönetim Kuruluna devredilmiştir. Son durumun bir başka nedeni, bu nedenin de değişik bir önemi var. Özellikle böyle bir durumda ortaya çıkan kârın, İşletmeler arasında kaydırmalara konu yapılmamak istenmesi buna yol açmıştır. Netekim, *Azienda Ligniti Italiane*'de durum böyledir.

Böyle olunca, İtalyan Kamu İşletmeleri için en önemli organın, Genel Kurul değil de Yönetim Kurulu olduğu kolaylıkla anlaşılır.

(10) Muggia, 248.



### Yönetim Kurulları

Üyeleri Hükümet tarafından tayin olunan Yönetim Kurulları, kendilerini kuran ve düzenleyen Statülerine göre, sırasında olagan - dışı yetkilerle de donatılmışlardır. Burada bir noktanın üzerinde durmak gerekecek: Karma İktisat Düzeninin çelişkilerini, iktisadî iktidara iteleyen bir faktör de, işte bu Kurulların kuruluş ve yapılarında kendisini gösterir. Bir bakıma ancak Devlet Kapitalizmini açıklayan bu durum, izlenen düzenin nasıl bir sapınçla, temelli alt yapı ve iktisadî temsil olanaklarından kopmuş olduğunu gösteriyor, ispatlıyor. Yönetime çalışanların katılması öngörülmemekle bunun yeterli kanıtı verilmiş oluyor. Bunun içindir ki, Karma İktisat Düzeninde ve onun olagan sonucu olan bu tipik kuruluşlarda, İktisadî İktidar gerçekleşemeyecektir. İtalyan uygulaması buna bir tek istisna tanıyor: Ancak, *Ente Nazionale Hidrocarburi* de Yönetim Kurullarına, personel temsilcileri katılabilmektedir.

Yönetim Kurullarının bir takım yetkilileri — sırasında olaganın dışında da olsa — belli bir Düzeni getiremeyecek ve çelişiklikler gösterecek niteliktedir: Kimi durumlarda, Kamu İşletmelerinin gelecekteki faaliyetlerini programlıyan metinlerin hazırlanması ve hesaplarının onayına kadar, çeşitli ağır ve değişik konularda yetkilendirilmiş organlar, gene bu Yönetim Kurullarıdır. Bu durumun, *onay* da da bir çelişki taşıdığı, yönetim ve denetimi bir arada olanaksız kılması açısından, Karma İktisat Düzeninin İktisadî İktidara nasıl kapalı olduğunu ve demokratikleşemediğini göstermesi dikkati çekmektedir.

Gene bu durumun, özellikle üzerlerinde Plân konusunda emredici ve yönetici bir metin bulunmayan İşletmeler bakımından, ne kadar önem taşıdığı açıktır.

Yönetim Kurullarının bu olagan - dışı yetkilerine karşılık, daha günlük ve olagan sayılacak yetkileri de vardır. Bunlar kendilerine, kurucu Statülerince daha da cömertlikle sağlanmıştır. Düzenin amprismi bunu açıklamaktadır, bir bakıma.

Bunlardan şu sonuç çıkıyor:

Yönetim Kurulları, olagan - dışı olsun, olagan olsun birçok görevlerle hükümlendirilmiş bulunuyorlar. Böyle bir durum ise, Kurulun yapısında sayısal bir artışı gerektirebilir. Oysa böyle bir artış da, bir bakıma zorunlu olarak, oy (daha öncesinde de görüş) parçalanmasını birlikte getirir. Bundan ötürü, Yönetim Kurullarını, birer İcra Komitesi olmaya ulaştırıyor, ya da yelteniyorlar.

Böyle bir İcra Komitesinin yetkileri, Statüden, ya da Yönetim Kurulunun kendisine verdiği *mandatum*'dan doğacaktır. Ne var ki, buradaki yetkiyi sınırlandırarak çizgiyi bilmek gerekir. Bu da, büyük bir olasılıkla, Yönetim Kurullarının olgan yetkilerinin sınırıdır. Beklemeye gelmeyen durumlarda — fakat kesin ve genel olmamak kaydı ile — bu sınırlamalar dikkate alınmayacaktır (11).

Fakat şu da önemli bir nokta: Bu olagan - üstü, beklemeye gelmeyen durumlara bağlı yetkileri, kimi defa da Yönetim Kurulları kendilerine saklarlar. Komiteler bu durumda, yetkili değildir artık (12).

Burada işaretlenecek önemli bir nokta da şu oluyor:

İcra Komiteleri sırasında daha da önemli konularda Yönetim Kurullarının kararlarına esas olan materyel ve plânları geniş bir olaganlık payı ve ölçüsü ile hazırlamak fonksiyonuna sahiptirler (13).

#### *Denetçiler Kurulu (Collegio Syndicale)*

Bunun, Karma İktisat Düzeni bakımından değişik yörlümler gösteren bir önemi var. Düzeni, daha çok İşletmeler açısından Yönetim Kurulları somutlaştırdığı için, bunu denetlemek yanı ile ortaya koymak da gerekir.

Denetmenlerin toplandığı bu Kurulun yetkilerini, genellikle İşletmelerin kuruluş Statüleri açıklar. Bu konudaki örnek, İtalyan uygulamasındaki Limited Ortaklıklardır. Denetçiler, Yönetim Kurullarının toplantılarına katılabilmektedirler. Bu deneti, yönetime karıştıran bir durumdur. Olaganlıkla böyle toplantıların havası ağır olacaktır. Ayrıca yılda üç defa, İşletmelerin taşınabilir değerlerini kayıtlamak yetkileri vardır. İşletmeler mülkiyet hakları ile de, tipik bir denet altındadırlar. İktisadî hakları arasında teminat, ödünç, geçici hacize bağlı hakları bu arada örnek diye gösterebiliriz. Yukarıdaki açıklamalarda, sırasında elindeki *onay* yetkisi ile, Yönetim Kurullarının da bir türlü *denette* bulunduğunu işaretlenmişti. Bu durumlarda Denetçiler Kurulunun yetkileri bir değişkene bağlıdır. Bu değişkenin hukukça ölçütü *bilânço ile kayıtlanmış* olacaktır.

(11) I. R. I. Stt. m: 11.

(12) Banca d'Italia ve I.M.I. da böyle olduğu görülmektedir.

(13) Conzorzio di credito per le Opere Pubbliche Stt. m: 27.

### *Kamu İktidarı ve İtisadî İktidar Karşılaştırması*

(İşletmeler Üzerinde Devlet Denetini Nedenleyen Esaslar)

Burada bir takım ayırmalar yapılabilir. Fakat her ayırma belli ve çelişik bir esasa dayanacak: Bu da Karma İktisat Düzeninin özündeki çelişmenin bir yansıması olacaktır. Daha başka nedenler aramak gerekmez bile.

Siyasal nitelikli Kamu İktidarı, İşletmeler üzerinde denetini amprik bir değişkenlikle yapar. Bunların kurdukları kategori, denetin çeşitliliğini ortaya koyar. Bunlardan bir kısmı, *belli bir hareketin denetidir*. Bir kısmı ise, *devamlı ve organik bir nitelik* gösterirler. Bu konuda doktrin *tutela* ve *vigilanza* terimlerini kullanmaktadır.

*Tutela*, Devletce İşletme kişiliğinin bir tek eylem, ya da işlemini (bunlar arasında belki de en önemlisini) onaylamasını veya reddini gösterir. Burada yetkiyi ortaya koyan hukuksallık, bir kanuna uygunluğun deneti değil. İyi yönetim denen, ticaret kuralının artığı bir davranışın değerlendirilmesidir.

*Vigilanza* ise, Devletin bütün kanun - dışı eylem ve işlemleri *ex officio* iptal etmek yetkisini göstermektedir. Böyle bir durumda *tuteladan* değişik olarak Kamu İktidarı, kendisini böyle bir işlemin yapıcısı olarak ikamede bulunmaz. Olumsuz durumda olan İşletmeyi yapıma zorlar.

İşaretleyelim ki, bu ayırım Statülerden, resmî metinlerden çıkarılmış değildir. İtalyan doktrini bunu, belli bir takım sorunlar dolayısı ile öngörmüştür. Ancak ne varki, Statüler de buna belli bir paralelliktedir. Bu konuda dikkati çeken nokta, Statülerin herhangi bir açık hüküm taşımadığında, Devletin denet yetkisinin, hangi ihtimale göre ve nereye kadar uzanabileceğinin tesbitidir.

Çeşitli Statüleri ile Kamu İşletmelerinin ne kategori denete bağlandığı incelenecek olursa, görülen sonuç *vigilanzanın* çoğunlukta olduğudur. Bu bakımdan belli bir takım Bakanlıklara daha geniş yetkiler veriliyor. Maliye ve Sanayi Bakanlıkları bunlardan dır. Kredi ve yatırımla ilgili konuların denetiminde, Bakanlıklar arası Komitelerin yetkili kılındığı olağan bir yoldur. Ne olursa olsun, denet yollarının doktrinde öngörülen ayıraç ve konuları kapsadığı, kolaylıkla söylenemeyecektir. Bu arada, Yönetim Kurullarının bir takım yetkilerinin denet makamlarına verilmesi gibi, garip karşılanacak durumlara da rastlanıyor. Bu bir nevi *hierarchie* yarattığı için, özerk olan İşletmelere vurulan bir ket olmaktadır.

Böyle olunca şüphe yok ki, önemli olan hastalıklı durum, kanunun zedelenişini yetkinin aşkınlığı ve eksikliği durulardan ayırmadaki güçlüklerden doğmaktadır.

### *Sonuç (İtalyada İktisadî İktidarın Çelişkisi)*

Bütün bunların ışığında tesbit edilebilecek bir takım önemli noktalar var. Karma İktisat Düzeninin amprismi, şüphesiz İktidarların siyasal kimliklerine bağlı olarak değişecek, belli kuralların içinde sürekli eylemde bulunan Kamu İşletmelerini de bir o kadar etkileyecektir. Bu etkileyişin olumlu yönde olacağını varsaydıracak hiç bir kanıt ileri sürülemez. Kaldı ki, Kamu - Özel Sektör oranlaması bile, bunda yeterli ve belirli bir davranışın bütünlüğünü ispatlayamaz.

Bunun bir takım nedenleri olarak sıralanan olaylar şunlardır:

Devleti, iktisadî alana iten özel bir şartlar sıralaması olmuştur. Devlet birliğine varıldığı sıralarda, kuzey ve güney bölgelerin arasında açık bir dengesizlik görülmüştür. Birinci Dünya Savaşının yirmi yıl sonrasına kadar «farklılaşma» akımının dışında kalan güney bölgesi bundan yenik çıkmıştır. İç pazarın darlığı, nüfusun artışı sanayii engellerken, tarımı da ilkelliğe götürmüştür. Ham madde, sermaye ve teşebbüs alanlarındaki eksiklik Devlete büyük bir görev vermiştir, iktisadî hayata müdahale böyle başlamıştır. Özel İşletmelere «Banka Kurtarma» örneği, pay olarak Devletin kurta-ricılığı da bu yoldan gelişmiştir. Çelişkiyi buradan başlatmak gerek. Geri tepen bir oluşma *déterminisme*inde, bu Karma Düzenin yapısı gereği ortaya çıkacak olagan bir çelişkidir.

Bu değişmeler sırasında Devlet, bir takım alanlara da — sınaî üretim gibi — direkt yatırımlar yapmaya, o alanlarda yoğunlaşmaya başlamıştır. Bu arada bir takım «Kalkınma Mıntıkları»nın da tesis edildiği görülüyor. Bu arada bu amprismin son Siyasal İktidarca nasıl işletildiği de, çok ilgi çekici. Bugün için İtalyadaki politik kadro Devlet müdahaleciliği bir yana, Kamu Sektörünü genişletmek istemektedir. Tam bir sosyalist uygulamaya varamadığı için de, bu genişletme teşebbüsleri karşısında bir direnç bulmaktadır.

Bu dirençte ileri sürülen karşı gerekçeler genellikle şunlardır: «üretim etkenlerinden ekonomik olarak faydalanma», «kişi özgürlüğü», «ekonomik - sosyal kalkınma sorunlarını daha hızlı ve daha kolay çözmek için sadece özel teşebbüscü düzenin kullanılması».

İktidar ise bunlara karşılık olarak şunları ileri sürmektedir: Toplumsal bir takım öngörülerin varlığı, örgütlenme ve plânlamaya olan güven. Glauco della Porta'nın deyimlediği gözlem, bu bakımdan, ilgi çekici. Diyor ki, Devletin iktisadî hayata gittikçe artan müdahalesinin nedeni, toplumun değer silsilesi içinde toplumsal ve insancıl ilkelere, bireyci ve liberalist ilkelerden daha çok güven verilmesidir (14).

Bütün bu gelişli - dönüşlü Karma İktisat Düzeni çelişkilerini doğrudan doğruya kendisi yaratmakta, bununla da geniş çapta iktisadî İktidarı etkilemektedir.

Son Beş Yıllık Plân (1965 - 1969) (15) Parlâmentoya, İktisat ve Çalışma Ulusal Konseyince gözden geçirilip gönderildiği sırada, gene bu zikzakları taşımakta idi. Temel alınan amaçlar, bunu yeterince gösteriyor. Bu amaçlar, hem Kamu Sektörü, hem Özel Sektör için kabul edilmiş olan amaçlardır. Böyle olunca Plân hedeflerinin gerçekleşmesi, bir müdahale yetkisi tanımadığı görülmektedir. Bir bakıma denebilir ki, İtalyan uygulaması, esasen Plânı yeterince müdahale olarak kabul etmek eğilimindedir.

Ancak, karar merkezlerinin de bir sorumluluk sınırının bulunduğu işaretleniyor. Ancak bu genel bir sınır değildir. Bir takım temel İşletme ve İdarelerin kategorilerine göre yapılmış özellikli bir sınırlamadır. Bunlar, Kamu İdareleri, Kamu İşletmeleri ve özel teşebbüslerdir. Plâna bakılacak olursa, etken rol Kamu İdarelerine verilmiş görülecektir. Bu etkenlik, kendisini plânlama bakımından gerekli koordinasyonda beliriyor.

Plânın getirdiği yeni davranışlarından biri de, mevcut Kanun ve düzenlemelerin, bundan böyle Plâna göre değiştirilmek gerektiğidir. Ancak, bunun çelişkinin giderilmesi yönünde bir yararı olduğu ileri sürülemez. Çünkü, Plân öncelikle Karma İktisat Düzenini ayakta tutmak ve bunu da bir amprisme dayamak endişesindedir.

Karma İktisat Düzeni, bir yandan da doğrudan doğruya Kamu İşletmeleri yolu ile, İktisadî İktidarı çeliştirmekte, bu da onların gerçek iktisadî yapının yansımalarını verememelerinden doğmaktadır. Devlet Holdinglerinin pragmatik amaçlara yöneltilmesi bunun yeterince kanıtını vermektedir. Bu pragmatizmin ölçütü Plânla da tam gösterilmemektedir.

(14) Della Porta, G.: Karma Ekonomi İtalyan Tecrübesi, Ekonomik ve Sosyal Etüdler IV. Konferans 23.8 - 4.9.1965 Kilyos - İstanbul. Özel tebliğ. sa: 2.

(15) Bu yazı Eylül - 1965 sonunda kaleme alınmıştır.

Bütün bunlardan çıkan şu oluyor:

Karma İktisat Düzeni, İtalyada da değişik çelişkiler göstermektedir. Bu doğrudan doğruya düzenin yapısındaki oluşmanın bir yansımasıdır. Çünkü böyle bir düzende, ekonominin öncülüğü ve yönetim yolları olarak halen ekonomik olmayan öngörüler kullanılmakta, onlara bir lider - kural niteliği tanınmamaktadır. Her ne kadar, kapitalist düzen kendi yetersizliğini kabul ederek Plân uygulaması gibi, bir sosyalist aracın kullanılması yoluna gitmiş ve bununla Karma İktisat Düzeninin dar boğazlarını zorlamış ise de, elbetteki alt ilişkiler daha henüz açıklık kazanmamıştır. Hukuk kurallarının yüzeyselliğini Plân her yerde göstermekte devam ediyor. Ancak ne varki, bu birbirine bağlı yapıların uyumu sorunu, iktisadî düzenin etkenliğini ele alarak, kolay da çözümleneceğe benzemektedir. Çelişki, bu tek yanlı Hukuk kurallarının tek başına belli bir yarar çerçevesi içinde kalmalarından doğuyor. Bu yalnızca İtalya'nın değil, bütün Karma İktisat Düzeni uygulayan ülkelerin örneklerini verdikleri, «bir iç çelişki» dir.

*Dr. Mehmedcan KÖKSAL*