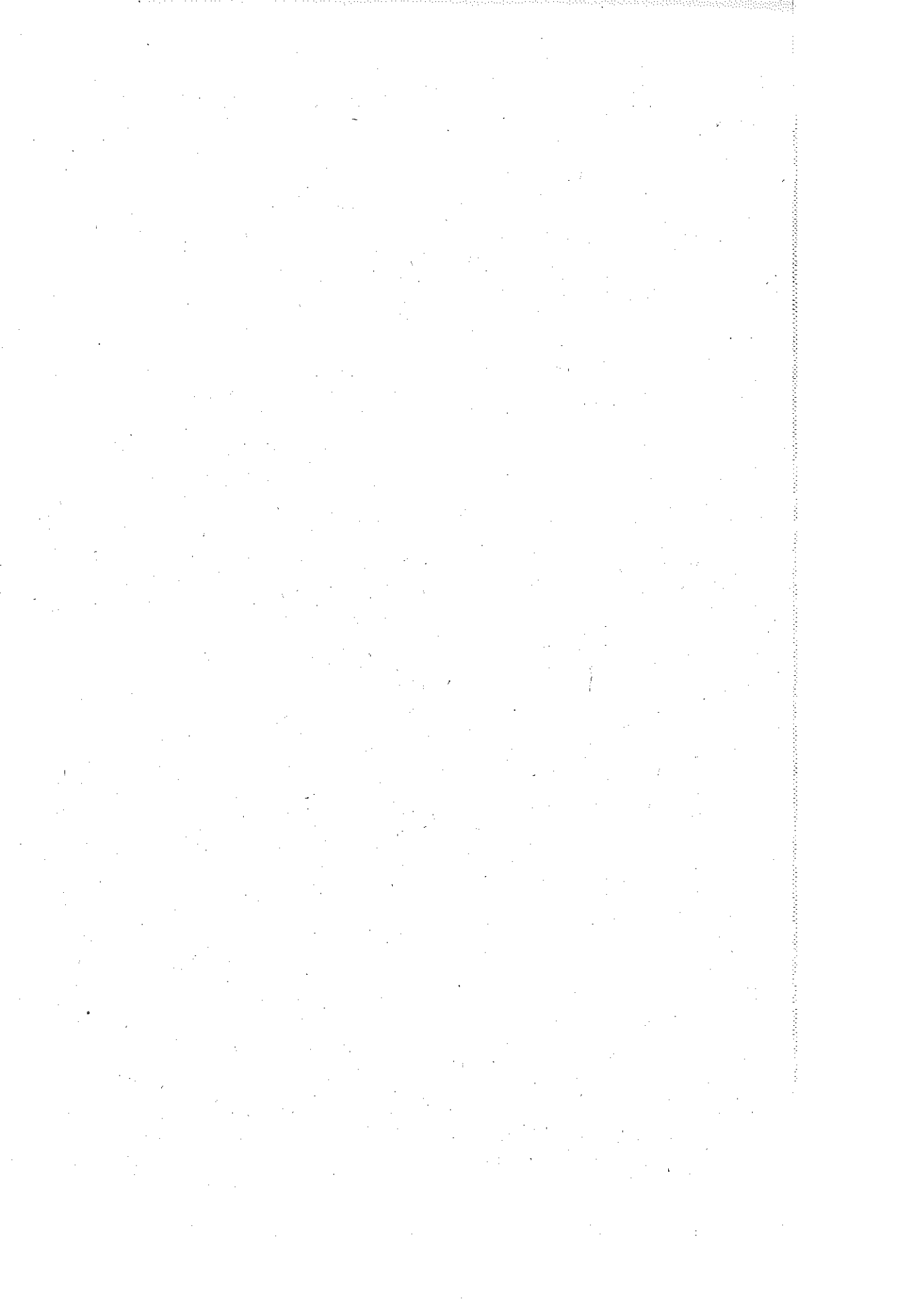


I. Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
29. Seri — Yıl 1983 — 1984

KIT'LERDE YENİ GELİŞMELER

Selâhattin ÖZMEN



KİT'LERDE YENİ GELİŞMELER

Selâhattin ÖZMEN (*)

Konuyu incelemeye geçmeden önce bir önemli noktaya ışık tutmakta yarar vardır. Bu nokta KİT'in ne olduğudur.

KİT hepimizce genellikle bilinen, fakat gerçek kavramı ve kapsamında yeterince açıklığa sahip bulunmadığımız bir konudur. Bu nedenle kısaca tanımını vermekte yarar vardır. KİT'leri, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK)'in tümü olarak kabul eden, 11.4.1983 sayılı, Kanun hükmündeki kararname ile 19.10.1983 tarihli 2929 sayılı, kanun KİT olarak tek bir tanım vermemiş, KİT'i oluşturan iki tür kuruluşu tanımlamakla yetinmiştir. 2929 sayılı yasanın tanımlara ilişkin 2.a maddesi 1.inci bendinde a) fıkrası ile İDT'yi b) fıkrası ile KİK'i tanımlamıştır. Bu tanımlar tekrarlanmayacaktır.

Türkiye'de KİT'in doğrudan doğruya yasal bir tanımı da yapılmamıştır. 1961 anayasasının 127. maddesi uyarınca, 1964 yılında, 468 sayılı, «Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında Kanun» çıkarılmış ve «Denetim açısından» KİT tanımı yapılmıştır. Bu uzun ve karmaşık tanım da tekrarlanmayacaktır.

Bu incelemede 440 sayılı yasa ve ekleri ile 2929 sayılı yasa esas alınmaktadır.

(*) Maliye Bakanlığı Fabri Maliye Müfettişi.

1 — KİT'lerimizdeki son gelişmeleri ele almadan önce, bir gerçeği, KİT'lerin bütün dünyada sürekli olarak değiştiğini, geliştiğini bazı örneklerle sergilemekte yarar vardır.

1.1 — KİT'ler Merkezi planlamalı sosyalist ülkelerde de sürekli gelişme halindedir. Rusya'da, komünist Çin'de, Polonya'da, Yugoslavya'da ve daha pek çok benzeri ülkede KİT sürekli değişme halindedir.

a) Rusya KİT'ler üzerinde yönetimi geliştirme açısından en yaygın ve büyük örgüt sahibi ülkedir. Üniversitelerdeki üretim yönetiminin sorunları üzerinde, somut olaylar üzerinde incelemeler, araştırmalar yapan güçlü laboratuvarlar bu konuda sürekli çalışmaktadır. Andropov iktidarının öngördüğü ekonomik değişikliklerin çok büyük bölümünün KİT'lere ilişkin olduğu görülmektedir. KİT'lerin daha verimli ve kaynak yaratıcı olması, ihracatta daha büyük olanaklar yaratması için, mevcut teknik araç gereçlere ek olarak, çeşitli teşvik ve zorlama tedbirlerinin, sosyal-ekonomik statüye yenilikler getirecek biçimde, radikalleştirilip genişletildiği hakkında, ciddi batılı yayınlar vardır.

1960'lı yıllarda Batılıları çok ilgilendiren, libermanizm bir nevi sürekli gelişmenin tohumlarını eken ve sonucu meçhul kalan bir girişimdir. Yeni Sovyet Lideri K. Çernenko'nun ilk resmi beyanı «Teşebbüslere daha büyük özerklik verileceğini» ve «Andropov tarafından başlanan işlerin yürütüleceğini» duyurmaktadır. (14 Şubat 1984 Financial Times.)

b) Macaristan'da yenilenen ekonomik yönetim biçimi ve yöntemleri de KİT'lerde büyük yapı ve davranış değişimlerine dayanmaktadır. Merkezi Plânlamalı bir ülke de Turizm alanında olsa bile yabancı sermaye ile ortaklaşa girişimlerin başlanması, Tungstram elektrik ampülü örneğinde olduğu gibi İrlanda'da kapanan, ABD ile Avusturya'da başarı ile çalışan, yabancı ülkelerde ortak yatırım-

lara gidilebilmesi, kambiyo rejiminde yeni anlayışlara yönelmeler, hep KİT'lere ilişkin yeniliklerdir.

c) Yugoslavların, KİT olup olmadığı tartışılabilen, sosyalist teşebbüslerinin yapı ve yöntemlerinde de değişmeler devam etmektedir. Uzun süreden beri kapitalist dünyayı da, komünist dünyayı da şaşkıncı götüren bu gelişmeler çok yeni ve cesur denemeler olarak ilgiyle izlenmektedir. KİT; (Biz öyle kabul ediyoruz) genel kanının aksine, iflas edebilen bir kuruluş halinde kabul edilmeye başlanmıştır. KİT'leri besleyen ve «kooperante» adıyla anılan «yan sanayi» çok önemli yer sahibi olmuş, yapısı ve yöntemleriyle Batılı örneklerine eş düzeye gelmiştir.

Özetle diyebiliriz ki KİT'ler Merkezi plânlamalı sosyalist ülkelerde de sürekli değişme-gelişme halindedir ve bu devam edecektir.

1.2. Batı dünyasında KİT çeşitli açılardan çok büyük değişiklikler geçirmektedir.

a) Batı aleminde KİT'lerin ekonomiler içindeki yeri ülkelere göre çok ayrı yönlerde değişmektedir. Bazı Batılı ülkeler çok hızlı biçimde «özelleştirme» çabasına girmişlerdir. Bu ülkeler, denetlenmeyecek ölçüde büyüyen, Devlet yapısının ağır mali sonuçlarından kurtulmanın, ekonomik gelişmenin temeli olduğu inancından hareket etmektedirler. Bu alanda ABD ile İngiltere canlı iki örnektir.

İngiliz basını İngiliz KİT'lerinin özel kesime devrine ilişkin geniş ve ilginç bilgiler vermektedir. Özet olarak; Hükümet seçimlerden önce kamuya açıklandığı plân doğrultusunda KİT'leri pay senetlerini pazarda satarak devlet elinden çıkarmaktadır. Bu eylemin bir kısmı 1981'de başlamıştır.

Gündemde olan büyük aktarma British Telecom'un 4,5 milyar sterlin değer üzerinden, seçilmiş pazarlama firma-

ları aracılığı ile hisse senetleriyle borsa üzerinden satılmasıdır. İngiltere Hükümetinin eylemine işçi teşekkülleri karşı çıkmakta ve mahkemelere düşen fiili veya hukuki ihtilaflar doğmaktadır.

Batı Almanya da KİT'leri mümkün olduğunca özelleştirmektedir. Bugünlerde, ünlü VEBA (Enerji-Maden-Ticaret kesiminden) bir bölüm payını hisse senetleri olarak satma yolundadır. (31.12.1983 Financial Times)

Batılı ülkeler içinde KİT'leri «En iyi» kabul edilen İtalya'da ve sosyalist bir iktidar altında IRI grubunda önemli özelleştirme baskıları vardır.

b) Batı aleminin bir başka ülkesinde Fransa'da KİT'in ekonomi içindeki yeri çok büyümüştür. Sosyalist iktidar pek çok Banka ve Mali Kuruluşu ve kilit saydığı kalabalık bir liste oluşturan sınıai kuruluşları KİT yapmıştır. Böylece zaten ekonomide büyük ağırlığı olan, Fransa Devleti ekonomik hayatta işletmeleri üzerinden tam bir hakimiyet elde etmeye yönelmiştir. Bu gidişe karşı Fransa özel girişimi güçlü şekilde karşı koymaktadır. Gazeteler eğilimlerine göre hükümeti taviz vermekle veya akılcı davranmakla niteliyerek KİT'leştirmelerde bazı gerileme veya düzeltmeleri haber vermektedirler.

c) 1974 yılındaki devrim ile bankacılık kesimini tümüyle KİT yapan Portekiz'in Bankacılığı özel kesime yeniden açmakta olduğu görülmektedir. 14.2.1984 tarihli Financial Times'in haberi aynı gazetenin ilk 16.2.1984 tarihli sayısında geniş biçimde teyit edilmektedir.

d) KİT'lerin ulusal ekonomideki yerleri ve payları ülkelere göre ileri geri hareket halinde ise de, bütün Batı aleminde genel kabul gören yaygın davranışlar vardır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

— KİT'ler, Ulusal plânın veya çeşitli plân ve program-

ların ilke ve genel hedeflerine bağlı kalmak kaydıyla, yönetiminde daha büyük bir özerlik ile donatılmaktadır,

— İşletme eylemlerine politik nedenlerle karışmama ya özen gösterilmekte, ancak doktriner tabanı olan Yönetimler bunda sıkıntı çekmektedir,

— KİT'lerin modern teknoloji üreten, yeni iş alanları açan, uluslararası rekabette ülkeye güç katan kuruluşlar olmasına özenilmektedir.

— KİT'lere dış pazarlar açmada Sosyalist Devlet Başkanı bile, müdebbir ve yılmayan bir satıcı gibi çaba harcamaktadır. Örneğin Fransa Başkanı Mitterand, ITT Profile dergisinin Bruxelles 31 - 83 sayısındaki habere göre Fransa KİT'i olan CIT-ALCATEL'in Komünist Çin'e telefon santrali satabilmesi için şahsen teşebbüslerde bulunmuştur. Yetkili Fransız yöneticileri, rakip olan ITTİBTM Grubunun ürettiği bir santrali gerçek dışı olarak, tasavvur halinde, ne olacağı bilinemez, olarak göstermekten kaçmamıştır.

1.3. KİT'lerin yapı ve yöntemlerini düzeltme çabaları da bütün ülkeler ve bütün zamanlar için geçerli görünmektedir. Öte yandan birçok ülkenin eskilerini tasfiye ederken bile yeni KİT'ler oluşturmaktan sakınmadığı da ortadadır.

a) İtalyanlar KİT alanında imrenilecek ülke olarak bilinmektedir. İtalyan KİT'lerinin enerji kesimi dışındakilerini kapsayan IRI, broşürlerinde kendisini «özel girişim ile yarışan Kamu girişimi» olarak tanıtmaktadır. Bu tanıtım da gerçek payı da çoktur. Ancak bu ülke 1978 yılından beri tüm KİT'lerinde önemli değişiklikler yapmaktadır. Henüz açık bilgi edinemediğimiz bu değişiklikler, Parlamento'nun aşağıda özetlenen bulgularının ve önerilerinin sonucudur.

b) Ekonomik bunalıma düşen önemli üretim birimlerini çalışır halde tutmak için, ülkelere göre değişen çeşitlenmelerle KİT'leştirmeler gözlenmektedir. KİT'lerin muhtevalarını değiştirmekten, yeni KİT'ler oluşturmaya kadar türlü oluşumlar izlenmektedir.

Örneğin Norveç'in büyük Gemi yapım grubu AKER bunalıma düşünce, alacaklı ASEA İsveç firması ile Norveç NORCEM firması kurtarma eylemine girişirken Norveç Devletine bağlı «Ship Mortgage Institute» kurumu da belli biçimde bu eyleme katılmaktadır.

İsveç, Tekstil sanayiindeki çöküntüyü önlemek için KİT oluşturma üzerinde çalışmalarını sürdürmektedir.

2 — KİT'lerimizdeki son gelişmelerin teorik ve teknik çalışmalarını açıklamakta yarar vardır.

2.1. Gerçek anlamda ilk çalışma dönemi 1960-1964 yıllarını kapsar. Uzun süredir KİT'ler yoğun dikkatlerin, bilinçli ve bilinçsiz eleştirilerin ve önemli bir kısmı yüzeysel önerilerin konusu oluyordu. Ülkemiz üzerinde görüş belirten veya çeşitli nedenlerle etken olan Uluslararası Kuruluşlar da KİT'lerimizi eleştirilerine odak almıştı.

Özellikle 1950'den sonra KİT'lerde bir hızlı yayılma vardı. Piyasa ekonomisinden yana, özel girişimin öncüsü olan Demokrat Parti; KİT'leri, şu veya bu ad ile hızlı biçimde yaygınlaştırmıştı. Davranışın temeli ülke yararındı; Yaygın ve hızlı bir Sınai gelişme ile kitlelerin isteklerini karşılamak için, yetersiz kalan özel girişim, kamu gücü ve girişimi ile takviye edilmek istenmişti.

27 Mayıs hareketinden sonra ülkede bir genel durum tesbiti yapılırken KİT'ler kenarda bırakılamazdı. Öyle de oldu. Türk uzmanlar çeşitli uluslararası kuruluş uzmanları ve ABD eksperleri ile güçlendirilerek çalışmalar sürdürüldü. Ayrıntılı bir durum tesbiti, değerlendirme ve çözüm-

ler önerme biçiminde bir durum muhakemesi yapıldı. Bulgular, değerlemeler, ilk çözümler Maliye Bakanlığı tarafından 3 cilt halinde yayınlandı.

İlk çözüm, KİT'leri n (o zaman İDT olarak görülüyordu) yasal düzenininin, bozulmaları önleyecek, uygun bir işletmeye olanak sağlayacak hale getirilmesi ve daha büyük iyileşmeler için, ayrıntılı incelemelere dayalı, yeni çözümler bulunması şeklinde formüle edilmişti.

140 sayılı yasa ile İDT ve İştirakler için yeni bir düzen ile genel çözüm öngörülürdü ve bu yasanın geçici 1 md. ile daha ayrıntılı çözümler için ilke ve kurallar belirlendi.

2.2. 1964 yılında 440 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi KİT gelişmesinde yeni döneme başlangıç oldu. Bu dönemde KİT'ler sürekli olarak Kamuoyunun gündeminde kaldı. Ancak konuda sevindirici bir gelişme olamadı. 440 sayılı yasanın geçici 1. maddesine göre İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu (İDTYDK) adıyla 2 yıllık bir örgüt oluşturularak yeniden düzenleme çalışmaları başlatıldı. Süresinde işler bitemediği için komisyona iki yıllık yasal bir izin daha verildi. 4 yıl sonunda İDTYDK hukuken son buldu. Çeşitli yasa tasarıları hazırlanmıştı. Pek çok İDT'de ayrıntılı çalışmalar yapılmış, bulgu, değerlendirme ve öneriler yazılı halde ilgililere sunulmuş ve bir kısmını uygulamak mutluluğuna da erilmişti. İDT'lerin tamamına ilişkin bulgu, değerlendirme ve öneriler kitaplar halinde bastırılarak Hükümete, Üniversitelere, Meslek kuruluşlarına iletilmişti. Komisyonda çalışan yerli uzmanların değerli birikimlerinden yararlanmak düşünülmüş ve 30 kişilik bir kadro DPT bünyesine bir grup olarak aktarılmıştı.

İDTYDK'nın yasa taslaklarının çoğu (TEK yasası hariç) ile genel raporlarındaki bulgu, değerlendirme ve öneriler uygulama alanına girememiştir. İDT dışındaki KİT'lerin de artan önemleri gözlenmiş ve dertleri tesbit edilmiştir.

Açıklanan durum da DPT içindeki yeniden düzenleme grubu Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve bazı uzman amatörler ile zaman zaman yeni durum muhakemelerine yönelmişti.

2.3. 12 Mart 1972'de kurulan Yönetim, KİT'leri bir bütün olarak tekrar ele almış ve konuyu bilen kişilerden oluşan geçici, part-time görevli komisyonlarla durum muhakemeleri hazırlamıştı. Hatta Resmi Gazete'de konu ile ilgili bir hükümet kararı da yayınlanmıştı. Ama uygulama olmamıştı.

1974 ve 1977 CHP hükümetleri de KİT'ler üzerinde geçici komisyonlar kurmuş, çeşitli yerlerde seminerlerle de süren bu komisyon çalışmaları da fiili bir neticeye ulaşmamıştı.

2.4. 12 Eylül 1980'de işbaşına gelen Yönetim, KİT'leri de içine alan biçimde, Kamu Yönetiminin tümüyle ve hızlı biçimde incelenmesine ve sonuca varılmasına karar vermişti. Bu incelemenin eskilerin değerlendirilmesi, somut çözümler önermesi isteniyordu. Bu amaçla Hükümete yetki veren bir Kanun ile işe başlandı. Başbakan tarafından 17 kişiden oluşan Kamu Yönetim Komisyonu kuruldu. Çoğu Kamu Yönetiminin ve Üniversitenin konuyla ilgili üst düzey kişilerinden oluşan komisyon da bu tebliğin sahibi KİT çalışmaları için göreve davet edilmişti.

Bir KİT alt komisyonu kurulmuş, ayrıca davet edilen değerli uzmanlarla, önceki çalışmalar, kişisel bulgu ve deneyimler değerlendirilmişti. Sonuçta 17'ler komisyonunun onayına dayalı durum muhakemesi ile Hükümete yeni KİT düzenlemesinin ilke seçenekleri sunulmuştu. Hükümetin tercih ettiği ilkelere uygun olarak KİT'ler için çerçeve yasası taslağı hazırlanmış ve yine 17'ler komisyonunun onayı ile Hükümete sunulmuştu.

Öte yandan Sayın Prof. Mustafa AYSAN da Danışma Meclisi Üyesi iken başladığı aynı konudaki çalışmaları sürdürmüştü. Sayın AYSAN'ın tasarısı da Hükümet kademelerinde görüşülüp tartışılmıştı. 17'ler komisyonu ile bu çalışmalar arasında çeşitli biçimde bağlantılar da kurulmuştu.

2929 sayılı yasa ile meydana gelen çerçevenin açıklanan çalışmalardan bir ölçüde faydalandığı düşünülmektedir.

3 — 2929 sayılı çerçeve yarasını önce genelde tanıtmakta ve yerine geçtiği 440 sayılı yasa ile karşılaştırmakta yarar vardır.

3.1. 2929 sayılı yasa iktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ile Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) hakkında ilkeleri ve kuralları tesbit etmektedir. Türkiye'de konuya ilişkin bu kapsamda çıkmış olan başka yasa yoktur. Tabii 60 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname bu yasanın bir parçası kabul edilmektedir.

Yasanın KİT'leri tüm olarak kavradığına ilişkin açık bir hüküm görülmemektedir. Yasada KİT'in tanımı yoktur.

Yasa 65 madde içinde düzenlediği esasları 7 kısım halinde tertiplemiştir. Düzenleme'de model olarak KİT'in İDT bölümü esas alınmış görünmektedir. 50 madde İDT üzerine hazırlanmıştır. KİK'e özel sadece 6 madde vardır. Diğer 9 esas madde ortak niteliktedir. 7 geçici madde, son hükümleri oluşturan 3 madde ile yasanın tümü 75 maddelik oldukça uzun bir metindir.

Yasa bazı düzenlemeler konusunda ayrı yasa veya tüzük veya sistem önermektedir.

Personel rejimi olağanüstü gayret gösterenlere verilecek ikramiye ile yasanın uygulamasını düzenleme konula-

rında mercilere yetki devri veya yasa çıkarılması veya tüzükler hazırlanması öngörülmüştür.

Yasa yaklaşık 5000 kelimededen oluşmaktadır. Yasa'nın sistematigi konudakilerin tümünden çok üstündür.

3.2. 440 sayılı yasa 38 esas ve 9 geçici maddeden oluşmuştu. Sistematiginde maddi hata vardı. Yasa 4 ana bölüm olarak öngörülmüş iken I, II bölümlerden sonra IV bölüme atlanmıştır. Bölümlerin içeriği mutecanis değildi. Yaklaşık 4000 kelimelik metinde esas maddeler 3000 kelime kadardı.

4 — 2929 sayılı yasanın getirdiği değişiklikler; KİT'in genel yapısındaki değişiklikler, KİT'lerin iç yapı ve örgüt değişiklikleri, Yönetim ilkeleri değişiklikleri, yeni oluşumlar ayrımları olarak incelenmektedir.

4.1. Yeni yasa KİT'in genel yapısında önemli değişiklikler yapmıştır. Eski yasada İDT olan bazı KİT'ler, KİK'e dönüştürülmüştür. KİT'lerin sınıflandırılmasına gidilmiştir. KİT'in bir bütün olarak kavranmasına olanak verilmiştir. Buna rağmen özü KİT olan birçok kuruluşun kapsam dışında bırakılmasına zorunluk duyularak yine de bütünlük tam sağlanamamıştır. Ancak kapsam dışı bırakılan kuruluşlar için geçerli nedenler vardır.

a) 440 sayılı yasada ilkelere bağlanarak İDT sayılanlardan bazıları kapsam'a alınmış, kapsam dışında kalanlar listesine bazı eklemeler olmuştur.

440 sayılı yasa, yabancı sermaye yasasından yararlandığı için Ereğli Demir Çelik ile Petrol yasasına tabi olan İDT'leri kapsamına almamıştı. Yeni yasa sadece yabancı sermaye yasasından yararlanan KİT'leri kapsam dışı bırakmaktadır.

T. Cumhuriyet Merkez Bankası eskiden olduğu gibi kapsam dışıdır. Atatürk Orman Çiftliği ile, DESİYAB, İller

Bankası ve esasen konu ile ilgisi olmayan T. İş Bankası kapsam dışı sayılmıştır.

b) Yasa ile getirilen çok önemli bir yenilik KİK'lerdir. Bu yol ile uzun süredir Döner Sermaye Çerçevesinde yönetilen önemli kuruluşlar KİT olmaktadır. Pek çok örgütlenme, yönetim ve denetim sorunlarını çözümleyemeyen TEKEL, Orman ürünleri Sanayii, Devlet Üretim Çiftlikleri gibi kuruluşların gelişmeleri ve ulusal ekonomide gerçek görevlerini yapabilmeleri sağlanmaktadır.

c) Yasanın getirdiği ciddi bir yenilik KİT'lerin sınıflandırılmasıdır. Kamu hizmeti niteliğinde üretim yapan Kuruluşlarla tamamen serbest piyasa için çalıştığı kabul edilen kuruluşlar arasında, ilkeler ve Yönetim esasları itibarıyla farklılık vardı. Bunun yasa ile belirlenmesi ve bu iki grubun ayrı statülere tabi olmaları gerekirdi. Meselâ TCDD veya PTT'nin posta hizmetlerinin Sümerbank yada Gübre Sanayii ile aynı düzen içinde olmaması gerekirdi. Uzun süre askıda kalan bu ayırım İDT ve KİK ikilemesi ile yapılmış ve böylece KİT'lerin Yönetim esasları ve ilkeleri daha rasyonel olmuştur.

d) KİT genel yapısında hiyerarşi daha tutarlı hale getirilmiştir. Ana KİT birimi İDT veya KİK, alt birimler olarak Müessese veya Bağlı ortaklık ve işletmeler kademelerine açıklık getirilmiştir. Özellikle, eskiden durumu açık olmayan «Ortaklıklar»a sağlam bir çözüm bulunmuştur.

e) Başka bir önemli değişme iştirakler alanındadır. Eskiden 0.15 olan en az pay oranı 0.26'ya çıkarılmış ve teşekküllerin aynı alanda birden fazla iştirak yapmaları ya saklanmıştır.

4.2. KİT'lerin iç yapı ve örgütlenmesinde önemli değişmeler olmuştur. KİT'lerin en yetkili yönetim organı olan Yönetim Kurulunun yapısı ile oluş biçimi değiştirilmiştir.

a) Eskiden çok sayıda işçi çalıştıran İDT'lerin bazılarında, çalışanların temsilcisi olan bir üye bulunuyordu. Bu nedenle genelde 5 üyeden oluşan yönetim kurulları bazı kez 6 üyeli olabiliyordu. İDT'de özel kesimin 0.15 ve daha fazla payı varsa onların seçtiği bir Yönetim Kurulu Üyesi ile Yönetim Kurulu 7 üyeden oluşuyordu.

Yeni Yasa Yönetim Kurullarını 5 üyeli olarak kabul etmiş. Altıncı ve yedinci üyelikleri kaldırmıştır.

b) Yasa Yönetim Kurulu açısından bir değişme daha yapmıştır. Eskiden Yönetim Kurulunun iki üyesi, Teşekkülün içinden tayin ediliyordu. Mutaden iki genel müdür yardımcısı Yönetim Kurulu Üyesi atanıyordu. Bu yolla İdare Yönetim Kurulunda beşte üç oya sahip bulunuyordu. Bu durumda kuvvetli bir genel müdür Yönetim Kurulunu bir onaylama makamı haline getirebiliyordu. Bu sakınca giderilmiştir. Yeni Yasaya göre Yönetim Kurulunun 3 üyesi ilgili Bakanlık, 1 üyesi Maliye Bakanlığı adayı olarak tayin edilecektir.

c) Yönetim Kurulu Başkan ve Üyelerinin tayin şekli de değişmiştir. Eskiden Bakanlar Kurulu kararı ile olan tayinler üçlü kararnameye dönüşmüştür.

d) Üyelerin niteliği açısından bir yenilik getirilmiştir. Eski yasada bütün üyelerin yüksek tahsilli olmakla beraber mesleki ihtisas sahibi olmaları şarttı. Yeni Yasa ilgili Bakanın adaylarından bir üyede Mesleki İhtisas şartını kaldırmaktadır.

e) Teşekküllerin icra örgütü olan Genel Müdürlük örgütünün oluşmasında Yönetim Kuruluna etkinlik kazandırılmıştır. Eskiden ikisi Yönetim Kurulunda üye de olan Genel Müdür Yardımcıları Yönetim Kurulu dışında karara bağlanıyordu. 2929 sayılı yasa ile Genel Müdür Yardımcılarının atanması yetkisi Yönetim Kuruluna verilmiştir. Ancak adaylar Genel Müdür tarafından belirlenecektir.

4.3. Yönetim ilkelerinde önemli değişiklikler getirilmiştir.

a) İDT'lerin özerk olduğu, kârlı çalışacağı kaynak oluşturacakları eski yasada da yönetime yön veren esaslardı. Bu esasların mantıksal sonucu olarak Fiyat ve tarifelerin KİT organlarınca serbestçe tayin edileceği de hükme bağlanmıştı. Ancak Kamu yararının gereği olarak bu hükme istisnalar getirilebileceği de yasada yer almıştı. Uygulamada bu istisnalar kural haline gelmiş ve Hükümetler KİT fiyat ve tariflerini sıkı bir baskı altına almıştı. Güncel politik nedenler, alışılmış deyim ile seçim endişeleri ile KİT'lerde maliyetler sürekli yükseldiği halde fiyatlar düşük tutulmuştu. Bu yüzden oluşan çok büyük işletme zararlarını Merkez Bankası kaynaklarından karşılamak yoluna gidilmiş ve enflasyon hızlandırılmıştı.

Eski düzende Hükümetin fiyatlara karışması halinde doğan zararların bütçeye konacak ödeneklerle karşılanması öngörülmüştü. Ancak mahrum kalınan kârı karşılamak düşünülmemişti.

b) 2929 sayılı yasa fiyat ve tarifelerle ilgili boşluğu dolduran hükümler getirmiştir. Hükümet KİT'lerin fiyat arttırmalarını durdurur ya da özel fiyat empoze ederse doğacak zarar ile mahrum kalınan kârı bütçeden ödeyecektir. Hükümet tarafından verilecek özel görevlerden doğacak zarar ve ziyan da bütçeden ödenecektir. Ayrıca zarar ziyan miktarının tesbiti için hesaplama teknikleri de tesbit edilmiştir.

4.4. KİT'lerde yeni oluşturmalara gidilmiştir.

KİT'lerimizi inceleyen, önerilerde bulunan yerli ve yabancı uzmanların uzun süredir üzerinde durdukları bir konu da KİT'ler arasında uyum ve işbirliğini sağlayacak bir düzen kurulmasıdır. Alışılmış deyim ile KİT'ler arası Koordinasyon üzerinde çok durulan bir konudur.

a) 440 sayılı yasanın 18. maddesi İDT arasında koordinasyonu sağlamak üzere bir hüküm getirmişti. İDT'ler belirli sürelerde Sanayi Bakanlığının daveti ile toplanacaklar ve ortak konuları görüşerek koordinasyon sağlayacaklardı. Sekreteryaya işlerini Sanayi Bakanlığı üstlenecekti. Yasanın bu hükmü 1960'lı yıllarda çok nadir olarak kullanılmıştı. İlaveten o toplantılarda Koordinasyon ile ilgili ciddi bir çalışma da olamamıştı.

2929 sayılı yasaya kadar İDT kesimi için teorik olarak var olan koordinasyon diğer KİT'ler için teorik düzeyde dahi mevcut değildi. 2929 sayılı yasa ile KİT ortak hizmetleri ve koordinasyonu üzerine kurallar oluşturulmuş ve bu amaçla bir birim öngörülmüştür. Yasanın konuya ilişkin 57 ve 58. maddelerini önemli bir gelişme vadettiği için özetlemekte yarar vardır.

b) 57'ci madde KİT'in kendi içinde koordinasyon ve uyumunu ve ortak hizmetlerle sorunların eş biçimde ele alınmasını öngörmekte ve Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulunu görevlendirmektedir. Bu kurul Hükümetin temel politikalarını belirleyen bakanlardan oluşmaktadır. İlgili bakanlarla DPT. müsteşarı başta olmak üzere bazı üst düzey devlet yöneticileri de KİT ile ilgili görüşmelere katılmaktadır. Kurul en geç üç ayda bir kez toplanmakta ve sekreteryaya hizmetlerini Maliye Bakanlığının ilgili birimi yürütmektedir. Yeni Hükümette Hazinesinin Maliye Bakanlığı'ndan ayrılması nedeniyle yeni merci Hazine Müsteşarlığı olmalıdır.

e) 58. madde, Kurulun görevlerini 7 fıkrada belirlemektedir. 6 Fıkra spesifik konulardadır. Özetle; plan program ve hedeflerin tesbiti, KİT ortak sorunlarının incelenip çözümlenmesi, eş konularda benzer çözümlere gidilse hazırlık yapılması öngörülmektedir. 7'ci fıkra genel bir kural olarak yasaların ve Hükümetin verebileceği görevleri işaret etmektedir.

5 — Yasanın Uygulanması,

Hükümet 2929 sayılı yasayı, kendisine tanınmış olan KHK çıkarmak yoluyla, uygulamaya koymuştur.

5.1. — Çıkarılmış olan kanun hükmünde kararname-ler ve yapıları şöyledir:

a) Önce 94-100, 102-123 sıra numaralarıyla 28 adet da-ha sonra bir adet olmak üzere 29 adet KHK yayınlanmıştır.

NO: ADI

94. Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Hakkında KHK.
95. Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında KHK.
96. Türkiye Taşkömürü Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
97. Türkiye Ziraî Donatım Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
98. Türkiye Petrol Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
99. Etibank Kuruluşu Hakkında KHK.
100. Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
102. Türkiye Kimya Sanayi Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
103. Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
104. Türkiye Selüloz Kağıt Fab. İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
106. Sümerbank Genel Müdürlüğü Kuruluşuna ilişkin KHK.

107. T.C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hakkında KHK.
108. Devlet Yatırım Bankası Kuruluşu Hakkında KHK.
109. Türkiye Emlak Kredi Bankası Kuruluşu Hakkında KHK.
110. Türkiye Elektrik Kurumu Kuruluşu Hk. KHK.
111. Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında KHK.
112. Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hakkında KHK.
113. Toprak Mahsulleri Ofisi Kuruluşu Hk. KHK.
114. Türkiye Tarım Ürünleri Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
115. Et Balık Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK.
116. Devlet Havacılık, Hava Meydanları İşlet. Gn. Md. Kuruluşu Hakkında KHK.
117. Türkiye Denizcilik Kurumu Kuruluşu Hk. KHK.
118. Türkiye Şeker Sanayi Kurumu Kuruluşu Hk. KHK.
119. Devlet Demiryolları İşletmesi Gn. Md. Kuruluşu Hk. KHK.
120. T.C. PTT İşletmesi Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK.
121. Devlet Malzeme Ofisi Kuruluşu Hakkında KHK.
122. Türkiye Halk Bankası Kuruluşu Hk. KHK.
123. Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası Kuruluşu Hk. KHK.
167. Anadolu Bankası T.A.Ş. Kuruluşu Hakkında KHK.

b) KHK'nin Yapıları:

IDT ve KİK özel yasalarının yapıları arasında ciddi farklar yoktur. Bunlar genelde 15-19 maddeden oluşmakta ve 60 sayılı KHK'e atıfta bulunan hükümlerden oluşmaktadır.

KHK'nin tümünde yapılan esasa tesir etmeyen küçük farklar olsa bile genelde aşağıda belirtildiği gibidir:

- Md. 1 Amaç ve Kapsam : Amacı belirlemektedir.
- Md. 2 Hukuki Bünye : Tüzel Kişiliği - Adı, IDT. veya KİK oluşu, Merkezi, Sermayeyi, ilgili bakanlığı belirlemektedir.
- Md. 3 Teşekkülün Amacı ve faaliyet konuları : Matlaptaki hususları belirlemektedir.
- Md. 4 Kısaltmalar : Genellikle 8 kavrama ait kısaltmaların anlamını açıklamaktadır. İstisnai olarak farklar vardır.
- Md. 5, 6, 7, 8 Yönetim Kurulu, Genel Md., Genel Müdür Yardımcıları: : Yönetim Kurulunun yapısı, oluşumu Gn. Md. ve Gnl. Yrdr. sayısı ile niteliklerini açıklamaktadır.
- Md. 9 Genel Müdürlük : Yönetim Kurulu kararıyla oluşumu açıklamaktadır.
- Md. 10 Müesseseler, Bağlı Ortaklık ve iştirakler : 60 sayılı KHK atfen, matlap'ta sözü edilen konuları açıklamaktadır.
- Md. 11 Bağlı ortaklık ve iştiraklerin faaliyet konuları : Bunların KİK'in faaliyet alanı dışında olamayacaklarını açıklamaktadır.
- Md. 12 Mali Hükümler, Tasfiye ve Denetim : 60 Sayılı Yasanın ilgili hükümlerine atıf yapılmaktadır.
- Md. 13 Personele ilişkin Hükümler: Genel KİK personel rejimine atıf yapılmaktadır.

Md. 14 Tahvil Çıkarma : Matlap konusu açıklanmaktadır.

Md. 15 Devlet Malı Sayılma : Keza
Çeşitli sayıda geçici madde.

c) Yukarıda açıklanan genel yapının uygulanmasında KHK de KİT'ler açısından açıklanması zor farklar görülmektedir. Bunların başlıcaları şöyle tesbit edilmiştir:

(1) Tahvil çıkarma gibi bütün KİT'lere tanınması yararlı olanaklar için bazı yasalarda hüküm yoktur:

T. Zirai Donatım Kurumu, Türkiye Petrol Kurumu, Etibank, T. Toprak ve Çimento Kurumu, T. Demir ve Çelik K, SEKA, Sümerbank, D. Yatırım Bankası, T. Emlak Kredi Bankası, Tarım Ürünleri ile diğer bazı KİT alanlarında açık özel maddeler sevk edilmiştir. Oysaki Çay Kurumu, Etibank Kurumu gibi bazı KİT'lere bu olanak verilmemiştir. Ayrıca borçlanma olanağı Tekel işletmeleri KİK'nin de «bono ihracı», TMO'de «borçlanma ve kredi hükümleri» olarak tedvin olunmuştur.

(2) İstiklak yetkisi tanınan İDT ler vardır. Bu konuda bir kriter mevcut olduğunu kabul etmek mantıklı ise de TMO'ye bir yetki tanınırken, Petrol Kurumuna veya T. Kömür Kurumuna tanınmamasının anlaşılması zordur.

(3) Vergi Muafliklarında KİT'ler arasında anlaşılması güç farklar yaratılmıştır. Bazı KİT'lere vergi bağışıklığı tanınmıştır. Örneğin, T. Zirai Donatım Kurumu'na tanınan böyle bir olanağın bir diğer KİT'e neden tanınmadığını anlamak zordur.

6 — KİT ile ilgili yeni yasalar sonucu yapılan düzenlemeler şöyle bir tablo oluşturmaktadır.

6.1. — KİT'lerden önemli bir bölümü ile Devlet Bakanlıkları ilgilendirilmiştir. Geçmişe göre alışılmamış bir

uygulama görünümü vardır. Geçmişte KİT'ler Fonksiyonları ile ilgili Bakanlıklarla ilgilendirilmiştir.

a) Bir Devlet Bakanlığı (Başbakan Yard. Sayın Kaya ERDEM) T.C. Ziraat Bankası, Devlet Yatırım Bankası, Anadolu Bankası ile ilgilendirilmiştir.

b) Bir Devlet Bakanlığı (Sayın İsmail ÖZDAĞLAR) Türkiye Kimya Sanayi Kurumu, Türk Petrol Kurumu, Türkiye Taşkömürü Kurumu, Etibank ilgilendirilmiştir.

c) Bir Devlet Bakanlığı (Sayın Ahmet K. ALPTEMOÇİN) Türkiye Demir ve Çelik İşletmesi, Türkiye Sellüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi, Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi, Sümerbank ile ilgilendirilmiştir.

6.2. — Kalan KİT'ler Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Ulaştırma, Bayındırlık, Tarım ve Orman Köy İşleri, Enerji ve Tabii Kaynak Bakanlıkları ile ilgilendirilmiştir.

a) Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Devlet Malzeme Ofisi, Çay Kurumu, Tekel ile ilgilendirilmiştir.

b) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Türkiye Şeker Fabrikaları T. Halk Bankası, MKEK, DESİYAB ile ilgilendirilmiştir.

c) Ulaştırma Bakanlığı, Türkiye Demircilik Kuran T.C.D.D., D.B. Deniz Nakliyatı, THY -Devlet Hava Meydanları, PTT ile ilgilendirilmiştir.

d) Bayındırlık Bakanlığı: T. Emlak Kredi Bankası ile ilgilendirilmiştir.

e) Tarım, Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, T. Zirai

Donatım Kurumu, Tarım Ürünleri Kurumu, Orman Ürünleri Kurumu, Et ve Balık Kurumu ile ilgilendirilmiştir.

f — Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, TEK ile ilgilendirilmiştir.

7 — 2929 sayılı yasanın 440 sayılı yasa ile karşılaştırılması aşağıdaki sonuçları vermektedir:

7.1. Amaç: 440'da mevcut olmayan KİK'lere ilişkin amaç açıklanmıştır. «Ekonomik ve sosyal gereklere uygun ve verimlilik ilkesi doğrultusunda» yürütme vurgulanmıştır.

7.2. Tanımlar: 2929'da yenilik olarak KİK ve bağlı ortaklık getirilmiş ve bunların tanımları verilmiştir ve iştirak için orantı 0.15'den 0.26'ya çıkarılmıştır.

7.3. Kuruluş: «Yeni bir teşekkül kurulması veya müessesese ve bağlı ortaklığın teşekkül haline getirilmesinde ekonomik ihtiyaçlar gözetilir» hükmü 440 md. 3'deki; «Amaçların tasarlamaya devamlı olarak elverişli bulunmayan teşekküller İDT olamazlar.» hükmünden çok farklıdır. Ayrıca «Koordinasyon kurulunun görüşü» aranmakla bir ekonomik güvence gelmiştir. Devlet Bankası olarak kurulan KİK'lerde A.Ş. yapısı için 5 ortak şartı kaldırılmıştır.

7.4. Teşekküllerin Nitelikleri: «Sermaye, ilgili Bakanlığın istemi Maliye önerisi ile Bakanlar Kurulu kararı ile saptanır» hükmü büyük bir yeniliktir.

7.5. Yönetim Kurulunun yapısının, oluşumunun, yetkilerinin, görev süresinin yeni yasada eskisinden çok başka biçimde düzenlendiği daha önce açıklanmıştır.

440 sayılı yasa Yönetim Kurulunun görev-yetkilerini açıklamamıştır. Yeni yasa konuya açıklık getirmiştir.

2929'ın Yönetim Kuruluna ilişkin önemli bir açıklaması da, toplantı ve karar nisabının saptanmasıdır.

7.6. 2929 sayılı yasa Genel Müdürlük konusunda önemli hükümler getirmiştir. «Genel Müdürlük» kavramı yasallaştırılmış, görevler, yetkiler açıklanmış, atama kolaylaştırılmış, niteliklerde en az deneyim süresi ve kamu görevine alışkanlık gibi yeniliklere yer verilmiştir.

7.7. Yeni yasa KİT'lerin alt yapıları olan müesseseleri daha sağlam biçimde düzenlenmiştir. Keza; bunların örgüt yapısının oluşumu, nitelikleri, yetkileri, görevleri, ilişkileri üzerinde durarak sağlam esaslara bağlamak istemiştir. 440 sayılı yasada yeri olmayan «Bağlı Ortaklıklar» KİT içinde yerini almış ve bu konuda da yapı, oluşum, nitelikler, yetkiler, görevler, ilişkiler açıklıkla tesbit edilmiştir.

7.8. «İştirak» konusu yeni ilkelere bağlanmıştır. Eskiden 0.15 olan en az katılma payı 0.26 olarak saptanmış, kanunun ilgili yönetim kurulunda temsili, iştirak yapılmasının kuralları yeniden belirlenmiştir.

7.9. Plan, Program, Yatırım konularında yeni yasanın 29-32. maddelerinde ciddi iyileştirmeler vardır.

7.10 Çok önemli konu olan fiat ve tarife özerkliği ile Hükümet müdahalesinin «bedelli» olması hususu, daha önce açıklandığı gibi 2929'da daha disiplinli olarak düzenlenmiş görünmektedir.

7.11. Yeni yasanın getirdiği önemli bir düzen «Personel hükümleri»ne ilişkin 41-50. maddelerdedir. Bu maddelerde çok akılcı ilkeler konmuştur. KİT için özel bir personel rejimi öngörülmüştür.

Atama, sözleşmeli personel çalıştırılması konularında bir ölçüde önemli yenilikler getirilmiştir. Hata yapma,

haksız yarar sağlama suçlarına, ilk kez olarak «gayret göstermeme» suçu eklenmiştir.

Etkili olabilecek bir siyasi faaliyet yasağı açıkça getirilerek KİT'lerin partizanlar için kayırma yeri olması önlenmek istenmiştir.

7.12 İlk kez yasalarımızda yer alan KİK konusu 51-56. maddelerde, İDT'lere ilişkin eş durumlara atıflar yapılarak düzenlenmiştir.

7.13 2929 ile gelen ve önemli bir yenilik olan koordinasyon kurulu daha önce açıklanmış olan hususlara ek olarak, KİT'lerin faaliyet alanlarını genişletme konusunda, bu kurula önemli yetki tanınmıştır. İştirakler, tasfiyeler ve benzeri konularda da bu kurula önemli görev ve yetkiler verilmiştir.