

FRANSIZ KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

(İktisadî İdare Hukukunda bir Kişilik ve Denet Sorunu)

Asistan Dr. Mehmetcan KÖKSAL

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

I — Tanım ve Kavram :

A. T a n ı m :

Fransa'da Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerinde, bugün bile çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Böyle tartışmalı bir alanda, bir tanım vermenin ne kadar güç olacağı açıktır. Ancak, konuyu sınırlandırmada, hattâ daha önce ortaya koymada belli bir tanımdan hareket etmekte de zorunluluk vardır. Faydalandığımız çeşitli kaynaklar birbirlerini tamamlayacak veya çeliştirecek, hattâ sırasında kendi kendilerini tamamlayacak veya çeliştirecek tanımlar veriyorlar. Esasen, bugün bile yapılmakta olduğunu işaret ettiğimiz tartışmalar da, bunun olağan bir sonucudur.

Bunlar karşısında, bizim davranışımızın ne olduğunu açıklamak zorundayız. Objektif ve gerçekçi bir inceleme yaptığımızı işaretlemek kaydıyla, faydalandığımız kaynaklardan bizde iz bırakanları ve farkına vardığımız (sırasında öncelikle yazarlarınca işaret olunan) bir gelişimi dikkate alarak, bir soyutlama yaptık. İncelediğimiz bilimsel kaynaklardan sonra, sıraladığımız yargısal kararlarla ve içtihatlarla uygulama alanına bu soyutlamalarımızı aktardık. Yeniden bilimsel kaynaklara dönerek, sentezi kurmağa çalıştık. Böylece

önce öğrendiklerimizi objektif bir yönden eleştirdik. Eleştirdiklerimizle de, bilgilerimizi gerçekleştirmeğe çalıştık. Tam anlamıyla bir uyum sağlayamadığımız noktalar olunca, karşılaştırmalı yöntemden ve mantıkta nekadar bir kesinliğe varılırsa o kadar bir kesinlik uğruna, ona razı kalarak mantıktan faydalandık.

Şunu da işaretleyelim ki, vardığımız tanımında, bizi destekleyen kaynaklar da, aslında bizi o tanıma vardiyan kaynaklardır. Bu bakımdan inceleme çevremizin başlangıç ve sonuç noktalarını birbirine bağlamaya da erişebildik, kanısındayız.

Kamu İktisadî Teşebbüsleri, kişileşmiş (kendilerine hukuksal kişilik tanınmış) ve iktisadî bir çalışma alanı olan birer kamusal mal varlıklarıdır (1). Bu tanım — kabul ediyoruz ki — hem çok geniştir, hem çok dardır. Taşıdığı kavramlara verilecek anlamlar, bizi çok geniş yorumlara götürebileceği gibi, bu yorumlarda tutumlu davranmak da aynı tanımı daraltabilecek bir niteliktedir. İlk ele alınışta, sentetik olan bu tanımın, tamamlanması gerekir. Önce, maddî bakımdan bir kamusal mal varlığı olduğu nedeni ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri «Kavramı»nın sınırlarını koyacak açıklamalar yapmak zorundayız. Sonra, fonksiyonel bakımdan da, iktisadî çalışmayı somutlaştıran yetki sorununu tesbit etmeliyiz.

Ancak bunları şimdilik işaretle yetinmek zorundayız. Bu nedenle tanımı gözden kaybetmemek için, onun tartışmasından çok, onu ortaya koyan kavrama geçiyoruz.

B. K a v r a m :

İktisadî alanda Kamu Hukuku çok geniş ve o ölçüde karışık bir takım konular ortaya koymaktadır (2). Bu nedenledir ki, herhangi bir konu incelendiğinde, öncelikle ona «özel bir açıdan bakmak» gerekir. Burada Kamu İktisadî Teşebbüsleri kavramı konusunda, aynı zamanda hareket noktası olarak kabul edilecek açı, Devletin iktisadî hayata müdahalesi gerçeği olmalıdır. Ancak, böylelikle Kamu İktisadî Teşebbüsleri kavramı görece bir açıklık ve kendisine ait bir yer kazanabilecektir. Kamu İktisadî Teşebbüsleri konusunda, Devletin bahis konusu müdahalesi, yapıcı ve yaratıcı nitelikte bir yö-

(1) DELION (A.G.): Le Statut des Entreprises Publiques, Ed. Berger - Levrault, Paris 1963, sa: 15.

(2) BURDEAU (G.): Cours de Droit Administratif Spécial, Les Cours de Droit 1962 - 1963, Paris 1963, sa: 76.

netim olarak ortaya çıkıyor. Nitekim, Devletin bu davranışı «mülkiyet» ve «nizamlama» şeklinde, birbirinden değişik eylemlerle fakat bir arada gerçekleşmektedir.

Ancak şunu belirtmek gerekir ki, mülkiyet hakkı sürekli ve takdirî iken, buna karşılık nizamlama yetkisi daha fazla sınırlandırmağa elverişli ve çok defa siyasal dalgalanışlara bağlı bulunmaktadır. Bütün bunların sonucunda tekrar şu noktaya döüyoruz: Kamu İktisadî Teşebbüsleri kavramı kamu mülkiyeti üzerine kurulmuştur (3).

Yukarıda verdiğimiz tanımdaki diğer unsur olan, hukuksal kişiliğe gelince, burada da Devletin açık bir müdahalesi görülmektedir. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yönetimlerindeki bir takım gereklerle göre, Devlet bu kişiliği vermekte veya geri alabilmektedir. Esasen, bahis konusu olan bu kişilik, yalnızca hukuk tekniğinin bir gereği olarak görünmektedir. Nitekim, kanun koyucu, Kamu İktisadî Teşebbüslerine bu hukuksal kişiliği, Devlet karşısında dahi, korunması gereken özerkliğin bir aracı, sorumluluğun da bir sınırlanma unsuru olmak niteliği ile tanımaktadır. İlerde işaret edileceği gibi, Kamulaştırılan Ortaklıklardaki kişiliğin devam etmesi gerçeği de ancak bununla açıklanabilir (4). Doktrinde bu kişiliğin, gerçekte Kamu ve Özel Hukuk kişiliklerini tesis eden teşkilâtlanmış hukuksal ve meşrû menfaat unsurlarıyla hiçbir ilgisinin bulunmadığının da ifade edildiği görülmektedir (5). Burada, hareket noktası olarak Devletin, iktisadî hayata çeşitli müdahale şekillerinde, kuruluşlara kişilik tanıyıp tanımaması kabul edilmektedir. Kanaatimizce, bu konuda yasama organının bir davranışı gerekmediği halde, bir hak sahibi tanımına uydurulmak istenmekte, onun sırasında iktisadî hayattaki elâstikliği sağlayabilecek işlemlerine ve eylemlerine konacak

(3) DELION (A.G.): a.g.e. sa: 15.

DELION (A.G.): L'Etat et Les Entreprises Publiques, Ed. Sirey, Paris 1959, sa: 17.

DRAGO (R.): The Public Corporation In France (The Public Corporation.) Toronto - Canada 1954, sa: 126 v.d.

WALINE (M.): Droit Administratif, 9e Ed. Sirey, Paris 1963, No: 633 v.d.

(4) HOUIN (R.): La Gestion des Entreprises Publiques et Les méthodes de Droit Commercial, Archives de Philosophie du Droit, Lib. Sirey, Paris 1952, sa: 84 v.d.

(5) DELION (A.G.): L'Etat et Les Entreprises Publiques... sa: 36.

bir engel aranmaktadır. Ancak şunu da işaret edelim ki, Kamu İktisadî Teşebbüsleri, kanun koyucunun her zaman kişilik tanıdıkları teşekküller olarak göründükleri için, bu tartışma ancak tarihsel olarak bir önem arz etmektedir.

Bütün bunların ışığı altında kalmak kaydı ile aşağıda işaret olunan noktaları tesbit etmek mümkün bulunmaktadır (6).

1. *Kendilerine hukuksal kişilik tanınmayan Kamusal Teşekküller (Kuruluşlar)*, Kamu İktisadî Teşebbüsleri olarak kabul edilemeyecektir (7). Ancak bu kategoride yer alan kuruluşların ticarî muhasebelerinin gereklerinden doğan bir «malî ferdiyetleri» bahis konusu olmakta ise de, bu ferdiyet hiçbir zaman bir hukuksal kişilik derecesine kadar varamamaktadır. Bunların yanısıra bir de «katma bütçeden doğan malî ferdiyetler» vardır (8).

İktisadî Kamu Hukuku açısından yapılacak bir çözümleme, bu ayırımın Kamu İktisadî Teşebbüslerinin başlıca özelliklerinden biri olan, tüzel kişiliğin mevcut olup olmaması gibi çok önemli bir niteliğe dayandırılmasına karşılık, gene de tam başarılı olmadığını bize göstermektedir. Nitekim, ayırım maddî faaliyetlerden çok hukuksal şekilden doğan bir nitelermeye, bir kıstasa dayanmaktadır. Kaldı ki, iktisadî faaliyetlerin hukuksal yapısı sık sık değiştirildiği için, ortada sağlam ve değişmez bir yapının var olduğu da, kolaylıkla savunulamayacaktır (9).

2. *İdarî Kamu Kurumları*: Yukarıdaki tanımın ışığı altında hukukî kişiliğe sahip olmasına ve kamusal iktisat alanında gösterdiği

(6) Burada verdiğimiz Kamu İktisadî Teşebbüsleri tanımının dışında kalan kuruluşları işaret etmek ile, aynı zamanda Fransa bakımından yapacağımız incelemenin, öznesini de tesbit etmiş oluyoruz.

(7) «Direction des études et fabrication d'armements», «Régie Industriel des établissements pénitentiaires» bu konuda başlıca örnekler olarak gösterilebilir.

(8) «Imprimerie Nationale» ve «Postes et Télécominication», bu konuda örnek kuruluşlardır.

(9) Örneğin, 5 Ağustos 1953 tarihli kanun «Les Bureaux de Recherches géologiques et géophysiques de la Direction des mines du Ministère de L'Industrie»'yi, «Bureau de Recherches Géologiques géophysiques et minières de la France Metropolitaine» adı altında, Ticarî ve Sinaî bir Kamu Kurumu haline sokarken olduğu gibi, 4 şubat 1959 tarihli Yönetmelik de, bu süreye kadar Katma Bütçeli bir Reji idaresi olan «Radio-Diffusion-Television Française» i bir Kamu Kurumu durumuna geçirdi.

çeşitli faaliyetlere rağmen İdarî Kamu Kurumlarını da, bir bütün olarak Kamu İktisadî Teşebbüsü addedemiyoruz. Çünkü, bunlar öncelikle mahiyetleri gereğince idarî olarak kalmaktadırlar. Ancak şu da var ki, Kamu İktisadî Teşebbüsleriyle İdarî Kamu Kurumları arasında yapılacak ayırım, bu ölçüde kalacak kadar, sadeleştirilemez. İşaretlenen mahiyetleri yanında daha derine inecek bir çözümleme yapmak gerekir. Esasında sınırın bu çözümlenmeden elde edilecek sonuçlar ile çizileceğini, açıkça kabul ettiğimiz için, buna çaba harcamak zorundayız. Bizi, bu sınırı çizmeğe zorlayan özellik idarî kamu kurumlarının da, iktisadî faaliyetlerde buldukları gerçeğidir. Bu göz önünde tutulursa, burada yapacağımız ayırım denemesini hangi nedenler ile, ne derece önemli bulduğumuz da kolayca anlaşılacaktır (10).

İdarî Kamu Kurumlarının, Kamu İktisadî Teşebbüslerinden farklı olduklarını tesbit etmek kararında olan bir inceleme, öncelikle genel olarak, Kamu Kurumlarını ele almak ve oradan özellik ile İdarî Kamu Kurumlarına geçmek zorundadır. Bizim için, — yukarıda olduğu gibi — idarî kategoriyi önce işaretlemenin nedeni, böyle aşırı bir örneğin dahi sırasında, Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile bir arada incelenmesine rastlamış bulunmamızdır (11).

Kamu Kurumları özel bir faaliyet alanında teşekkül eden kamu tüzel kişileridir (12). Esasen, bu tanımdır ki, incelememizde bu ku-

(10) Fransız Kamu Kurumlarının gelişimleri sonucunda, Ticarî ve Sinaî Kamu Kurumları ile İdarî Kamu Kurumları olarak ikiye ayrılması konusunda klâsik Kamu Kurumları anlayışının yıkılışı hakkında genel olarak bkz: RIVERO (J.): Droit Administratif, 2e Ed., Librairie Dalloz, Paris 1962, No: 484 v.d., öncelikle No: 487 v.d.

LIET-VEAUX (G.): Les Etablissements Publics à Caractères Industriel et Commercial, J.C.A. 150.4.1952. sa: 13 v.d.

(11) JEZE (G.): Principes Généraux du Droit Administratif, T. II. Paris 1930, sa: 28 v.d. Ancak işaret edelim ki, Jèze'in eserini kaleme aldığı sıralarda bu konular daha yeni ortaya çıkıyor, haklarında yapılacak inceleme ve tartışmalar da henüz Klâsik Kamu Hizmeti anlayışına tümü ile bağlanmış bulunuyordu. Kamu Kurumlarını, kişiliği olan kamu hizmeti şeklindeki anlayıştan, ancak yakın sürelerin hukukçularının çabası ile kurtulmuş bulunuyoruz.

(12) Tanımın nasıl bir genellik taşıdığı hakkında, süre bakımından birbirinden uzak iki kaynağı işaret ediyoruz: BERTHELEMY (H.): Traité Élémentaire de Droit Administratif, Tréizième Ed., Lib. Arthur Rousseau, Paris 1933, sa: 642. LIET-VEAUX (G.) ve DRAGO (R.): Etablissements Publics, J.C.A. 135.5.59 sa: 4.

rumları Kamu İktisadî Teşebbüslerinden ayırmak üzere girişilen çabayı — olabildiği kadar — burada özetlemeğe bizi zorlamaktadır.

Kamu Kurumları, Kamu Yararına Kurumlar ile birlikte kaynaklarını mevzuatta bulmaktadırlar (13). Ancak yargısal içtihat, Kamu Kurumlarının, Kamu Hukuku tüzel kişilikleri olduğunu ve belli bir konuda faaliyet gösterdiklerini tesbit ederek, bunları aynı maddelerde yer alan diğer kurumlardan ayırmıştır (14). Başlangıçta dar bir alanda düşünülen Kamu Kurumları, Devletin artan görevleri sonucunda, buna paralel olarak genişlemiş ve gerçek bir bunalıma kadar varmıştır (15). Bu bunalımın kurumların yeni akım ve kuruluşlar içinde ele alınmasını sağladığı da, bir gerçektir. Ancak statüleri genel bir hukuk metni ile nizamlanmadığından ötürü, aralarındaki ortak yönleri ortaya koymak bilimsel ve yargısal içtihadı zorlamış, bu konuda çeşitli görüş ve kararlar ileri sürülmüş veya verilmiştir. Kaldı ki, 4 ekim 1958 Fransız Anayasası da Kamu Kurumlarının kuruluşlarını kendi Anayasal düzeni gereğince, sayılı kanun konuları arasında saydığı için, durum bugün bile kanun konusu olarak kalmakta ve genel statü sorunu, bir sorun olmak niteliğini bugün dahi koruyabilmektedir.

Kamu Kurumları kavramı yukarda işaret ettiğimiz gibi, Doktrinde bir takım tartışmalara yol açmıştır. Bu tartışmalardan Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile olan yakınlığın ve sonra tesbit edeceğimiz farklılığın ortaya konmasına yardım edecek başlıca görüşleri, burada özetlemeyi konumuz bakımından aydınlatıcı buluyoruz.

Ancak, Aucoc (16), Ducrocq (17), Hauriou (18), Michoud (19),

(13) Fransız Meğeni Kanunu m: 910, 937, 940, 1596, 1712, 2045, 2121, 2153 ve 2227.

(14) Cassation Civile: 5 Mayıs 1856, Sirey 56, 1, 517-Dalloz 56, 1, 121 - LIET - VEAUX ve DRAGO'dan naklen a.g.m. sa: 4.

(15) Kamu Kurumları bakımından bahis konusu olan bunalımın çeşitli yönlerden ele alınışı için bakınız: DRAGO (R.): Les Crises de la Notion d'Etablissement Public, Ed. Pedon, Paris 1950. Özellikle tarihçe için: a.g.e. sa: 29 v.d.

(16) AUCOC: Conférences sur l'Administration et le Droit Administratif, 3e Ed., 1885, T. I. sa: 349 v.d.

(17) DUCROCQ: Cours de droit Administratif, 7e Ed. 1905, T. VI. sa: 81 v.d.

(18) HAURIOU (A.): Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 11e Ed. 1927 sa: 236 v.d.

(19) MICHOD (J.): Théories de la Personnalité Morale 3e Ed. 1932 T. I. sa: 360.

Berthélemy (20), Jèze (21), Bonnard (22)'in görüşleri bu bakımdan bahis konusu tartışmanın yerini hazırladıkları için önemli olmakla beraber, doğrudan doğruya Kamu İktisadî Teşebbüsleri konusuna açılan kapıların önüne kadar gelmedikleri için incelememizde yer almamışlardır.

Biz burada — olabildiğince kısa tutarak — konumuz bakımından, daha ilgili bulduğumuz Waline, Laubadère, Drago ve Connois'nın açıklamaları üzerinde duracağız.

a) Waline :

Waline'in görüşüne göre (23) Kamu Kurumlarının spesifik yanlarının yok addedilmek, jenerik yanlarının ele alınmak gerektiği açıktır. Esasen Waline'in Kamu Kurumları için «une notion générale, non spécifique» demesi de bunu göstermektedir. Genel kural dışında, mahallî yerinden yönetim idarelerinden farklı olarak, özel ve uzmanlaşma konusu olmuş bazı menfaatlerin karşılanması görevini ifa eden İdare Hukuku tüzel kişiliklerini, Kamu Kurumu diye tanımlayan Waline, bu konudaki bunalımı taşıyan bir genelliği de işaretlemiş olmaktadır (24).

Görülüyor ki, burada Kamu Hizmeti kuramına müracaat tamamen bir yana atılmıştır. Bahis konusu kurumlar yalnızca birer kuruluş ve güttükleri gayeleri bakımından incelenerek ancak öyiesine nitelendirilmişlerdir.

b) Laubadère :

Oysa Laubadère'in görüşü bambaşka bir yöndedir (25). Gerçekte Laubadère, Kamu Kurumlarını Kamu Hizmetlerinin bir yürütülme şekli olarak kabul ediyor. Ancak kamu hizmeti bahis ko-

(20) BERTHELEMY (H.): a.g.e. sa: 29, 38 ve öncelikle 642.

(21) JEZE (G.) Les Principes Généraux du Droit Administratif, 3e Ed. 1930, T. II, sa: 24 v.d.

(22) BONNARD (R.): Précis de Droit Administratif 4e Ed. 1943, sa: 55 ve 686.

(23) WALINE (M.): Droit Administratif, 9e Ed., Sirey 1963 sa: 631.

(24) CONNOIS (R.): La Notion d'Établissements Publics en Droit Administratif Français, L.G.D.J. Paris 1959, sa: 24.

(25) LAUBADERE (A.): Traité de Droit Admin., 2e Ed., Paris 1957 No: 1082 vd.

nusu olmaksızın da, bir Kamu Kurumu mevcut olabileceğini Laubardère'in kendisi de işaret etmektedir (26). Bu kamu hizmetinin bir kamu kuruluşunca (organisme public) yürütülmesi gerektiğinden Kamu Kurumları da Kamu Hukukuna tâbidirler. Bu da Kamu Kurumlarının fiilen bir yerinden yönetim kuruluşu olarak tüzel kişilik taşımasını gerektirir.

c) Drago :

Drago'nun görüşü Kamu Kurumlarıyla Kamu İktisadî Teşebbüslerini karşılaştırıp varacağımız sonuç bakımından, çok ilgi çekicidir. Yaptığı sınıflama ve karşılaştırmalı yöntemden incelememizde gerçekleşmesini umduğumuz faydayı, en çoğa ulaştıracak niteliktedir.

Drago (27) Kamu Kurumlarını 1940 yılları öncesini de kapsayan bir tanımla üç farklı kategoride toplamaktadır. Bu üç kategori de aynı tabiat, aynı şekil ve aynı düzene bağlıdır. Ancak kavram olarak farklıdır. Hemen işaret edelim ki, yukarıda bizim karşılaştırmamızda *klâsik* görüşün yıkılmasıyla ortaya çıkmasına işaret ettiğimiz İdarî Kamu Kurumları, bu sınıflamadan ilham almış bir kategori niteliğindedir.

İlk Kategori Olarak Drago, İdarî Kamu Kurumlarının karakterini üçlü bir ayırımında açıklarken, bunları organik anlamda bir «Kamu Hizmeti Teşkilâtlanması» olarak kabul ve (bir Kamu Hukuku düzeni içinde genel fayda için çalışmalarına değinmekte), genel faaliyet alanı olan bir Kamu tüzel kişisince verilmiş bir vekâletle bir hizmet ifa etmeleri nedeni ile Kamu Hukukuna tâbi olduklarına işaret etmekte, son olarak da şahıslaşmış bir kuruluş olmak niteliklerine dikkati çekmektedir.

İkinci Kategoride Drago, Meslekî Kamu Kurumları gerçeğini ifade ediyor. Burada da bir kamu tüzel kişiliği bahis konusu olmaktadır (28).

(26) «Associations syndicales de propriétaires» bu konuda başlıca örnek olarak gösterilmektedir. Burada Kamu Hizmetinin genellik niteliği en aza indirgenmiştir.

(27) DRAGO (R.): Les Crises de la Notion d'Établissement Public, Ed. Pedon, Paris 1950.

(28) DRAGO (R.): a.g.e. sa: 100 ve 164-165.

Üçüncü Kategori olarak Drago, Katışımçı (interventioniste) Kamu Kurumlarını işaretlemektedir. Aslında bunlar birinci kategorinin niteliklerini taşımakla beraber, İktisadî faaliyetlerinden dolayı, bir oranda da özel hukuka tâbidirler.

Drago'nun görüşündeki ayrıcalık, bu kategorileri yalnızca bir sınıflama olarak yapar görünmesi yanında, sonunda Kamu Kurumlarının farklılıklarının inkârına kadar uzanabilmesidir (29).

d) Connois :

Connois'nın görüşünün bizim incelememiz bakımından ilginç yönü, kendisinin Kamu İktisadî Teşebbüslerini, Ticarî ve Sinaî Kamu Kurumları ile aynı mahiyette kabul etmesidir (30). Bu şekilde çevresi genişletilmiş olan Kamu Teşekkülleri, kamusal kuruluşlar olarak çevresi genişletilmiş olan Kamu Teşekkülleri, kamusal kuruluşlar olarak idare edenlerin hâkimiyeti altında bulunmaktadır. Connois, bu niteliği bahis konusu kurumların hesaplarının kamu makamlarının denetimine bağlı olmasından çıkarmakta (31), özel bir alanda faaliyet göstermelerini ve hukuksal bir tüzel kişiliğe sahip bulduklarını belirtmektedir. Bunların sonucunda, Kamu Kurumları, özel konularda faaliyet gösteren ve tüzel kişilik sahibi bulunan kuruluşlar olarak ortaya çıkmaktadır (32).

Connois'nın belirttiğine göre, bütün Kamu kuruluşları özel bir faaliyet alanları ve tüzel kişilikleri bulunduğu takdirde, Kamu Kurumu olmaktadır. Özel olarak, Kamu İktisadî Teşebbüsleri de birer Kamu Kurumudur. Nitekim 1947 yılında Thorez ve komünist grupun teklif ettikleri 1289 sayılı Kanun ve Quelle hükûmetince hazırlanan 31 aralık 1948 tarihli tasarı ile Senatör Armegaud tarafından 1953 döneminde formülleştirilen metin de bunu doğrulamaktadır (33).

Görülüyor ki, Connois genişlettiği Kamu Kurumları çevresine Devlet Ortaklıklarını da dahil etmekte ve Kamu Kurumları, kendi

(29) DRAGO (R.) a.g.e. sa: 238.

(30) CONNOIS (R.): a.g.e. sa: 188 v.d. öncelikle 190-191.

(31) CONNOIS (R.) a.g.e. sa: 49 v.d.

(32) CONNOIS (R.) a.g.e. sa: 183.

(33) CONNOIS (R.) a.g.e. sa: 189 ve 201-207.

deyimiyle «kamusal organizmalar» konusunda aşırıya varmış bir genellikte tipik bir görüşe varmaktadır (34).

3. *İdarî - Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumları:* Ancak Connois'nin bu şekilde alanlarını genişlettiği Kamu Kurumları içinde yapılacak, İdarî Kamu Kurumları ile Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumları sınıflamasıdır ki, Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile ilgi kurulup, onu bu sınıflamaya katacak bir nitelik taşımaktadır. Gerçekten de, özei hukuk ve ticaret hukukuna tâbi, fakat Devlet'in denetimi altında bulunan Kamu İktisadî Teşebbüsleri kategorisi bir Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumu niteliğindedir. Bütün çabalara rağmen, halen ortaya konmamış bir durumda olan, genel ve ortak bir Kamu İktisadî Teşebbüsleri Statüsü geliştirilip nizamlanmadığında bu iki kategori --- çok mümkündür ki — kaynaşacaklardır (35).

4. *Konunun Mahkeme İçtihatları Bakımından İncelenmesi:* Yaptığımız çözümleme Kamu İktisadî Teşebbüslerinin, Fransada Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumlarının başlıca örnekleri olduğunu göstermektedir. Çözümlememizde hareket noktamız, kamu tüzel kişiliği ile bunun en önemli sonucu Kamu İktisadî Teşebbüslerinin idarî ve malî rejiminde görülen bir takım nitelikler olacaktır. Gerçekten, bu neden ile Kamu İktisadî Teşebbüslerini Fransız Danıştayının sık sık kullandığı terimin ortaya koyduğu anlamları, idarî makamlar yönetmekte, işletmektedirler. Bu konuda idarî makam teriminin Laubadère ve Connois'nin ifade ettikleri ve hukukî bakımdan, fazla açık olmayan «organisme public» teriminden daha üstün tutulduğunu da işaret edelim (36). Çünkü teşebbüsler için önemli olan kamu tüzel kişiliği, ancak bu makamlar ile organ — gerçek bir araç — kazanmış olmakta, tüzel kişiliğin kamu kudretinden doğan imtiyazlarını bu organlar kullanmaktadırlar. Fakat herhalde, daha önce kişilik mevcut olmak gerekecektir.

Kamu Kurumlarının, geçen yüzyılın başlarında Fransız Medenî Kanununda, Kamu Yararı Kurumları ile birlikte nizamlandığını işaret etmiştik. Bu durum karşısında iki kurumun, değişik özelliklerini

(34) CONNOIS (R.) a.g.e. sa: 189 ve 201-207.

(35) LIET-VEAUX (G.) ve DRAGO (R.): a.g.m. sa: 6.
LIET-VEAUX (G.) a.g.m. sa: 13.

(36) LAUBADERE (A.) *Traité de Droit Administratif...* sa: 209 v.d.
CONNOIS (R.) a.g.e. sa: 33 v.d.

ortaya koymak, mahkeme içtihatlarına düşüyordu. Hattâ o kadar ki, Belediye Ödünç Verme Sandıkları, kanun koruyucu tarafından, Kamu Yararına Kurumlar olarak nitelendirildikleri halde, Fransız Danıştayı bunları doğrudan doğruya Kamu Kurumu olarak kabul etmiştir (37). Bugün için kanun koyucunun kurumları nitelemesi, artık daha kesin olmaktadır. Ancak kanun koyucu, hiçbir nitelemede bulunmadığı durumlarda yargısal içtihat, eskiden olduğu gibi bazı ayıraçlar kullanmakta devam etmiştir. Doktrinde ise, bu ayıraçların araştırılması tartışmalara yol açmaktadır. Hauriou'nun ileri sürdüğü, kamu kudretinden doğan imtiyazları mı ileri sürmek veya kamu makamları tarafından tesis edilmek veya bu makamlara bağlılık derecesini mi dikkate almak (38) veyahut öncelikle kamu hizmeti amacı güdüp gütmediklerine mi değer vermek gerekecektir? Bu ayıraçlar doktrinde çok zaman, yargısal içtihadın eleştirilmesi yolu ile ileri sürülmüştür (39).

Gerçekte mahkemeler, Kamu ve Kamu Yararına Kurumları birbirinden ayırmak konusunda bütün bu ayıraçları bir arada değerlendirmektedirler.

Nitekim Gignac Kanalı Sendikaları Birliği hakkındaki Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi kararı da bunu göstermektedir. Birliğin bütçe ve giderlerine ait tayin yetkisi, o yerin valisine verildiği için ve ayrıca tüzel kişiliğin üyelerinden resim tahsil etmesi yetkisinin bulunması mahkemeyi bu Birliğin, Kamu Kurumu olduğu konusunda karar vermeğe yöneltmiş bulunmaktadır (40). Aynı şekilde Fransız Danıştayı da «Entreprise Leblanc» Anonim Ortaklığı olayında Sağlık Bakanlığı ve valielrin yetkileri altında olması, bir Kamu Hukuku tanzimî tasarrufu ile nizamlanması, muhtariyetini sağlayan tüzel kişiliği bulunması nedenleri ile, bahis konusu ortaklığın bir Kamu Kurumu sayılacağı içtihadına varmıştır (41).

Ancak şunu da işaret edelim ki, çok defa kanunlardaki bu karı-

(37) C. E. 20 Haziran 1919 Arrêt Erincat, Rec. Lebon, sa: 535.

(38) C. E. 21 Haziran 1912, D. 11., Pichot ve Trib. Conf. 21 Mayıs 1913: d. 1915, 3, 3.

(39) ROMIEU, (Conclusion) C. E. 21 Mayıs 1903, Caisses des écoles du VIe. Arr. Paris, D: 1904, 3, 1.

WALINE, (Note) Tribunalau Seine 18 Ekim 1933, D: 1934, 2, 65.

DRAGO (R.): Les Crises... sa: 47 v.d., 61 v.d.

(40) HAURIOU, (Note) Trib. Conf. 9 Ağustos 1899. S: 1900. 3, 49.

(41) C. E. 22 Aralık 1934, Rec. Lebon, sa: 1228.

şımı ortadan kaldırmak bakımından, Kamu Kurumları ve Kamu Yararına Kurumlar arasındaki sınırları çizecek mahkemeler, genel kurallar koymakta çekingen davranmakta, hattâ, bu çekingenlik sırasında iptidaen hangi mahkemede dâva açacağını açık olarak kestiremeyen hak sahiplerine de sirayet etmektedir.

Drago'ya göre gerçekte en elverişli ve diğerlerini de özetleyen ayıraç, ancak idarî makamlara bağlı olup olmamak niteliğidir (42). Nitekim bu ayıraç Fransız Danıştay tarafından da kabul edilmiş görünmektedir. «La caisse autonome de securité social dans les mines» olayında Devlet İdaresinden ayrılmış bir idarî hizmet şekli görmediği için Fransız Danıştay bu sosyal güvenlik sandıklarını Kamu Kurumu olarak vasıflandırmamıştır (43).

Öte yandan Connois da, malî muhtariyeti, ölçü kabul etmek suretiyle aynı sonuca varmaktadır. Daha önce işaret ettiğimiz gibi Connois'ya göre, Kamu Kurumları, hesapları Kamu Makamları tarafından denetlenen bir takım kuruluşlardır, (organisme) lerdir (44).

5. *Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumlarının Kamu İktisadî Teşebbüsleri karşısındaki yeri:* Yukarıda (No: 2) İdarî Kamu Kurumlarının Kamu İktisadî Teşebbüslerinden farklı olduklarını tesbit etmek için, daha önce genel olarak, Kamu Kurumlarını ele almak ve sonra özellikle İdarî Kamu Kurumlarına inmek zaruretine işaret etmiştik. Genellikle Kamu Kurumunu ortaya koymuş Kamu İktisadî Teşebbüslerinin de, Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumlarının birer örneği olduğunu tesbit etmiş bulunuyoruz. Şimdi başka bir soruna, İdarî Kamu Kurumları ile Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumları ayırımına dönüyoruz.

Metinler birini veya diğerini tanzim ettikde veya bu konuda boşluk bulunduğunda, durumun aydınlatılması için Danıştayın ayıraç aradığı görülmektedir. Bu konudaki başlıca prensipler yazarların (45) üzerinde ısrarla durdukları «Union Syndicale des Industrie Aéronautique» kararıdır (46). Fransız Danıştay bu kararda adı geçen sendika birliğinin İdarî Kamu Kurumu addedileceğine, şu üç

(42) DRAGO (R.): a.g.e. sa: 64.

(43) C. E. 16 Mart 1956 Garnett: Rec. Lebon, sa: 125.

(44) CONNOIS (R.): a.g.e. sa: 52, 81.

(45) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 16-17.

LIET - VEAUX (G.) ve DRAGO (R.): a.g.m. sa: 8.

(46) LAUREN, (Conclusion) C. E. 16 Kasım 1956, Rec. Lebon, sa: 434.

nitelikte tayin etmektedir: a) Kurumun konusu genel faydadır, b) malî kaynakları para-fiscal mahiyettedir, c) faaliyeti tamamen idarî kalmaktadır. Hemen işaret etmek gerek ki, Danıştay sosyal güvenlik düzenini ilgilendiren konular ile karşılaştığında bu açıklığı göstere-memektedir. 16 Kasım 1956 tarihli ve aynı niteliklerin uygulanma-sıyla Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumu sayabileceği bir kuruluşa ait kararında böyle bir Kamu Kurumunu İdarî Kamu Gurumu olarak addetmesi de buna bir örnektir (47). İdare Mahkemesinin olayları her zaman, belli ilkelerin ışığında nitelendirmediği daha bir çok ka-rarından da anlaşılmaktadır (48).

Değişik olaylarda değişik nitelikleri değerlendirip, belli bir ayı-racı bulmak yolunda «Union Syndicale...» kararında vardığı ilke-lere bağlı kalmayan Danıştaya karşılık, Adliye Mahkemelerinin, bu konuda daha açık ve seçik esaslar tesbit ettikleri görülmekte-dir (49).

Bu şekilde Kamu Kurumları konusunda yapılan, Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumları ile İdarî Kamu Kurumları ikilemesi, bir takım faydalar da sağlamakta ve öncelikle bu ayırımıdaki güçlük yenildik-ten sonra, bu faydalar esasen Kurumların hukukî yapı ve nitelikle-rinin olağan bir sonucu olarak görülmektedir. Gerçekten, Sinaî Ka-mu Kurumlarının gelir düzenleri, İdarî Kamu Kurumlarından ta-mamen farklı olacağı gibi (50) iç idare ve maliye konularındaki esaslar da başka başkadır. 12 Eylül 1934 Kararnamesi, 23 Kasım 1944 tarihli Yönetmelik, 6 Ocak 1948 tarihli Kanun madde 56, 10 Aralık 1953 ve 9 Ekim 1954 tarihli Kararnameler bunu açıkça göster-mektedir. Bunların yanısıra Sinaî Kamu Kurumlarındaki çalıştırı-lanların hukukî durumları (özel) İş Hukukundaki iş akdi olarak gö-ründüğü gibi ayrıca (51) yöneticilerinin de tayinleri 30 Mart 1962

(47) C. E. 7 Aralık 1956 Caisse de Crédit Municipal de Toulouse, Rec. Lebon, sa: 469.

(48) Bu konuda başlıca örnek olarak Fransız Danıştayının değişik tutumunun başlıca belirtisi açısından bakınız: LONG, (Conclusion) C. E. 26 Ekim 1956 Sarr, Act. Jur. 1956 II 460.

(49) Paris 23 Şubat 1953 Commissariat à l'énergie atomique, Gazette de Palais 1953, 1, 391. Trib. Seine 19 Şubat 1958, C.J.E.G. 1959 sa: 198. (LIET-VEAUX (G.) ve DRAGO (R.): a.g.m. sa: 9'dan naklen.).

(50) C. E. 22 Kasım 1961 Centre Hospitalier Régional de Grenoble, Rec. Lebon, sa: 653.

(51) Trib. Conf. 10 Temmuz 1956 Richert Kararı, R.P.D.A., 1956, sa: 405, C.E. 8 Mart 1957 de Labeau Kararı, J.C.—P. 1957, 9987.

tarihli ve 358 sayılı Genel Kararname hükümlerinden anlaşıldığı gibi özel bir Kararname ile yapılmaktadır.

Bir Kamu Kurumunun Sınaî ve Ticarî yahut İdarî Kamu Kurumu olmadığını ortaya koyabilmek için Waline — bu sonuçların yanısıra — ayrıca şu noktalara işaret etmektedir: Önce kurumu tesis eden metindeki terimleri dikkate almak gerekecektir. *Daha sonra* sırası ile, faaliyet konusu, malî kaynakların nereden sağlandığı, faaliyetinin neler olduğu da, bu konuda yeterli bilgiler verecektir (52).

Sınaî ve Ticarî Kamu Kurumlarının hem Kamu Kurumlarının bir kısmı, hem Kamu İktisadî teşebbüslerinin bir kısmı bulduklarını böylece tesbit etmiş oluyoruz. Ancak her ikisine karşı durumu da genel - özel mahiyette bir görünüştedir. Kamu Kurumlarının bir kısmını teşkil ettiği gibi, aynen, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin de bir kısmını teşkil etmektedir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki, bugün için Fransada Kamu İktisadî Teşebbüsleri aynı şekilde anlaşılan yeknesak bir hukukî kavram olarak mevcut değildir. Hemen belirtelim ki, biz incelememizde «kavram» diye bir bölümü ancak bilimsel bir değerlendirme çabası bakımından, açmış bulunuyoruz. Burada bahis konusu olan ise hukukî - kanunî bir «kavram» dır. Bu en önce genel hukukî bir statünün mevcut bulunmayışıyla açıklanmak gerekir. İleride görüleceği gibi, kısmen genel bir statü bugün de vardır. Ancak, çeşitli kaynaklardan devşirilen çok sayıda unsurların birleştirilmesi şeklindeki bu kısmî genel statü yetmez. Asıl önemli olan, bir hukukî ve üstelik resmî senteze varabilmektir. Çeşitli çabalara rağmen buna henüz ulaşılamamıştır. Ancak bu dağınıklık işaretlenen genel statüyü, hemen kaleme almak için olduğu kadar, ihtiyaçtan doğan gelişmelere de sebep teşkil etmektedir (53).

Fransada Kamu İktisadî Teşebbüsleri kavramının iki kategori kuruluşu ihtiva ettiği iddia olunmuştur: E.D.F. ve G.D.F. gibi kamulaştırma kanunlarından doğan ve bu suretle Sınaî ve Ticarî Kamu Kurumları ile (kamulaştırılmış banka ve sigortalar gibi) kamulaştırılmış ortaklıklar. Bu son kategori bütünüyle Özel Hukuka bağlı olduğu için, üzerinde bir takım tartışmalar bahis konusu olmak-

(52) WALINE (M.): Droit Administratif (1963), no. 632.

(53) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 37.

tadır (54). Liet-Veaux ve Drago'ya göre bu kategoriyi teşkil eden ortaklıkları Connois'yi izleyerek Kamu Kurumu, özel olarak da Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumu saymak bir yanılmadan ibaret olacaktır (55). Liet-Veaux ve Drago bu birleştirmeyi bir zorlama olarak nitelendirmektedir (56). Ancak bunları Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumu olarak kabul etmeğe hukuken imkân olmadığı bu şekilde ortaya çıkmakla beraber, Devletin bunları bu biçim altında telâkki etmesine — hukuk dışı — hiçbir engel de yoktur. Nitekim Devlet böylece dağınık halde bulunan aktifleri toplayarak veya bir teşebbüs yaratmak amacıyla hareket ederek kendisini geleneksel Kamu Kurumu formülünü kullanmakta haklı bulmaktadır.

6. *Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumları ve millîleştirilmiş anonim ortaklıkları*: Ancak Kamu İktisadî Teşebbüsleri tanım ve kavramını belirtirken, ona dahil edilmek istenilen bu iki kategori (Sinaî ve Ticarî Kamu Kurumları ile Kamulaştırılmış Anonim Ortaklıklar) arasında kuramsal bir fark bulmak elbetteki mümkündür. Derhal işaret edelim ki, bu fark bir de şu bakımdan bulunabilir: Özel anonim ortaklıklar ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasında. Ancak, bu bizi şimdilik ilgilendirmemektedir. Esasen böyle bir fark, daha çok Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özel Hukuk ve Ticaret Hukukuna olan ilgileri açısından önemli bir konudur. Doğrudan doğruya Kamu İktisadî Teşebbüsleri sayılıp sayılamayacak kuruluşlar bakımından böyle bir karşılaştırmanın burada incelenen konu bakımından dik-kati çeken bir yanı yoktur.

Kamu Kurumlarında Devlet, ya bir sermaye vermek veya daha önce kamulaştırılmış malları nakil suretiyle, bir tüzel kişilik meydana getirip, ona malî bir muhtariyet tanımakta olmasına karşılık, kamulaştırılmış Anonim Ortaklıklarda çeşitli hissedarların — adeta onları istimplâk ederek — ellerindeki payların maliki haline geçmektedir. Bu son halde, kamulaştırmadan önceki kişiliğin olduğu gibi kalmakta olup olmadığı tartışılabilir. Fakat, herhalde iki kategori arasındaki fark bir bakıma ancak şekilde kalmaktadır. Çünkü

(54) WALINE (M.): a.g.e. No. 642-643.

FUSILIER (V.): Le Statut du Personnel des Entreprises Nationalisées Comparé au Statut des Agents de la Fonction Publiques. R.P.D.A. 1956 sa: 50.

(55) CONNOIS (R.): a.g.e. sa: 195 v.d.

(56) LIET-VEAUX (G.): ve DRAGO (R.): a.g.m. sa: 9.

Devletin malik olmasıyla, — madem ki bir ortaklıktan bahsediliyor — tek hissedar olması aynı değerdedir. Kaldı ki 30 Nisan 1946 tarihli Kanunun tesis ettiği Devlet Ortaklıkları da Kamulaştırılmış Ortaklıklara uygulanan kurallara bağlı oldukları gibi, malik adetleri Kamu Kurumlarından daha fazla da değildir. Bütün bunlar sonucunda Kamu Kurumlarının bir isim olarak taşınmasına da, taşıdığı isme de fazla önem vermemek gerekir. Nitekim Connois, Devlet Ortaklıklarını da aynen Kamu İktisadî Teşebbüsleri için olduğu gibi, birer Kamu Kurumu olarak kabul etmektedir (57). Ancak şunu da kaydedelim ki, Fransada Devlet Ortaklıkları karşısında kamulaştırılmış anonim ortaklıklar hiç olmazsa ve belki sadece müşteriler karşısında, kamulaştırmanın yaratacağı ürküntünün ortaya koyduğu bir takım sarsıntıları en az dereceye indirir.

7. *Karma Ekonomi Ortaklıkları:* Karma Ekonomi Ortaklıkları konusunda ileri sürülen bazı esaslar bizi, Kamu İktisadî Teşebbüsleriyle bunların arasında bir benzerlik veya ayniyet kurulup kurulamayacağını tartışmaya yöneltmektedir. Gerçekte Devletin Karma İktisat Ortaklarındaki payı mülkyetin tümüne hiçbir zaman varmayacak bir şekilde, sermaye üzerinde bir hakimiyet ilerlemesi göstermekle beraber, yetki bakımından çok defa bu nisbetle ölçülemeyecek kadar, fazladır. Devletin iktisadî hayata müdahalesi siyasetinin, burada tipik bir örneği ve görünüşü bahis konusudur (58). Çok düşük nisbette kalan bir takım katılmaların bu bahsin dışında bırakılacağı kesinlikle değilse bile elbetteki söylenebilir. Esasen Fransız Danıştay İçtihadları da böyle durumlarda bir Karma İktisat Ortaklığının mevcut olmayacağını ifade etmektedirler. Ancak Devletin katılma nisbeti ne olursa olsun, bu Ortaklıklar hiçbir zaman bir Kamu Kurumu veya Devlet Ortaklığı derecesine varamamaktadırlar (59). Ayrıca Devletin çeşitli ortaklıklarda yönetim yetkilerini sağladığı durumları, hükûmet komiseri gönderdiği ortak-

(57) CONNOIS (R.): a.g.e. sa: 195-200.

(58) BRANGER (a.): Les Participations Financières de l'Etat, Dr. Soc. 1960 sa: 125.

DELION (A.G.): Les Filiales des Entreprises Publiques, Dr' Soc. 1960, sa: 381.

GODCHOT (J.E.): Les Sociétés d'Economie Mixte et l'Amenagement du Territoire, Ed. Berger-Levrault, Paris 1958. (Eserin birinci bölümüne bakınız).

(59) Waline (m.): a.g.e. No: 1309.

lıkları ve Kamu Kurumu şeklindeki Uluslararası Kamu İktisadî Teşebbüslerini de bahis konusu ortaklıklardan ayrı tutmak gerekir (60). Bunun yanısıra Compagnie Française des Petroles'e % 35, Compagnie Generale de Navigation sur le Rhin'e % 35, 82 nisbetinde katılan Devlet, bu nisbetlerin % 50'nin altında olmasına rağmen, çoğunlukta olan aktif bir ortak gibi hareket ederek, bu ortaklıkları üstün yetkilerini kullanarak Kamu İktisadî Teşebbüsleri kategorisine yaklaştırmaktadır (61). Ancak bu arada Devlet iştirakinin, Soci  t   Français des Nouvelles Hebrides'de olduğu gibi % 2,7 kadar düşük olması nedeniyle, mülkiyetten doğan hakları kullanamamasına karşılık, gene de üzerlerinde h  kimiyet yetkisini kullandığı ortaklıkları işaret etmek gerekir (62). Ancak kanaatimizce, esasen bu ortaklık, İngiltere, Fransa bakımından kamusal ve diğer yandan özel sektör karışımı olmak üzere Uluslararası bir kuruluş niteliğinde olduğu için, bu ortaklığın ortak olan Devlete, payı dikkate alınmadan payından daha fazla bir yetki verebileceği olağandır. Hemen belirtmek gerekir ki, bunlar da Kamu İktisadî Teşebbüsü kategorisine dahil edilemeyecek kuruluşlardır.

Bugün için doktrin, Devletin çoğunlukla katıldığı ortaklıkların sayılarının gittikçe arttığını da dikkate alarak, Kamu İktisadî Teşebbüsü saymak eğilimini göstermektedir (63).

8. *Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Şubeleri:* (Filiales) Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasına katılmamaları tartışma konusu olan bir kuruluş  rneği de kendi Őubeleridir. İlk bakışta Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Şubelerinin bulunuşu garip görülürse de, kanunla çizilmiş konularda faaliyette bulunmak üzere h k met kararıyla kurulmaları önüne geçilmez bir artma nedeni olarak onlara alışıklığı sağlamıştır. Bu hukuksal parçalanış, kapitalizm mantığının tipik bir ifadesidir. Ancak devletin kamu kudreti özel ortaklıkları, nasıl Karma veya Devlet Ortaklıkları haline getirmek suretiyle bir değişikliğe uğratıyorsa, aynen Şubeler alanında da böyle Kamusal kudretten

(60) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 19.

(61) CHAZEL (A.) ve (POYET) (H.): L'Economie Mixte, P.U.F. 1.  re Ed. Paris 1963, sa: 49, 56-57.

(62) BRED  N (J-D.): L'Entreprise Semi-Publique & Publique et Le Droit Priv  , L.G.D.J. Paris 1957, No: 26 v.d.

WALINE (M.): a.g.e. no: 1294.

(63) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 21.

gelen ve kapitalizmden farklı bir özellik vardır denilebilir. Ancak Şubeler Kamu İktisadî Teşebbüsleriyle anonim ortaklıklar arasında, yardımcı bir kategori teşkil ettikleri için, kendilerinden Karma İktisat Ortaklıklarını hatırlatması kaçınılmaz bir sonuç olmaktadır. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin şubeleri ana teşebbüsün az veya çok ihtisaslaşmış birer uzantısı şeklinde görünmektedirler. Ancak ayrı bir hukukî kişilikleri mevcut olduğu için, bu uzantı daha çok hukuksal bir mahiyet taşımaktadır (64). Kamu İktisadî Teşebbüsleri, şubelere çok defa çoğunlukla olmakla beraber, azınlıkta veya eşit payda da katılabilirler. Bunu belirliyen ölçü bir hukuk kaidesi olmaktan çok, Kamu İktisadî Teşebbüsüne hâkim olan iktisat siyasetidir. Kuruluşları açısından şubeleri «Şekil» ve «Ortaklık şubeleri» olmak suretiyle iki kategoriye ayırmak mümkündür.

a) *Şekil Şubeleri*: Ana teşebbüsün iştirakinin % 100'e yakın olacak nisbette tek ortak niteliğinde bulunduğu şube kategorisidir. Bu bakımdan haklı olarak, Ortaklıklar Hukukunu düzenleyen 24 Temmuz 1867 tarihli Kanunun en az 7 ortağın iştirakini tanzim eden 23 ncü maddesi Fransada bugünün şartlarına uymamasından ötürü adeta istihza konusu olmaktadır. Bu kategori şubelerde, yöneticilerin seçimi Kamu İktisadî Teşebbüslerinden farklı olarak yukarıda işaret edilen kanun hükümlerine uymak suretiyle, anonim ortaklıklarda olduğu gibidir.

b) *Ortaklık Şubeler*: Genel olarak ortaklıkların iştirakiyle kurulurlar. Çok defa da kanunun aradığı 7 ortak bulunamayacağından, Kamu İktisadî Teşebbüsleri özel teşebbüslerde olduğu gibi yöneticilerden bazıları, bütünleyici ortak olarak şubenin yapısına dahil edilirler. Ancak kanunun belirttiği sayıda ortak bulmak güçlüğüne bir nedeni de, şubeler üzerindeki Devlet denetiminin etkinliğidir (65). Gerçekte şubeler Kamu İktisadî Teşebbüslerinin, yukarıda ifade ettiğimiz gibi, kişileşmiş birer uzantısıdır. Kendilerini Kamu İktisadî Teşebbüsleri karşısında, aynen onlar gibi mütalâa etmek ve değerlendirmek gerekmektedir. Fransız uygulaması da bunu göstermekte, şubelerin teşebbüslerden değişik bir kuruluş olmadığını tekrarlamaktadır.

9. *Kamu İktisadî Teşebbüsleri*: Bu suretle Fransada Kamu

(64), (65) DELION (A.G.): Les Filiales... sa: 381, 388-389.

İktisadî Teşebbüslerinin hangi kuruluşlardan meydana gelmiş bir kavram olduğunu, ayırım yöntemi ile (selection) ortaya koymuş bulunuyoruz. Belli bir Genel Statüden yoksun olan Kamu İktisadî Teşebbüsleri gerek doktrin, gerek içtihat bakımından bu yöntemle somut hale getirmek, elbette değişkenli olacaktır. Fakat henüz genel kodlara varmak zaruretinde olmasına karşılık, bu durumun gerektirdiği kararlılığı çeşitli iktisadî, toplumsal ve siyasal sebeplerle elde edememiş, İktisadî Kamu Hukuku ve özellikle de İdare Hukuku alanında buna kısmen de, razı olmak gerekir.

Bundan ötürü Fransada yapılacak bir incelemede Kamu İktisadî Teşebbüsleri kavramı değişken olduğu gibi, bu kavramdan hareket eden tanım da, bir araya getirmekte bulunduğu unsurlar bakımından hayli kalabalık olacaktır. Sonuç olarak denebilir ki, geniş anlamda Kamu İktisadî Teşebbüsleri, Devletin, gerek doğrudan doğruya mülkiyetine veya sermayesinin çoğunluğuna sahip bulunduğu, gerekse kendisiyle Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasında bulunan ve arada kalan (mutavassıt) teşekküllere iştirak suretiyle tahsis ettiği şahıslaşmış bir mal varlığıdır (66).

II — Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Tarihsel Gelişmeleri :

Tarihsel gelişmeye ayırdığımız bu bölümü tanım ve kavram ayrıntılarından sonraya alışımızın, bir takım zorunluluklardan doğduğunu açıklamalıyız. Bunda, önce Kamu İktisadî Teşebbüslerinin tanımlaması ve belirtilmesinin tarihsel gelişmede izlenen bir konu olarak ortaya çıkması gerektiğinin payı büyüktür. *Bunun yanı sıra* belli bir ideoloji ve iktisat siyasetinden hareket ile tesis edilmeyip, aksine günlük ve ampirik zorlamalarla kurulan Fransız Kamu İktisadî Teşebbüslerinin sınırlı bir genel statüye ulaşamadıkları da göz önünde tutulursa, onları peşinen tanımlamakta zorunluluk görüleceği açıktır. Kaldı ki, hiç değilse günümüz bakımından, sonuç niteliğinde bir tanıma varan bir doktrin ve içtihat karşılaştırmasında ulaşılan noktayı 1964 için belirtmekle, arkada kalan gelişme aşamaları için yürünen yolun sonundaki bir aydınlığı sağlayacağımızı, bununla daha bilimsel bir davranışta bulunduğumuzu kabul ediyorduk.

(66) Bu tanıma günden güne faaliyet alanı genişleyen Komün İdarelerinin giriştikleri iktisadî nitelikte mahallî teşebbüsleri de katmak gerekir. Bu, malik veya denetimi yapacak kuruluşa ağırlık merkezi tanıyan bir tanımda kaçınılmaz bir sonuçtur. (DELION (A.G.): Le Statut... sa: 22).

Bu gerekçelerledir ki, tarihsel gelişmeyi, esasen gelişen konuyu tanımadıktan sonraya bıraktık. Bilimsel olan ile gerçek olanın orta yerinde bulunan varsayımsal uzaklığı kapatacak bir görünüş kurmak, elbet tarihsel gelişmeyi hiçbir ön yargının etkisinde kalmadan nakletmeğe bağlıdır. Bu neden ile de, bu tarihsel gelişme bölümü daha amprik olacaktır.

1. Genel bir statüden yoksun olan Fransız Kamu İktisadî Teşebbüslerinin iktisadî ve teknik çeşitlilikleri onların belli kategorik eğilimlerle açıklanmasını, tarihsel gelişmeleri bakımından dahi imkânsız hale sokmaktadır. Tarihsel nedenlerin yanında, 1789 ların bireyici demokrasinin alışılâ gelen yaşantısının, yeni iktisadî zorlamalar karşısında bocalaması da, bu gelişmede zikzaklıklar yaratmıştır.

Ancak bu gelişmeyi biz bir sınırlamaya bağlı tutuyor, yalnızca Kamu İktisadî Teşebbüsleri bakımından ele alıyoruz. Ancak unutmamak gerekir ki, Kamu İktisadî Teşebbüsleri de bahis konusu değişim ve gelişimlerle varılmış bir sonuç olarak, geniş anlamda Devletin iktisadî hayata müdahale şekillerinin başlıca tablosu olarak bizi burada ilgilendirmektedir (67).

Fransada 1918 yılına kadar, Reji (68) olarak yönetilen iktisadî faaliyetleri bir yana bırakırsak, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin izlerine açık ve seçik olarak rastlanmadığı iddia edilebilir. Kamu İktisadî Teşebbüsleri bakımından yapılacak bir gelişme incelemesinde, Krallık Devrine kadar inmek suretiyle Compagnie des Indes Orientales veya Banque Générale gibi kurumları incelemek, kralların özel olanın yanısıra, kamusal olan kişiliklerinin şaşırtıcı sonuçlarına kapılmak olacaktır. Kaldı ki, Fransada da Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Birinci Dünya Savaşından az önce veya sonra ortaya çıkan tipik bir kuruluş kategorisidir. Compagnie du Chemin de Fer de l'Etat her ne kadar Devletten ayrı bir hukukî kişilik olarak kabul edilmekte ise de Kamu İktisadî Teşebbüsleri için unsur değerinde olan malî muhtariyetten mahrum bulunuyordu.

2. Birinci Dünya Savaşının sonrasında, iktisadî potansiyelin

(67) MAILLET (J.): Aspect Historique des Nationalisations Françaises (3e. Colloque des Facultés de Grenoble) Lib. Dalloz, Paris 1956, sa: 15-22, 30.

(68) DELION (A.G.): Les Services Industriels en Régie de l'Etat, Dr. Soc., 1963, sa: 8 v.d.

hareketini tayin etmek yetkilerini eline geçiren Devlet, 16 Kasım 1926 tarihli Kararname ile Demiryolları işletmesine yukarıda yoksun bulunduğunu söylediğimiz malî muhtariyeti de sağlamış oldu. Ancak bundan sonradır ki, bazı pratik endişeler, doktrinin de yardımıyla, «Belediye Sosyalizmi» ni ortaya çıkardı. 28 Aralık 1926 tarihli Kanun - Kararname bu görüşleri adeta, olumlu yönde müeyyidelendirerek, iktisadî gelişim konusunda yeni kuruluş hareketlerini hızlandırdı. Régie Air Afrique 8 Nisan 1937, Régie autonome des Petroles 29 Temmuz 1939 Kararnameleriyle bu rejimin eseri olarak kuruldular.

Bütün bunlarla birlikte, Kamu Hizmeti gören teşebbüslerin karşılaştıkları bunalım ve sarsıntı, Devletin onlara iştirakini ve hattâ sırasında yönetimlerini eline geçirmesi sonucunu doğurmuştur (69). Compagnie Générale Transatlantique 20 Temmuz 1933 tarihli Kanun, Compagnie Air-France (70) 30 Ekim 1935 ve Société National des Chemins de Fer Français (71) 31 Ağustos 1937 tarihli Kararnameler ile bu ikinci eğilimin sonucunda yeni şekiller aldılar.

Amprık zorlamaların yanında doktrinin de bu gelişmeyi sevkeden bir kuvveti olduğu unutulmamak gerekir. Bütün kıtaya hâkim olmaya başlayan *Marksist İktisad görüşünün* peşinden. Fransız reformcu sosyalizmi de bu konuda belli başlı ve ilk örneklerdir. Kaldı ki, 1919 da toplanan C.G.T. Lyon Kongresi Fransa'ya özgü bu son görüşü «Sanayileştirilmiş Kamulaştırma» formülü altında benimseyerek yaymakta kararlı görünüyordu. Öte yandan, Quadragesimo Anno de 1931 döneminde Hristiyan sosyalizmi Devletin iktisadî hayata kamu yararına olmak üzere müdahalesini gerektiren fertlerin ellerinde toplanan hareketsiz malların iktisabı şeklinde bir davranışı sağlık veriyordu. Bazı Fransız yazarları bunu Marx'ın vardığı bir sonuçtan tamamen farksız görmekte idler (73).

(69) BAUCHET (P.): Propriété Publique et Planification (Entreprises Publiques non-Financières) Ed. Cujas, Paris 1962, sa: 14-17.

(70) CHENOT (B.): Les Entreprises Nationalisées, P.U.F., 3e. Ed. Paris 1963, sa: 65 v.d. 69.

(71) LESCUYER (G.): Le Contrôle de l'Etat Sur les Entreprises Nationalisées, L.G.D.J., Paris 1962, sa: 9 v.d.

(72) LESCUYER (G.): a.g.e. sa: 8.

(73) DELION (A.G.): l'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 6.

3. İkinci Dünya Savaşından sonra ise, Kamu İktisadî Teşebbüsleri kesiminde bugünkü genişlik ve karakterler ortaya çıktı. Günlük zorlamaları izleyen iktisadî siyaset, savaş yıllarının gerektirdiği ve getirdiği zararların telâfisi için uzun süreler isteyen bir takım ihtiyaçlarla karşı karşıya bulunuyordu. Plân fikri günlük zorlamaların ötesinde geniş zamanlar için bir davranış gereğinden doğdu. Bu gözlemin plân ve onun yöneticilerinin taşıdıkları yetkiler arasındaki bir bağ ile açıklanması mümkündür (74).

Doktrin ve ideolojik fikirler bu sürede de ancak uygulamayı, bazı esaslar etrafında denge sağlamağa yöneltmişler, hiçbir zaman doğrudan doğruya öncelik taşımamışlardır. Nitekim, Fransız Millî Mukavemet Konseyinin programında görülen «kamulaştırılmış büyük üretim yollarının millete dönüşü» daha sonra 1946 Fransız Anayasası ön demecinde şu ifadeye bürünmektedir: «Millî bir kamu hizmeti veya fiilî bir tekel niteliğinde veya bunları çalıştıran her teşebbüs ve mülk toplumun malı olmalıdır».

Bununla birlikte *pratik nedenlerin rolü* doktrin ve ideolojilerden daha önce gelen bir sıradadır. Nitekim bu nokta göz önünde tutulursa, Renault Fabrikaları'nın 16 Ocak 1945 tarihli Yönetmelik ile kamulaştırılması işçilerin yönetime katılmalarını sağlayacak örnek bir Kamu İktisadî Teşebbüsü göstermek endişe ve zorlamasından doğmuştur (75). Bunun yanısıra iyi teşkilatlanıp, koordine edilmeyen teşebbüsler de kamulaştırılmışlardır ki, 8-17 Nisan 1946 Kanunlarıyla böyle bir işleme konu olan Elektrik ve Gaz Ortaklıkları bu davranışın başlıca örnekleridir.

Bu arada, yeni beliren bir takım hizmetleri ifa etmek için de, hukukî kuruluş şekli olarak, Kamu İktisadî Teşebbüsleri şekli tercih edilmiştir. (12-18 Ekim 1945 tarihli Yönetmeliklerle tesis olunan Petrol Arama Büroları ve Atom Enerjisi Komiserliği gibi...) Son olarak da, eskiden beri mevcut olan Kamu İktisadî Teşebbüslerinin, Karma İktisat Ortaklığı olarak yeniden düzenlendiğini müşahade ediyoruz. (Messagerie Maritime et Compagnie Générale Transatlantique - 28 Şubat 1948 tarihli Kanun ve Compagnie Air - France - 16 Haziran 1948 tarihli Kanun -)

(74) FRANCE (M.): La République Moderne. Ed. Galimard, NRF (idées), Paris 1962, sa: 141 v.d.

(75) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 30.

LESCUYER (G.): a.g.e. sa: 191 v.d.

Ayrıca savaş sırasında müsadere edilen düşman malları, Kamu İktisadî Teşebbüsü şekli altında Kamu Sektörüne alınmıştır. (Union Générale Cinématographique - 9 Haziran 1945 Yönetmeliği -).

Bu çeşitli Kamu İktisadî Teşebbüslerinin aralarında bazı ortak noktaların bulunuşu, kuruluşlarında hâkim bir iktisadî görüşün, gene de bahis konusu olabileceği kanısını uyandırmaktadır. Bu ortak noktalar da özerklik ve ticarî bir tarzda yönetilmeleridir.

4. Günümüzde Kamu İktisadî Teşebbüslerinin tesis edilmesi ve tesis edilenlerin korunması sorunu, artık yavaş yavaş siyasal etkilerden kurtulmağa başlamıştır. Öte yandan doğrudan doğruya iktisadî yönetimin meşruluğunun Katolik Kilise tarafından tekrar teyid edilmesi de bunu göstermektedir. (Encyclique Mater et Magistra, 17 Temmuz 1961) (76).

Bugün artık dinsel kurumların, bu konuda, Kamu Hizmetleri karşısında geçmiş sürelerden arta kalmış da olsa bir etkinlikleri elbette bahis konusu olamaz. Kamu Hizmetleri çoğunlukla kamu makamları tarafından nizamlanmak ve yönetilmek gerektiğinden Katolik Kilisesinin, yukarda işaretlenen 1931 ve 1961 deki tutumunu olsa olsa halk kitlelerinin üzerindeki etkileri bakımından değerlendirmek gerekir.

Bu kuruluşun sonucunda siyasal düşünüş yerini, iktisadî ve teknik değerlendirmelere bırakmış oluyordu. Kanaatimizce bunun nedeni, siyasal etkenleri arka plâna atarak, esasen onu bir amaç olmaktan çıkararak olayların, siyasal mekanizmayı bir araç olarak kabul etmelerinde aranmak gerekir. İktisadî demokrasi bütün kurumları ile kabul edilmese bile, etkisinin parlâmentolarda veya hükûmetlerde üyeleriyle gösterince bunu da olağan karşılamak tek yönlü bir siyasetin terkedilmesi gerektiği veya bir sonuç olarak zuhur etmesi bakımından ilginçtir. Nitekim Fransada bizim tesbit edebildiğimize göre yıllardan beri bütün hükûmetlerde Maliye ve İktisadî İşler Bakanlıkları bu düşünceyi yansıtan kişiler arasından seçilen kimseler olmuşlardır.

Bugünün Fransasında müşahede edilen gerçek, bizim için şu olmaktadır: Kamu kesimi hızla gelişiyor ve genişliyor, Kamu Tüzel Kişilikleri kendi adlarına fakat Devlet hesabına bir çok Kamu İktisadî Teşebbüsü kurmaktadır. Evrimin son sözü burada da söyle-

(76) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 32.

mediği açıktır. Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve şubeleri yoluyla yata-yayda çevreye yayılan bir alanda günbegün artmaktadırlar. Fransada Kamu kesimindeki kurumların bu artışında kârlılık diye bir sebep veya gaye asla aranmamaktadır. Bu artış, bir olaydır ve ancak kurumların üzerlerine aldıkları görevlerle açıklanan bir nedene dayanmaktadır. Kelime cömertliğine asla saplanmadan diyebiliriz ki, bu görev, Kurumun gayesini tâyin ve tesbit etmektedir. (Bu durum, aşağıda açıklayacağımız İktisadî Özellik konusunda daha belirli bir hale gelecektir). Bu gaye ise çok defa Kamu İktisadî Teşebbüslerinin çalıştığı alanı aştığı için, çoğalma ve genişlemedeki olabirlik, imkân kolaylıkla anlaşılır (77).

Şunu da derhal belirtelim ki, bu genişleyiş ne çağdaş Özel Teşebbüscü tutumların karşısında yer almaktadır ne de onların alanını daraltmaktadır. Olsa olsa Devletin üzerine aldığı yeni görevlerle ilgili olup sırasında özerklik tanınan teşebbüslerin kamusal deneti bakımından önemlidir. Ancak bu denetim iledir ki, Devlet bölünmekte olan kamu kudretini, toplamak maksadıyla gerçek anlamında, yeni bir kamusal hamle yapmaktadır.

III — Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özellikleri :

Kamu İktisadî Teşebbüsleri için verdiğimiz — ve açıklanması hayli uzun süren — tanım ve kavrama varan açıklamalar konusunun, tarihsel gelişme içinde konumuz olan kuruluşlara özellik olarak şunları kazandırdığını görüyoruz: (1) Genel fayda, (2) İktisadî özellik, (3) Konusunu gerçekleştirmek için Özel Hukuka göre faaliyette bulunma (78).

Esasen Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Kamusal Mal varlığı olarak kuruluş nedenleri, ticarî usullerle, iktisadî bir gayeyi bir görev olarak yerine getirmek biçimi altında genel faydayı sağlamaktır.

A — Genel Fayda :

Şunu herşeyden önce belirtmek gerekir ki, bu özelliğin Kamu İktisadî Teşebbüsünün bir Kamu Hizmeti görüp görmemesiyle hiç-

(77) DELION (A.G.): l'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 19-20, 37.
DELION (A.G.): Les Filiales... sa: 393-394.

(78) BURDEAU (G.): a.g.e. sa: 84, v.d.

bir ilgisi yoktur (79). Esasen genel faydayı bir hareket kaidesi olmaktan çok, bir ruh haleti olarak açıklamak gerekir. Bununla beraber, kesin olarak Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve Kamu Hizmeti arasındaki sınır da belirtilmek gerekir. Gerçekten de maddesel bir ayıracıla ortaya konamayan Kamu Hizmeti, dar anlamda teşebbüs kavramından organik olarak ayrılmış bulunmaktadır (80). Belli bir ülkede, idare edenlerin kamu hizmeti usulleri ile bir genel faydayı sağlamaya çalışmalarına konacak bir engel elbette kolaylıkla tasavvur olunamaz. Böyle olunca, bir Kamu Hizmeti, bir hizmetin yürütülmesinin asla maddesel değil, ancak usule ait ve şekilsel ayırıcı ile ortaya konmuş olabilir. Oysa, Kamu İktisadî Teşebbüsleri hizmetin yürütülmesinin bir usulü değil bir kuruluşudur. Böyle olunca da, bir Kamu İktisadî Teşebbüsünün bir Kamu Hizmetinden ibaret olduğunu söylemenin anlamsız olacağı ortadadır. Şu halde Kamu İktisadî Teşebbüslerinin bazıları Kamu Hizmeti görecektir, bazıları görmeyeceklerdir (81).

Delion, bu gözlemin çok geniş bir alanda *idarî ve siyasal bakımdan* çok etraflı yankılar bırakacağını ifade etmektedir (82). Nitekim *idarî bakımdan* böyle bir gözlem, Kamu İktisadî Teşebbüslerin ortak düzeni ile Kamu Hizmetleri arasında bir ayırım yapmayı gerektirdiği açısından önemli bulunmaktadır. Bu karışımın ancak Kamu Hizmeti gören Kamu İktisadî Teşebbüsleri bakımından mümkün olabileceğini unutmamak gerekir. Kaldı ki, ortak düzen kimi defa Özel Teşebbüslere de uygulanabildiği halde, böyle bir durum onları Kamu İktisadî Teşebbüsleri Statüsüne sokmak için yeterli bir sebep olamaz.

Siyasal bakımından ise, böyle bir ayırımın yapmamak veya göz önünde tutmamak Devletin Kamu Hizmeti gerekçesiyle iktisadî hayata el atabileceğinin kabulü olacaktır. Bu ise Marksist İktisad Düzenini kabul etmeyen bir Devlet siyaseti ile çelişiklik arzeder.

(79) RIVERO (J.): Droit Administratif, Lib. Dalloz, 2e Ed., 1962, no: 504. WALINE (M.): a.g.e. no: 1281.

(80) CHENOT (Note) C. E. 2 Mayıs 1944 Rec. Lebon, sa: 129 (DELION «Le Statut...» sa: 22'den naklen).

(81) DELION (A.G.): L'Etat et les entreprises Publiques... sa: 23.

(82) DELLION (A.G.): Le Statut... sa: 23.

B — İktisadî Özellik :

Delion tarafından, Kamu İdare ve Kurumları için bahis konusu olan idarî özelliğe karşılık olarak teklif edilen bu özellik (83) açıklanmağa muhtaçtır. Bilindiği gibi idarî özellik Kamu İktisadî Teşebbüslerine de uygulanan bir ilke olarak, onların kanun koyucunun özel kesime bıraktığı alanlarda kalmak ve ancak sınırlandırılmış bazı yetkileri kullanmak durumunda olmalarını ifade eder. Gerçekte E.D.F. ve G.D.E. 8 Nisan 1946 tarihli Kanunla, yukarıda ifade edilen anlamda özel sektöre bırakılan önceki faaliyet konularını ifa etmekte devam etmişlerdir. Ancak bu sınırlı yetkilere sahip olmak sorunu, Kamu İktisadî Teşebbüsleri bakımından çok daha elâstikî kılınmakta ve günlük olayları yer yer ayak uyduran yargı sisteminin yardımı ile de başka bir yöne sevk edilmiş bulunmaktadır. İşte bu suretledir ki, Kamu İdare ve Kurumları için bahis konusu olan sınırlı idarî özellik, Kamu İktisadî Teşebbüsleri için iktisadî olan bir özellik şeklinde ortaya çıkmaktadır. Esasen Kamu İktisadî Teşebbüslerine, sırasında özel teşebbüslerden daha fazla ihtiyaçları olan ticarî ve teknik bir özellik de bir özerklik olarak bu neden ile tanınmaktadır (84). Esasen çok defa Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kamulaştırılan ortaklıkların bir devamı olmaları da veya böyle sayılmaları da hattâ sayılmak istenmeleri de bunu göstermektedir.

C — Özel Hukuka Bağlılık :

İşaret edelim ki bu özellik, ilk bakışta görüldüğü kadar basit olmayıp bir takım ayırmalar yapmayı gerektirmektedir. Herşeyden önce teşebbüslerin kamusal nitelikleri onların Devlet iktidarı çerçevesinde teşkilâtlanmaları, çeşitli vesayet denetimleri, doğuşlarında olduğu gibi ortadan kalkışlarında, hepsinden önce de tüzel kişiliklerinde apaçık ortadadır. Özel Hukuka bağlılıkları ancak bu ayrıntılar tesbit edildikten sonra incelenebilir.

Kendilerini tesis eden metinler, bir Kamu Hukuku tasarrufu olan kanun, yönetmelik v.s. şekillerinde idarî işlemler olduğu halde, malî yönetim ve muhasebe konusunda ticarî ve sınaî ortaklıklarda

(83) DELION (A.G.): L'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 20.

(84) Bu konuda birbirini tamamlayan iki görüş için bakınız: BLAVOET (V.): Le Mirage de l'Autonomie des Organismes gérant des Services Publics Industriel et commerciaux D: 1949 Chr. 179. BAUCHET (P.): a.g.e. sa: 260.

uygulanan kurallara bağlı bulduklarını açıkladığı için, bu özel hukuka bağlı olmak durumları, öncelikle de Ticaret Hukukuna bağlı bulunmak olarak anlaşılmalı gerekir (85). Aynı metinler Kamu İktisadî Teşebbüslerinin bu ortaklıklar gibi, vergi mükellefi bulduklarını, sınaî teşebbüsler için varit olan kredi usullerine göre sırasın-da günlük harcamalarını sağladıklarını belirtmektedir. Bunun yanında mal iktisabı, hibe kabulü, devir ve ferağ yetkileri bakımından olduğu gibi personellerinin statüsü bakımından da, özel ticarî teşebbüslerde ücretlilere uygulanan rejimlere tâbi tutuldukları da aynı metinlerce nizamlanmaktadır. Ayrıca bir Kamu İktisadî Teşebbüsü bir hizmeti Özel Teşebbüs ile aynı şartlar altında ifa ediyorsa, istisna yaratan bir metin mevcut olmadıkça, bu hizmetin ifa edilmesinin sonuçlarını tesbit, ancak genel mahkeme yargıcının yetkisindedir (86).

Bütün bunlar yasama organı tarafından her türlü Kamu İktisadî Teşebbüslerine tüccar niteliğinin verilmesiyle özetlenmek kabil olabilir. Kamulaştırılmış ortaklıkların ticaret ortaklığı statülerini yukarıda işaret edilen 25 Nisan 1946 tarihli Kanunun 33 ncü maddesiyle devam ettiregelmekte olmalarına karşılık, bu tüccar sıfatını yeni kurulacak olan Kamu İktisadî Teşebbüsleri ancak Ticaret Kanununun 48 nci maddesinin yeni 4 cü fıkrası ve 9 Ağustos 1953 tarihli Kararname ile yalnızca Sınaî ve Ticarî Kamu Kurumu şeklinde kurulmak ve sicile kayıt sureti ile ihraz edebilirler. Ayrıca aynı kararnamede, kendi tanzim ettiği gerçek ve tüzel kişiliklerin tüccar niteliğinde buldukları açıklanmaktadır. Gene aynı statü Tasarısı da 1 nci maddesinde Kamu İktisadî Teşebbüslerinin tüccar niteliğinde bulunduğuna işaret etmektedir.

Rivero, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özel Hukuka bağlı oluşlarını şu üç şekil altında toplamaktadır: (a) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin personeli İş Hukuku esaslarına göre ücretlilerden teşekkül eder, (b) Faaliyetleri Ticaret ve Medenî Hukuka tâbidir, (c) Malî rejimi bakımından da aynı şekilde Kamu İktisadî Teşebbüsleri, Özel Hukuk Hükümlerine bağlıdırlar (87).

(85) KASMIERCZAK (L.): L'Application du Droit Commercial aux Entreprises Nationalisées, Paris 1955, sa: 31 v.d., 141 v.d.

(86) Trib. Civile de la Seine 23 Aralık 1948, J.C.P. 1949, II, 4709.

(87) RIVERO (J.): Droit Administratif (1962), No: 501.

IV — Genel Statü :

(Zorunluluk ve İmkânsızlık)

A. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin çeşitliliğinin gerçek sebebi, günlük veya uzun vadeli de olsa bir takım olaylara bağlandığında, Genel Statü sorunu bir zaruret olmakla beraber imkânsızlığa bürünmekte de gecikmeyecektir. Siyasal bir kuramın Kamu Kuvveti tarafından benimsenip uygulanmasından çok, pratik ihtiyaçların karşılanması gereğinden doğan Kamu İktisadî Teşebbüsleri elbetteki çeşitli olacaklardır. Bunun yanı sıra, tek bir siyasal ideoloji veya esas ile açıklanan bir uygulama göstermedikleri için de bir Genel Statüde toplanmaları mümkün olmayacaktır.

Kaldı ki, 1919 - 39 yılları arasında Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kuruluşları bakımından ilk büyük dalganın etkisi, hukukî bir doktrin ile dahi kolay açıklanamaz. Kendilerinin kötüye kullanılma yoluna zaman zaman saptırılmaları da, esasen bunu göstermektedir. Nitekim bu anlamda olmak üzere 28 Şubat 1933 tarihli Kanunla tesis edilen «Comission des Offices», daha sonra 15 Eylül 1935 de yayınlanan raporunda, sert bir dille «denetim zorunluluğu dikkate alınmadan ofislerin çoğaltıldığı» ndan bahsetmektedir (88).

Kanun aynı zamanda ofislerin bütçe tasarılarını onaylamak konusunda, Hükûmete yetki verdiği gibi, Meclislerin *à post.* olarak bu teşekküllerin hesaplarını kontrol edeceklerini tanzim etmektedir. (Daha sonra 14 aralık 1934 tarihli Kanun bütçe konusundaki yetkileri münhasıran parlâmentoya vermiştir.).

Sınaî ve Ticarî Kamu Kurumlarının genel rejimini, özerkliklerini az çok daraltarak düzenleyen 15 Aralık 1934 tarihli Kararnamede de kuruluşların Ticaret Hukukuna tâbi oldukları tesbit ediliyor. Diğer yandan 25-30 Ekim 1935 tarihli Kararnameler (yukarda işaret edilen) «Commission des Offices» lerin teklifleri üzerine malî denette bulunacak organlar meydana getirileceğini âmir bulunuyordu. Bu kararnamelerin aynı zamanda, Karma İktisat Ortaklıklarında Devletin temsil edilmesi kurallarını da nizamlamış oldukları görünmektedir.

B. Kamulaştırma hareketlerinin olduğu kadar, yeni kurulan Kamu İktisadî Teşebbüslerinin de 1945-48 yılları arasında vuku bu-

(88) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 33.

lan geniş bir Hukukî ve nazari faaliyetini geliştirdiği görülmektedir. Doktrinde cereyan eden tartışmalar çoğunlukla Droit Social Dergisinde çıkmış olan Blaevoet, Chenot, Luchaire, Perroux, Personnaz; Rivero, Vedel, Waline gibi bizim de incelememizde yazılarından sık sık faydalandığımız kimseler tarafından yapılmıştır.

Nitekim 13 Kasım 1944 tarihli Yönetmelik ile Kamusal Denet, Parlâmento denetimi açısından daha genişletilirken, 21 Mart 1947 tarihli Kanun ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin hesaplarını ve yönetim kurullarını denetmek Alt-Komisyonlar tesis ediyordu.

Ancak şunu da işaret etmek gerekir ki, bu konudaki hukukî faaliyet yalnızca yasama organı tarafından ifâ edilmemiş, bunun yanında İdare makamları da aynı gayeden hareketle genel bir Statünün teşkili için çeşitli gayretlerde bulunmuşlardır.

Başbakan Yardımcısı Thorez'in 25 Nisan 1946 tarihli bir kararıyla Danıştay üyesi Oudinot'nun başkanlığındaki komisyon bu gayretlerin başta gelenlerinden biri olarak görünmektedir. Bu arada aynı zat çeşitli kanun tekliflerinde bulunmuştu. Lacoste, Schneiter ve Pmiflin'in teklifleri de burada zikredilmek gereken, İdare yönünden gelmiş olan aynı konudaki gayretlerdir.

Ayrıca İktisat Konseyi de bu çeşitli kanun tekliflerini ele alarak, bunlar konusunda gerek Parlâmentoyu, gerek Hükûmeti aydınlatan mütalâalarda bulunmuşlardır. Fakat derhal belirtelim ki, Konseyin bünyesini kuran tertip dikkate alınırca, bu mütalâalar daha çok Fransız toplumundaki menfaatlerin bir ifadesi olarak değerlendirilmek gerekir. Ancak Konseyin mütalâasını arz edeceği Kamu Makamları bağımsız oldukları için, sonucu belirli tutumu gene ya yasama veya yürütmeye bağlı bir nitelik tayin edecektir.

C. Bu çeşitli yönlerde çalışmalar sırasında, 6 Ocak 1948 tarihli Kanununun 56-60 maddeleriyle Kamu İktisadî Teşebbüslerinin hesaplarını deneten «Comission de Vérification des Comptes des Entreprises Publiques» in tesis edildiği görünmektedir. Daha sonra 19 Temmuz 1948 tarihli Kararname bu komisyonun çalışma şeklini açıklamak suretiyle, Genel Statü konusunda en önemli adımını atmıştır. Gene aynı yıl Kamu İktisadî Teşebbüslerinin iktisadî kuruluş ve denetim idaresi tarafından, bu konuda daha geniş çapta bir ön tasarı meydana getirildi. Oudinot'nun başkanlığında tesis edilen bir inceleme komisyonu tarafından tanzim edilen rapor, bugün bile önemli bir kaynak niteliğindedir. Bu rapordan Kamu İktisadî Te-

şebbüslerinin genel statüsünün belirlediği, ortaya çıktığı, bir kanun tasarısı doğmuş olmasına karşılık, 1949 Aralığında Parlâmentoda vâki tartışmalar sonucunda tasarı yeniden kaleme alınmak üzere geri gönderildi. Ortam elverişli olmadığı için de tekrar Parlâmento-ya gelemedi. Bu tasarıda varılmak istenilen genel statü, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kuruluş, denetim, yönetim, ortadan kaldırılış ve yönetenlerin sorumluluğunu tanzim etmek üzere 5 kısma bölünmüş bulunuyordu. Ayrıca bu tasarıda teşebbüsler genel faydayı sağlamak veya rekabet konulu şekiller altında başlıca iki A ve B kategorilerine ayrılıyor, tüccar nitelikleri ve Hususî Hukuka bağlılıkları, muhasebe ve personel rejimi bakımından da kabul ediliyor (madde 31-32), malî özerkliğe, bütçe denkliğine ve kârların tahsis edileceği cihetlere işaret ediliyor (madde 2, 3, 30: 27; 28), yönetim organlarının teşkilâtlanması nizamlanıyor (madde 8-22), özel teşebbüse devir ve vesaire ile ilgili hususlar ele alınıyordu. (Madde 36; 39-43). Bunların yanında Devletin çoğunlukla katıldığı şube şeklindeki teşebbüsler ile denetici ve hükümet komiserlerinin geciktirici veto yetkileri de tanzim ediliyordu. Tasarıda dikkati çeken nokta, madde 45-67 den de anlaşılacağı gibi, teşebbüslerin aşırı bir şekilde anonim ortaklıklara benzetilmesi ve yaklaştırılmasına harcanan çabadır. Şunu da ekleyelim ki, gerçi tasarı kanunlaşmak başarısını göstermedi ise de, aradan geçen zaman tasarının gerçekçi olmadığını da ortaya çıkardı (89).

Kanunlaşmayan bu tasarıdan sonra, daha bir çok kanun ve kararnamelerin peşpeşe isdar edildiği görünmektedir. Yasama ve tanzimde gösterilen bu enflasyon, tek tek konularda birbiri ile ahenk- li olmaları pek düşünülmeden yürürlüğe konulan metinler olarak, Fransız Hukukunda doktrinin bu konuda genel bir statü özlem ve ihtiyacını belirtmesine vesile oldu (90).

Daha sonra 1955 yılına doğru bir genel statü tesbit ve tanzim etmek konusu Kamu kuvvetini elinde bulunduranları da meşgul etmeğe başladı. Nitekim Parlâmentonun 3 Nisan 1955 tarihli kanunla

(89) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 35-36.

(90) Gerçekten de, bu sıralarda bu konuyu ele alan bir çok yazara rastlanmaktadır. Örnek olarak başlıca iki kaynağı işaretleyelim:

DRAGO (R.): Les Crises de La Notion d' Etablissement Public, Ed. Pedon, Paris 1950.

HOUIN (R.): La Gestion des Entreprises Publiques et Methodes de Droit Commercial (Arch. de Philosophies 1952), sa: 79.

Parlâmentoların Alt Komisyonlarının teşkilât ve yetkilerini daha kuvvetlendiren bir takım esaslar kabul etmesi, iktisadî ve malî denetler için 26 Mayıs 1955 tarihli kararnamelerin tanzim edilmesi de bu maksatla girişilen, fakat tam başarı sağlayamayan örnekler niteliğindedir.

Kaldı ki, Grenoble Hukuk Fakültesinde tertiplenen kollokyum da aynı sürelerde doktrinin eğilim, dilek ve eleştirmelerini bir araya getirmek bakımından değerli bir kaynak teşkil etmektedir (91).

Gene aynı sürelerin hukuk metinleri, çeşitli noktaları aydınlatmak suretiyle, uzlaştırma (25 Temmuz 1957 Kanunu), Devlet mura-kıplarının statüsü (5 Şubat 1957 Kararnamesi) ve ücretlerin denetimi (26 Haziran 1960 Kararnamesi) ve yasama denetimini azaltacak hususlar (17 Kasım ve 30 Aralık 1958 Yönetmelikleri) konularını tanzim etmişlerdir (92).

Bütün bunlardan çıkarılacak sonuç, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Konusunda Genel Statü sorununun bir zorunlulukla ortaya çıktığı, fakat imkânsızlıklarla karşılaşması gerçeğidir. Plân mekanizmasının dahi bu konuda yeterince bir düzen sağlayamadığı gerçeğini de hesaba katmak gerek. Bunda elbetteki günden güne çevresi genişleyen ve daha da genişleyecek görünen Kamu İktisadî Teşebbüsleri ve onların şubelerinin rolü büyüktür (93). Fakat bunda elbetteki, Fransız dememesinin daha son sözü söylememesi ve hattâ Ortak Pazar gibi yeni bir takım sorunlarla karşılaşmakta olmasının da payı vardır.

Böyle bir Genel Statünün önce bir düzenleme olarak kesin nitelikte bazı kurallar ortaya koymakla faydaları olacağı açık bir gerçektir. Ancak Kamu İktisadî Teşebbüsleri gibi günlük iktisat ve ticaret olayları ile yakın ilgisi bulunan kuruluşları da sert kalıplar içine dökmekten doğan sakıncaları da gözden uzak tutmamalıdır. İşaret ettiğimiz günlük olaylarda, halâ Chenot'nun işaret ettiği gibi 1789 bireyci Haklar Demecinin kızı olmak isteyen Fransız Demok-rasisi bir sertleşme gösteremediğine göre bunu da ondan beklemek hatalı ve fazla iyimserlik taşıyan bir davranış olur (94).

(91) 3e. Colloque de l'Université de Grenoble, Lib. Dalloz Paris 1956.

(92) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 37.

(93) BAUCHET (P.): La Planification Française - Quinze Ans d'Expérience - Ed. du Seuil, Paris 1962, sa: 113-114.

(94) CHENOT (B.): a.g.e. sa: 5-6.

Kaldı ki böyle bir genel statünün ortaya konması gerçekçilikten sıyrılmış bir soyutlama olmak tehlikesi de arzedebilir. Belki bu nedendir ki, Comission de Verification des comptes des Entreprises Publiques'in düzenlediği yedinci genel arporda da Genel Statü henüz temenni edilmemektedir. Ancak bunun yanısıra bir takım özel statü metinlerinde bulunan boşlukların doldurulmasının da, temenni olunduğu görünmektedir. Gelecek için kehanet sayılamayacak gerçek, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin gitgide olgunlaşmakta, belli bir evrimci çizgiye yaklaşmakta olmaları nedeniyle ergeç bu Genel Statü sorunun çözümlenebileceği olarak özetlenebilir (95).

İKİNCİ BÖLÜM

FRANSADA KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN DENETİMİ

I — Parlamento Tarafından Denetim :

Giriş :

Klâsik Fransız Demokrasisinin mantığıyla açıklandığı takdirde, Parlâmentonun Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerindeki denetiminin olağan karşılanacağı açıktır. Gerçekten en yüksek iktidar organı olarak Parlâmentonun, bizzat kendi tanzim ettiği esaslara uygun hareket edilip edilmediğini izleyebilmesi, başka bir deyimle, bu konuyu somutlaştıran doğru haber alma imkânlarına sahip olabilmesi gerekir. Ancak hemen belirtilmelidir ki, Parlâmento bir siyasal karar merciîdir, iktisadî kararlar almağa (veya onları izlemeğe) elverişli bir organ, bir kuruluş değildir. Üstelik siyasal kararların iktisadî kararlardan daha subjektif (bir anlamda kalmak üzere) ve daha soyut olmak suretiyle, tabiatları gereğince ayrıldıkları göz önünde tutulursa, bu konuda Parlâmentoya' bir denet yetkisi vermenin nasıl bir direnç yaratacağı daha kolaylıkla anlaşılır. Öte yandan iktisadî konuların, bugün için, daha da uzmanlaşmış kişilere hitap etmesi Parlâmento gibi uzmanlık ve kararlılık, birlik göstermeyen bir ku-

(95) DELION (A.G.): Le Huitième Rapport de la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises Publiques, A. J. 1963. sa: 195.

ruluşun böyle bir konuda ne türlü denet sağlayabileceği sorusunu çok defa cevapsız bırakacaktır (96).

Ancak, şu da var ki, bu şekilde olumsuz yönden nitelendirilen Parlâmento denetimi Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Siyasal denetimi kılığına sokulabilir (97). Böyle bir kılık değiştirmeden sonra da bu denet, kamulaştırma hareketlerinin Kuruluş olarak devam eden teşekküllerde somutlaşan siyasetlerinin deneti şeklinde yürürlükte kalabilir. Öyle ki, bu şekilde Parlâmentonun yetkisi artık, yönetim konusuna kadar değil de, ilgili Bakanlıkların Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerindeki çeşitli durumlarının ve bundan doğan yetkilerinin denetimine de sirayet edebilir. Bu son iki ayırım arasında, aşırıya varan bir denetime gidilmek istenirse, Bakanlık yetkileri tehlikeye sokulup Kamu İktisadî Teşebbüslerindeki teşebbüs anlayışı zaafa uğratılacağı için Fransada mümkün olduğu kadar Kamu İktisadî Teşebbüsleri kavramı, bu anlamda Parlâmenter rejimden uzak tutulmak istenmektedir. Bunda da tam hedefe varılamamakta, çeşitli yönlerden, plânlı iktisat sisteminin Parlâmentoya verdiği rollerin büyük payı ihmal edilmemek gerekmektedir (98).

A — Parlâmentonun Haber Alma Araçları: (Araç Toplama)

Yukarıda işaret edildiği gibi, Parlâmentonun bizzat kendi ni zamladığı esaslara uyulup uyulmadığını izleyebilmek için, bu esasları somutlayan doğru haber alma araçlarına sahip olması gerekir. Bu araçlar arasında Parlâmentoya herhangi bir sebeple gelen veya kendi talebiyle toplanan vesikalardan başka, Hükûmete, Parlâmenter Rejimin gereği sorulabilecek sorular, gensorular veya bazı milletvekillerine bir gurup halinde veya dağınık bir surette verilecek soruşturma görevi sayılabilir. Bu hale göre Parlâmento birbirinden değişik haber alma araçlarıyla bu konuda, gene de bir hayli kuvvetli bir duruma erişmiş bulunmaktadır.

(96) DELION (A.G.): L'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 40-41.
DELION (A.G.): Le Statut... sa: 56.

(97) CHENOT (B.): Direction et Contrôle des Entreprises Nationalisées, 3e. Colloque de Grenoble, sa: 159.

(98) BAUCHET (P.): Propriété Publique et Planification... sa: 276-277. BAUCHET (P.): L'Expérience Française de Planification... sa: 94 v.d.

(a) Kendiliğinden araç toplama :

30 Aralık 1958 tarihli yönetmelik gereğince, Parlâmentoya her Kamu İktisadî Teşebbüsünün konusu, hukuksal mahiyeti ve şubeleri hakkında bilgi sağlayan resmî belgeler verilmesi gerekmektedir, (Madde 164). Bu listelere eklenen dökümantasyonlarda, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin çeşitli kategorilerde yer alan yöneticileri hakkında bilgiler verilmek gerektiği gibi, hesap, bilânço ve hali hazır durumlarını gösteren cetveller de mevcut bulunmak icap eder. Aynı maddenin tanzim ettiği esaslara göre, komisyon kamu İktisadî Teşebbüslerinin yıllık veya belli zaman içinde elde ettikleri sonuçlar hakkında Parlâmentoya raporlar vermek görevindedir. Aynı komisyon tek tek Kamu İktisadî Teşebbüsleri hakkında yaptığı inceleme sonuçlarını da, soruşturma ile görevlendirilmiş Parlâmento üyelerine de bildirmek suretiyle, bu görevini daha özel bir alanda da gerçekleştirmektedir (99).

(b) Talep üzerine araç toplama :

Yukarda açıkladığımız denetimi mümkün kılacak şekilde, otomatik olarak Parlâmentoda kendiliğinden toplanan araçlara karşılık, bazı hallerde de yapacağı denet için Parlâmento, bizzat, çeşitli görevlendirme yolları ile belli kategori araçlar toplamaktadır.

Parlâmento bu konuda 1958 Anayasasının 47 nci maddesinde Sayıştaya verilmiş olan «Parlâmento (ve Hükûmetin) malî kanunların icrasının denetiminde yardımcısı» olmak görevinden geniş çapta faydalanmaktadır. Şunu işaret edelim ki, aynı imkân 1946 Anayasasının 18 nci maddesinde yer alan bir hükme göre Parlâmento için gene kabildi. Bu hüküm, Parlâmentonun Kamu İktisadî Teşebbüsleri hakkında Kamu gelir ve harcamaları açısından yapacağı denet konusunda geniş bir imkân yaratmaktadır. 1946 Anayasası bahis konusu maddesinde de yer alan benzer hüküm, işbirliğini sağlamak amacıyla Parlâmentoya, 3 Nisan 1955 tarihli Konunun 23 ncü maddesine dayanılarak yukarda işaret ettiğimiz komisyonlara da az önce değindiğimiz görevleri yüklemek yetkisi tanımıştır. Ancak 17 Kasım 1958 de bu imkân — belki de yersiz olarak — (100) kaldırıldı. Bunda bir gerekçe olarak Kamu İktisadî Teşebbüsleri yönetimine

(99) LESSUYER (G.): a.g.e. sa: 119-122.

(100) DELION (A.G.): Le Staut... sa: 109.

karıştırılmak istenmeyen milletvekillerinin, bu suretle sık sık bilgi toplamak dehşeti yaratarak, müdahalelerini tekrarlamalarının tehlikeli olduğu ileri sürülmektedir.

(c) Parlâmenter araştırma Usulünün Doğurduğu Araç Toplama İmkânları: (Sözlü ve Yazılı Soru)

Parlâmenter Rejimin belli bir yönünden doğan ve bir müeyyideye bağlanmış bulunan bir araç veya bilgi toplama yolu da, Parlâmentoda ilgili Bakana ve dolayısıyla Hükûmete sorulan sözlü ve yazılı sorulardır (101). Ancak hemen işaret etmek gerekir ki, sözlü sorular, bu husus için Parlâmentoda kendilerine ayrılan sürenin sınırlılığı nedeniyle önemsiz bir araç niteliğine indirilmişlerdir. Buna karşılık 1909 tarihinden beri Fransız siyasal uygulamasında gelişmekte olan yazılı soru, yüksek bir oranda artmaktadır. Ayrıca bunların, kendilerine verilen cevaplar ile birlikte Resmî Gazetede yayınlanmaları etkilerini daha da çoğaltmaktadır.

Şu da var ki, Parlâmentoda Kamu İktisadî Teşebbüslerine karşı kamu oyuna paralel olarak yer alan ilgisizlik (102) her iki soru şeklinin de sayısal önemini kısıtlamaktadır. Gerçekten sorulan tüm soruların ancak yüzde 2'sinin Kamu İktisadî Teşebbüslerini ilgilendirdiği, bu soruların çok kere de deniz işletmeleri konusuna da ait bulunması bunu göstermektedir (103).

B — Özel Komisyon Soruşturmaları :

Yukarıda öncelikle, Parlâmentonun iktisat konularında uzman elemanları kendi içinde sık sık ve yoğun bir surette bulamadığını, sonra da, bu konuları Yürütme'den sormak hususunda yeterli süre elde edemediğini açıklamış bulunuyorduk. İşte bu iki nedenle, Parlâmento çok defa ister kendiliğinden, ister talebi üzerine kendisinde toplanan veya kendisine arz edilen bilgi ve araçları — yeterince — değerlendirememektedir. Bu durumun farkına varılınca, milletvekillerine başlangıçta geçici veya devamlı olarak bu konularda birleşmek imkânı sağlanmak istendi. (Kaldı ki, milletvekilleri zaman

(101) DELION (A.G.): L'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 65 v.d.

(102) BAUCHET (P.): Propriété Publique et Planification... sa: 249 v.d.

(103) DUCQLOUX (C.): Les Sociétés d'Economie Mixte en France et en Italie, L.G.D.J. Paris 1963, sa: 249 vd.

zaman bunu kendiliklerinden de yapıyorlardı). Bu durum bir gelenek halinde, daha çok fiilen bir süre devam ettiği sırada — belki de kendiliğinden — 1947'lere doğru Devamlı Soruşturma Komisyonları fikri gelişmeğe başladı. 21 Mayıs 1947 tarihli Kanun Alt-Komisyonları kurarken işte bu gaye ile hareket ediyor, iktisadî denete de Parlâmento içinde bir ihtisaslaşma ile varmağa uğraşıyordu (104).

O zamana kadar Kamu İktisadî Teşebbüsleri mahiyetleri bakımından birbirinden farklı yıllık raporlar ve bütçede bir Kâr ve Zarar Hesabı şeklinde göründükleri için, özel sorunlarını ortaya koyamayan bir Parlâmento denetine tâbi idiler. İşte bahis konusu komisyonlar ile bu sakınca ortadan kaldırılmak istenmiştir.

21 Mayıs 1947 tarihli Kanununun 70 nci maddesi Alt-Komisyonları kurarken aynı sıralarda 3 Temmuz 1947 tarihli Kanun ve Kamulaştırılmış ve Karma İktisat Ortaklıklarının üzerinde aynı nitelikte bir Parlâmento denetini mümkün kılıyordu. Aynı kanun, bir bakıma önceki kanunla kurulan Alt-Komisyonları takip edecekleri denetimin yönetimi bakımından basitleştirmiş, fakat buna karşılık kuvvetlendirmiş, her iki Mecliste birer komisyon halinde teşkilâtlandırmıştır. Meclislerdeki soruşturma yetkisi böylece, resmî bir teşkilâtla somutlaştırılıyor, 18 Temmuz 1949 tarihli Kanunla da bahis konusu komisyonların yetkileri, derhal ve dilendiğinde yapabilecekleri denetimlerle Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerinde daha etkin bir hale getiriliyordu. Daha sonra 31 Aralık 1953 tarihli Kanun bu komisyonları daha da uzman bir teşkilât haline sokacak bir terkip ilâvesinde bulunmuştur. Şöyle ki, sekizi Maliye, dördü Sinaî Üretim, diğer dördü Gümrük ve Ticaret Antlaşmaları Komisyonundan seçilen komisyon üyelerine sekiz yeni uzman üye daha eklenmek suretiyle, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin daha müessir denetimini sağlamak yolunda bir ilerleme kaydedilmek istenmiştir.

Ancak, bütün bunlara karşılık, Fransada da Kamu İktisadî Teşebbüsleriyle Yasama ve Yürütme Organları arasındaki ilişkilerden doğan çeşitli sorunlar bugün için bile temizlenmiş değildir (105). Bu ilişkilerin bir sonucu olarak V. Cumhuriyetin yasama karşısında yürütmeye geniş yetkiler veren siyasal felsefesi, Alt-Komisyonlar

(104) BAUCHET (P.): a.g.e. sa: 277 v.d.

(105) VEDEL (G.): Le Contrôle par les Commissions Parlemantaires de la Gestion des Entreprises Industrielles Nationalisées et des Sociétés d'Economie Mixtes, Dr. Soc. 1955, sa: 138 v.d.

aracıyla Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerklik ve yönetimlerini zedeleyen bu Parlâmento Denetiminin kullandığı yetkilerin ortadan kaldırılmasına giden bir uygulamaya yöneldi (106).

17 Kasım 1958 tarihli Yönetmelik, 21 Mart 1947 Kanununun 70 nci maddesiyle kurulan Alt-Komisyonları ilga etti. Yeni rejimi nizamlayan Yönetmeliğin 6 ncı maddesi bu Alt-Komisyonlar yerine, bir takım Denetim Komisyonları kurarak sadece elde ettikleri sonuçları bakımından, Kamu İktisadî Teşebbüslerini deneten bir teşkilâtın uygulama alanına çıkmasını gerçekleştirmiştir. Alt-Komisyonlardan farklı olarak — Kötüye kullanmalarını kaldırmak amacıyla — devamlı değil belli sürelerde yaptığı denetlerle bu Denetim Komisyonları daha etkili ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerkliklerine daha saygılı bir kuruluş niteliği kazandı (107).

II — Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Hükümet ve İdare Tarafından Denetimleri :

İdarî vesayet ve kontrol

Giriş :

Özellikle belirtmek gerekir ki, Vesayet ve Kontrol kavramları çok defa eş anlamda kullanılsalar bile, gerçekte aynı anlamda değildir. (Kontrol kelimesi Fransız dili bakımından değişik bir gelişme geçirmiştir. Esasen üzerindeki çeşitli tartışmalar da bunu göstermektedir).

Vesayet müeyyidesi mevcut olan bir yetkidir. Bu anlamda olarak zorunlu alternatifi bir müeyyide şeklinde tezahür eden bir yetki olarak ortaya çıkar. Şu hale göre bir tasarrufun reddi imkânı varken, o tasarrufun onaylanabilmesi, yahut tayin etmemek varken tayin edebilmek; yani zıt yetkilerin arasında birini seçebilmek İdarî Vesayet tipik bir görünüşüdür.

Kontrol ise, dar anlamda, Vesayet makamlarının, Hükümetin, Bakanların veya onların temsilcilerinin Vesayet yetkilerini kullanabilmelerini hazırlama imkânını veren bir nezaret (bakış ve gö-

(106) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 113 v.d.

(107) LESCUYER (G.): a.g.e. sa: 171-172.

rüş) durumudur. Geniş anlamda ise kontrol, Vesayeti de içine alarak makamı anlatan bir kavramdır (108).

Ancak şu da var ki, bu ayırımlar kavramların tam yerini bularak kullanılmaması bir yana, gene de belirsiz noktalara varınca karışıklıklar doğurabilir. Nitekim *vesayetin vesayeti* sayılabilecek bir nitelendirilmeğe götürülebilen Parlâmento Denetimi (yukardaki anlamda nezareti) alışlagelmiş bir deyim ile, Parlâmento Kontrolü olarak ifade edilmektedir. Bu karışıklık Kamu İktisadî Teşebbüsleri gibi, Devletin kendisinin iktisadî sorumlulukları karşısındaki genel tutumu ile de ilgili olduğu için güç ve iyi çözümlenmemiş bir alanda daha açık bir durum alır. Esasen Vesayet yönetiminin zaatları kontroller ile kapatılmak istendiği için, durum yerini terkeden Vesayet tarafından olduğu kadar, onun yerini alan kontroller ile de daha ağırlaştırılmıştır. Vesayeti kolaylaştıran özel tipte bir denetleme ise, (biz burada denetlemeyi denetimden tamamen değişik olarak, verification anlamında kullanıyoruz) daha doyurucu bir şekilde sağlanmış bulunmaktadır. Fakat yine de, «Commission de Vorification des Comptes des Entreprises Publiques» lerin bazı ikili görevleri ve rejimleri kaldırması, kendilerinden haklı olarak beklenebilir.

Bugün için bazı akımlar İdarî Vesayet terimini terk etmek eğilimindedir. Bunun, Medenî Hukuktaki Vesayet ile karışıklık arzemesi bile, terim benzerliği sebebiyle sonuçlarına sirayet eden bir yanının aranmakta olması da küçümsenmeyecek bir sakıncadır. Bu nedenledir ki, 1946 Anayasası madde 88 ve 1958 Anayasası madde 72 İdarî Kontrolden bahsetmektedir. Ancak buna rağmen, Vesayet terimini korumak gerektiği gene de savunulabilir. Kontrol terimi o kadar değişken, geniş bir mahiyet göstermektedir ki, hiçbir hukukî muhtevası bulunmamakta, her defada hiyerarşi ve Vesayet Kontrolü diye yeniden bir ayrıntıya gidilmek zorunluluğu doğmaktadır (109).

A — Hükûmet Vesayeti :

Vesayet Kelimesi, Fransız Kamu Hukukunda merkezî iktidarın veya idarenin muhtar kamu teşekkülleri, kuruluşları (organis-

(108) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 60. VICKERS (G.): The Accountability of a Nationalized Industry, Public Administration, XXX, printemps 1950. (LESCUYER'den naklen sa: 36).

(109) RIVERO (J.) a.g.e. no: 323.

me) (110) ve mahallî idareleri icra ettikleri fonksiyonlar bakımından deneten makam şeklinde belirlenebilen kanunla sınırlı bir yetkiyi ifade eder (111). Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, Vesayet zamanla genişlemiş bir uygulama alanına, paralel olarak gelişmiş bulunmaktadır. Önceleri yalnız Devlet ile Mahallî İdareler arasında uygulanan Vesayet, zamanla İdarî Kamu Kurumları daha sonra da Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasındaki münasebetlere kadar uzanmıştır. Esasen daha 1930 yıllarında Laroque ve Maspétiol, İdarî Vesayet'in yer ve hizmetler bakımından kabil olduğunu ve birbirleriyle karıştırılmamaları gerektiğini işaret ediyorlardı (112).

(1) Mahallî yerinden Yönetim İdareleri :

Mahallî Yerinden Yönetim İdareleri, Vesayet kontrolü belli bir yerde toplanan şahısların o yerde bulunmaktan doğan özel yararlarının sağlanması bakımından kabul edilmiş ve belli bir oranda siyasal nitelikli özerkliğe karşı bir denge unsurudur. Bu anlamda Vesayet Kontrolünün önemi ve konusu — buna paralel olarak — siyasal niteliktedir. Ülkenin bütünlüğünü korumak ile görevli iktidarın, merkezîleşmesi gereğinin olağan bir sonucudur.

(2) Hizmet Yerinden Yönetim İdareleri :

İdarî Kamu Kurumları ve Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerinde uygulanan İdarî Vesayet Kontrolünde ise böyle siyasal bir nitelik yoktur. Dayandığı temel tamamen tekniktir. Bu kuruluşlarda Vesayet ile, bahs konusu olanı, darî veya iktisadî bir hizmette bulunacak kişiler yahut maddî araçların bir çeşit teşkilâtlandırılmasıdır. Ancak şu da var ki, İdarî Kamu Kurumları ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasında (bu bakımdan da) açık bir farklılık vardır.

(a) İdarî Kamu Kurumları :

İdarî Kamu Kurumları üzerindeki İdarî Vesayet Kontrolü daha çok hiyerarşi benzeri bir mahiyet taşımakta, bunun olagan bir sonucu olarak da Yönetim sırasında uygulanmaktadır. Bu kontrolün asıl

(110) LIET, VIAUX (G.) ve DRAGO (R.): a.g.m. no: 13.

(111) WALINE (M.): a.g.e. no: 699.

(112) LAROQUE - MASPÉTIOL: La Tutelle Administrative, Paris 1930. (İşaret edelim ki, bu eseri bulabilmiş ve inceleyebilmiş değiliz.)

önemli ve sakınca doğuran bir hukukî sonucu ise bu kategoride yer alan Kurumların özerkliklerini sınırlamak durumuna girmesi ve onu — bahis konusu özerkliği — hukuksal olmaktan çok biçimsel bir hale getirmesidir, (à priori denet).

(b) Kamu İktisadî Teşebbüsleri :

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin üzerindeki İdarî Vesayet Kontrolü, kuruluşun iyi işlemesine nezareti de içine almakla beraber, kural dışı bir nitelikte kalmakta ve ancak istisnaen sonuçlara inhisar etmektedir, (à posteriori denet). Zira, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerklikleri, öncelikle alışlagelmiş idarî ortamdan çok defa tamamen farklı, iktisadî ve ticarî bir ortamda kurulup yaşayabilmelerinin esaslı bir şartını teşkil edecek özelliktedir (113).

Esasen bu şekilde, à posteriori cereyan eden kontrol, bize iki ayrı tüzel kişiliğin bahis konusu olduğunu sayısal olarak göstermekte ve sırasında Kamu İktisadî Teşebbüslerinin çeşitli Kamusal Makamlardan sâdır olan işlem ve eylemler aleyhine İdare Mahkemelerine başvurulabileceğini de açıklamaktadır. Gerçekten de, E.D.F. ile Sanayî Bakanlığı arasındaki dâva bu bakımdan çok ilgi çekicidir. Çeşitli örnekleri arasında, Fransız Danıştayı bu dâva sonucunda E.D.F. nin Kamulaştırma Kanunu ile kendisine tahsis edilmiş malların S.N.C.F. ye terkedilmesi gerektiği konusundaki bir kararnamenin iptaline karar vermek suretiyle olayın ayrıntıları açısından, bu noktayı yeterince aydınlatmış bulunmaktadır (114).

B — Vesayet Kontrolunda Yetki (115) :

Yetki önce bir sahip, sonra da bir muhteva sorunu ortaya koyar. Her yetkinin bir yetkilisi ve bir de özü vardır. Ancak mesele hiçbir zaman, bu kadar basitleştirilip bölünebildiği kadarınca açık değildir. Kamusal Denet bakımından bu iki sorun, bir çok ikinci derecede meseleleri birlikte getirmektedir.

(113) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 62. CHENOT (B.): Direction et Contrôle des Entreprises... sa: 157 v.d.

(114) C. E. 1 Aralık 1950 Rec. Lebon, sa: 595.

(115) Burada kontrol, denet karşılığı olup, deneten makam anlamında değildir. Bu açıdan VICKERS'in yukarda işaretlediğimiz açıklamasını bir yana bırakıyoruz.

(1) Yetkililer :

Bakanlar, kendi Bakanlık idarelerindeki Teşkilâtların başları oldukları gibi, kendi konularıyla ilgili özerk teşekküllerin de Vesayet makamıdır. Bu yetki Bakanların siyasal sorumlulukları ile esaslı bir denge kurmaktadır. Ancak bu sorumluluk Vesayetten doğan üstün imtiyazların bazı özel komisyonlara devri ile çelişiklik arzedebilir. Yetki devri sorumluluğun nasıl muhafaza edilebileceği konusundaki tartışmaları yeniden uyandırabilir. Buna karşılık, *teknik* Vesayet çelişiklik göstermemektedir. Hiç olmazsa bu bakımdan. Çünkü bu halde, Teknik Vesayetin varlık sebebi olan uzmanlık, böyle bir devri, aktarma durumunu rasyonel gösterir.

(a) Tevkil Yolu ile Vesayet Yetkisinin Kullanan Kuruluşlar :

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Vesayet yolu ile denetimi konusunda Anonim Ortaklıkların Genel Kurullarının görevini üzerine alan bir takım organların ihdası, Fransada zaman zaman ileri sürülmüş bir düşüncedir. Devlete ait Vesayet yetkileri böylece kanunen tevkil suretiyle işaret edilen bu organlara devredilecek yeni bir kontrol mekanizması kurulacak bir amaç güdülmüştür. Nitekim 1949 yılında Parlâmento İktisadî İşler Komisyonunun hazırladığı Genel Statü Tasarısında (madde 33-35) böyle bir kuruluş, — Yüksek Şûra (Conseil Supérieur) — öngörülyordu. Ancak bu şekilde bir hareketle ortaya çıkan ve siyasal etkilerle Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerkliklerini bertaraf eden, sorumsuz olduğu halde üstelik bağımsız bir kuruluş gerekli olmamasına rağmen yürütme ile Kamu İktisadî Teşebbüslerinin arasına girmiş olmaktadır (116).

Böyle bir kuruluş uygulaması bakımından Fransada Kamulaştırılmış Sigortalar ve Bankalar konusunda iki örnek olay vardır (117).

(116) BREDIN (J-D.): a.g.e. no: 196.

(117) Kamulaştırılmış Sigorta Ortaklıkları ve Bankalar üzerinde bir nevi Vesayet kontrolünde bulunan bu kuruluşlarda korporatif bir mahiyet görülmektedir. Nitekim Sigorta Ortaklıkları konusunda iki Hazine ve Sigorta Müdürü, beş ilgili bakanlık, yedi sigorta mesleği temsilcisinin katılması da bunu göstermektedir. (25 Nisan 1946 tarihli Kanun, madde 14). Bankalar konusunda ise Fransa Bankası müdürünün başkanlığında Danıştay Maliye Dairesi başkanı, Hazine Umum Müdürü, bir Banka personeli temsilcisi, üç Millî İstikraz Şubesi üyesi ve teşekküllerin hesaplarını Denetleme Komisyonunun İstikraz Dairesi Başkanından kurulan heyet de aynı olaya örnektir, (2 Aralık 1945 tarihli Kanun, madde 10).

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, Sigorta ve Bankalar üzerinde Vesayet Kontrolü ifâ eden bu korporatif mahiyetteki kuruluşlar hiçbir zaman, bu teşekküllerin geleneksel bağımsızlıklarını korumak endişesinden — bu konuda üzerlerinde duydukları çeşitli baskılar nedeniyle — kendilerini kurtaramamışlardır . Fakat buna rağmen Anonim Ortaklıklardaki örnekleri benzetilmek istendikleri ortaklık genel meclislerine, yetkilerinin değişkenliği, azalıp çoğalması bakımından hiçbir zaman tam olarak benzeyememişlerdir. Bütün bunlar bir yana bırakılırsa gerçek olan, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hesaplarının Denetleme Komisyonunun V. Raporunda ifade edildiği gibidir: Mülkiyet Devlete ait bulunduktan sonra herhangi bir formülün durumu değiştirmeye yetmeyeceği açıktır (118).

Görülüyor ki, bütün mesele Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerinde etkin bir Vesayet Kontrolü tesis edebilmektedir. Bunda öncelikle, Vesayet muhtevasının bilinen ve alışlagelen idarîlik niteliğinden başka bir yönde oluşması ve gelişmesinin de yeniliğinden doğan büyük etkisi vardır. *Malî ve İktisadî bir Vesayet Kontrolü* şekline bürünen Vesayet Yetkisinin bu yeni şekli, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin denetiminde Hükûmet Vesayetinin aldığı zorunlu bir tutumdan doğmaktadır.

(b) Malî ve İktisadî Vesayet Zorunluluğu :

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin denetiminde Teknik Vesayet dahi yetmediği gerçeği, Vesayet malî ve iktisadî bir öz kazanmasında başlıca sebeplerden biridir. Bunun yanında bahis konusu edilecek olan İktisadî ve Malî Vesayet, sırf kendisine ait kuruluş nedenleri de vardır. Şu halde bu zorunluluk iki kategori ile açıklanabilir :

b' — Teknik Vesayet Denetiminin yetersizliği, üç ikinci derecede nedene dayanmaktadır :

aa) Teknik Vesayet Makamları, çok defa İdarî makamlardan veya o makamlardan getirilmiş kimselerden teşekkül ettikleri için esasen faaliyetleri yeterince kendilerini bağlayan bu kimselerin Kamu İktisadî Teşebbüsleri ile ilişki kurmaları güçtür. Bunun sonu-

(118) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 64.

cunda Kamu İktisadî Teşebbüslerinin durum ve tutumlarını değerlendirmek bu şahıslar için çok güç olmaktadır.

bb) Teknik Vesayeti ifa eden Bakanlıklarla Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasında konu yakınlığı, yukarda işaret edilen durum ve tutumların da kaynaşması sonucunu doğurmakta, bu ise *kanaatimizca*, sırasında Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerkliklerini ortadan kaldırımağa kadar varmaktadır. Böyle olunca Teknik Vesayetin konusunu kaybetmekle karşılaşacağı kesin olarak söylenebilir.

cc) Teknik Vesayet Kontrolü ile görevli Bakanlıklardan gelen bir icraatla zaman zaman, Kamu İktisadî Teşebbüslerine vaki olacak personel aktarmalarına veya kendiliğinden kaymalara engel olunmamaktadır. Bu ise, eski mesaî arkadaşlarının arasında sırasında lâubaliliğe varan bir sonuç doğurmakta, devam etmesi beklenen Teknik Vesayet Kontrolünü yumuşatmakta, yetersiz kılmaktadır (119).

b" — *Malî ve İktisadî Vesayetin*, Teknik Vesayetin bu şekilde özetlenen yetersizliklerinden başka bir de *sırf kendi varlık sebebiyle tesisini gerektiren nedenler görülmektedir*. Bunları da şu şeklide ifade edebiliriz :

aa) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerklikleri konusunda Teknik Vesayet değil, Malî ve İktisadî Vesayet daha kolaylıkla ulaşılabılır bir tutum göstermektedir. Malî neticelerin denetimi à post. bir denet olmakla, çok defa Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerklikleri açısından sınırlayıcı bulunan à priori nitelikteki Teknik Vesayet denetiminden daha elverişlidir (120).

bb) Maliye Bakanlığının, Devletin esasen bütün eylem ve işlemlerinden malî olarak — dolayısıyla — sorumlu olduğu göz önünde tutulursa, teşebbüslerin üzerinde bir Malî ve İktisadî Vesayet Denetiminin zaten gerekeceği açık bir gerçektir.

cc) Hükümet ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasındaki malî ilgi, sadece sonuç bakımından değil, üstelik ifâ edilen hizmet bakımından bir takım harcamalara dayanak olması sebebi ile de bahis

(119) DELION (A.G.): L'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 78-79.

(120) RIVERO (J.) Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées, (3e Colloque de Grenoble), sa: 66 v.d. LESCUYER (G.) a.g.e. sa: 180-182.

konusu bulunmaktadır. Bu ise, özel olarak Maliye Bakanlığının yetkileri içinde yer alan bir husus olmakla, bu harcamaların yerinden Yönetim esaslarının gerekli kıldığı özerklik ile yapılması üzerinde bir Vesayet Kontrolünü de ifâ edebilmesi gerekecektir.

dd) Kamu İktisadî Teşebbüsleri yukarda açıkladığımız gibi bir bakıma, bir Kamusal Malvarlığıdır. Maliye Bakanlığı, Devletin mallarından ve onun gelirlerinden sorumlu bulunduğuna göre, artık teşebbüsler üzerinde, böylesine bir Vesayet Yetkisinin gerekli olup olmayacağı tartışılmaz bile.

ee) Siyasal Partiler ve Bakanlıkların ileri gelenlerin — çeşitli sebeplerle — Kamu İktisadî Teşebbüslerine tanınan özerkliği kötüye kullanmaları, onlar aracılığı ile kişisel servetlerini arttırmaları çok sık rastlanan olaylardır. Malî ve İktisadî Denet bu durumların önüne geçmek üzere de, Başbakanın herhangi bir müdahale ve hakemliğinden önce, düzenleyici bir yetki olarak gerekli görülmek suretiyle ifa edilmek gerekir (121).

C — Vesayet Kontrolunda Muhteva Sorunu :

Bilindiği gibi, İdare Hukukunun genel esaslarına göre, vesayet kontrolü şahıslar ve tasarruflar üzerinde uygulanmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Biz Fransadaki Teknik Vesayet Kontrolünün muhtevasını tayin bakımından, yalnızca tasarruflar üzerindeki kontrolü ele almak istiyoruz. Böyle bir ayrıntı yapmamızın nedeni şahıslar üzerindeki kontrolün, — bizi burada ilgilendirmeyen — Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yönetilmeleri ve yönetenleri konusu ile ilişkili olmasıdır.

(1) Onay :

Genel olarak Onay şeklindeki Vesayet Kontrolü, *ya açık olarak, ya da zımnî olarak* belirir (122). Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerindeki Vesayet Kontrolünde onay, bir takım değişik niteliklerle bu ihtimalleri daha başka görünümlere iletmektedir. Çeşitli Kamu İktisadî Teşebbüslerinin durumlarına paralel olarak bu değişiklikler,

(121) DELION (A.G.): L'Etat et les Entreprises Publiques... sa: 80-81.
DELION (A.G.): Le Statut... sa: 65-66.

(122) RİVERO (J.): Droit Administratif (1962) No: 327.

onları kapsayan bazı genel metinlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu metinler ile onay şekillerini gösteren bir takım listeler verilmeğe çalışılmış ve bunlar zaman zaman genişlemeler göstermiştir (123). Bu şekilde çeşitli tasarruflarda listeler tanzim edilmesiyle güdülen başlıca amaç Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yönetenlerin sorumluluğuna bağlanmış özerklikleri ile, Devletin Millî Ekonomiye ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin geleceğini kapsayan sorumlulukları arasında bir denge kurabilmektedir (124). Aşağıda belirteceğimiz onaya bağlı tasarrufların tarafımızdan özetlenen listesinden bu daha açık olarak anlaşılacaktır. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin onaylanması gereken tasarrufları şunlardır :

- (a) Bütçeler, bütçe tahminleri, işletme ve kuruluş yatırımları,
- (b) Bilânçolar, hesap sonuçları, kâr tahsisleri, yönetenlerin ibraları konusundaki kararlar.
- (c) Başkaca malî iştiraklere katılma veya iştiraklerin genişlemesi konusundaki kararlar,
- (d) Makam ödenekleri ve huzur hakları,
- (e) Personel, ücret, statü ve emeklilik rejimine ait kabul edilmiş esaslar.

Bu konudaki onay yetkisi Maliye ve İktisadî İşler Bakanı ile ilgili Bakana tanınmıştır. Bunlar genellikle, yukarda işaret ettiğimiz listeler şeklinde kararname ve yönetmelikle tanzim edilmektedir. Bu uygulanan rejimde bir açıklığa gidiştir. Ancak bu onayların bir çoğu, Kamu İktisadî Teşebbüsleriyle aynı konuda faaliyet gösteren meslek mensuplarına da danışılarak vaki olmaktadır (125).

(2) Veto ve Direktif :

Onay yetkisi dışında Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerinde, ida-

(123) Bu metinler arasında başlıcaları şunlardır: 9 Ağustos 1953, 26 Ağustos 1957, 22 Haziran 1960 tarihli kararnameler ile, 30 Ekim 1958 tarihli yönetmeliğin 163 ncü maddesi.

(124) Ancak onay yetkisi taşıyan makamlar - yukarda da işaret ettiğimiz gibi - daha başka ve bizzat kendi görevleri ile de «meşbu» (!) oldukları için bu onay şeklinde görülen Denet ister istemez, yüzeyde kalmaktadır. Üstelik kaçınılmaz gecikmeler de çok defa yalnızca Kamu İktisadî Teşebbüslerinin gördükleri hizmetler bakımından vaki olacaktır.

(125) Bu konuda danışılan başlıca kurum Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Hesaplarını Kontrol Komisyonudur.

rî vesayet makamlarının veto ve direktif yetkileri dikkati çekmektedir.

(a) *Veto*, red anlamında kesin bir yetkidir. Ancak Bazı Kamu İktisadî Teşebbüsleri hakkında bahis konusu olup, Hükümet Komiseri veya Devlet Deneticisine tanınmıştır (126).

(b) *Direktif Yetkisi*, açık olarak bir metinle belirtilmiş değildir. Buna rağmen çeşitli yollarla (Kamu İktisadî Teşebbüsü yöneticileri ile doğrudan temas, sirkülerler v.d.) Vesayet Makamlarının direktif vermeleri mümkün olmaktadır. Ayrıca, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yönetiminde izlenen amacı belirtmek üzere fiat tesbiti, yardımlar, hemen her konuda denetimin varlığını gösteren başlıca etkili araçlardır (127).

(c) Soruşturma :

Vesayet Kontrolünü ifâ eden Bakanlar, Kamu İktisadî Teşebbüsleri hakkında ya geçici kuruluşlarla veya Merkez Komitesi vasıtasıyla soruşturma yaptırabilirler. Bu soruşturma ile güdülen maksat 14 Ekim 1960 Kararnamesinin 2 nci maddesinde de ifade edildiği gibi üretim veya hizmette maliyeti düşürüp verimliliği arttırmaktır.

Merkez Komitesi yaptığı soruşturmanın sonuçlarını Başkanlığa, idarî reformla görevli Bakan, Maliye ve İktisadî İşler Bakanına ve ilgili bakana arzeder. İlgili Bakanlık da bu konudaki gözlemlerini Komite Başkanlığına gönderir. Bunların sonucunda meydana gelen rapor Resmî Gazetede yayınlanır.

D — Teknik Vesayet Teşkilâtı :

(1) Teknik Vesayet - İktisadî ve Malî Vesayet Kontrolü Farklaşması :

Kamu İktisadî Teşebbüsleri bakımından önemli olan nokta, bir Bakanlığa teknik vesayet konusunda yetki verilip verilmemesi değil, bu yetkinin hangi Bakanlığa verilmek gerektiğidir. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin az olduğu ülkelerde ilgili Bakanlık sorunu kolaylıkla bir çözüm tarzına bağlanabilir. Bu çözümde, teşekkülleri-

(126) BREDİN (J-D.): a.g.e. no: 183.

(127) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 68.

nin sorumlunu üzerine alabilmek bakımından belli bir ayıraç kullanılabilirse de (128), bu sorumluluk bir sonuç olduğu için *kanaatimizce*, bu yeterli bir niteleme değildir. Bütün bunlar karşısında Teknik Vesayet ifadesine, nasıl bir anlam verileceği kolaylıkla anlaşılamaz. Teknik kelimesinden hareketle yapılacak Vesayet Kontrolunun çevresi çizilecek olursa, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin özerklikleri tehlikeye düşer. Çeşitli denetim yörüngelerinin birbirine karışıp bir bürokrasi ağı kurmaları da mümkündür. Bu bakımdan ilgili Bakanlığın bahis konusu kontrolü, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yer aldığı hukuksal düzene bağlı olmasına inhisar eder. Nitekim bu kategoride yer alan kontrol aynı alanda faaliyet gösteren özel teşebbüs için de vaki olmaktadır. (Örneğin, Air-France gibi, hava ortaklıkları da — ki özel ortaklıklardır — Hava Bakanlığı denetimine tâbidir). Bu hale göre Kamu İktisadî Teşebbüslerinin vesayet kontrolleri için özel surette ilgilenmek üzere Bakanlıklardan ayrı bürolar tesis edilmemiştir.

Oysa İktisadî ve Malî Vesayet Kontrolu, böylesine yalnızca Hukukîlik Kontrolu olmak üzere dışarda kalan bir tarzla teşkilâtlanmamıştır. Bu konudaki deneti temin eden *özel bürolar* mevcut olduğu gibi, iktisadî ve malî kontrolu yapan Bakanlıklar bu hizmet için *özel statüde personel* de yetiştirilmiştir (129). Eğer bahis konusu Teknik Vesayete ilişkin kontrolde yönetimlere ne kadar giriliyorsa veya girilebiliyorsa bu doğrudan doğruya Kamu İktisadî Teşebbüslerinin genel faydayı sağlamak amacıyla çalıştıklarından emin olmak içindir (130).

(2) Teknik Vesayet Kontrolunun Uygulama Şekilleri :

Genel olarak Teknik Vesayet yukardaki gibi tanımlandıktan ve sınırlandıktan sonra onun Kamu İktisadî Teşebbüslerinin kontro-

(128) HANSON (A.H.): Public Enterprise And Economic Development, London 1959, sa: 366-367.

(129) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 70.

(130) Genel fayda kavramı Fransada değişik anlamlarda gelişmiş bir kavramdır. Başlangıcı ilk Kamulaştırma ve 1946 Anayasası hükümlerine kadar götürülen daha sonra bu kamulaştırma hareketlerinin ortaya koyduğu teşekküllere bir *iktisad siyaseti kuralı* olarak bıraktığı genel fayda önceleri kamu hizmetleri ve kuruluşları ile de açıklamak istenmiştir. Bununla beraber faydanın genel olması nisbetinde bir ruh haleti olarak nitelendirildiği görülmektedir. (DRAGO (R.): Les Crises... sa: 356-257.)

lunda ne biçimler altında ifa edildiği sorunu ortaya çıkar. Kamu İktisadî Teşebbüsleri tek örnekli, yeknesak bir statüye sahip olmaması bu faaliyetin çeşitli şekillerde ifa edilmesi gereğini doğurduğu için bahis konusu olan şekillere bir takım kategorilerde değinmek icap eder :

(a) Teknik :

Öncelikle Kamu İktisadî Teşebbüslerinin faaliyet konusunun teknik görünüşlerine göre bir takım şekiller altında ortaya çıkan, özelleşen bir Teknik Vesayet Denetimine tâbi tutulacakları açıktır. Burada bahis konusu olan öncelikle görünüşteki Teknik Özelliştir.

(b) Vesayet :

Sonraki bir sırada gelen, Kamu İktisadî Teşebbüslerine ait faaliyetlerin teknik yönleri bir tarafa bırakılarak gerçek ve hukuksal anlamda genel bir Vesayet Hukukunun mevcudiyetidir.

Ancak belirtmek gerekir ki, bu tarzda Teknik Vesayet iki kategori altında otplanırken, sınırları genişlemiş bir kontrol meydana gelmektedir. Kaldı ki, bu sınırlandırma diyebileceğimiz niteliği ile Fransız Teknik Vesayet Deneti bir takım ilk kuruluşlarla daha da genişlemek yeteneği göstermektedir. *O kadar ki, sırasında iktisadî ve malî vesayet kontrolunun alanına karışmalarda vaki olmakta ve bunlar önüne geçilmez olaylar olarak karşılanmaktadır.*

(3) Hükûmet Komiserleri :

Hükûmet Komiserliği Kamu İktisadî Teşebbüslerinde Teknik Vesayet Kontrolunun yerine getirilmesini sağlayan bir teşkilât olarak, öncesi olan bir kuruluş örneğidir. Başlangıçta Devletin azınlıkla, daha sonra çoğunlukla katıldığı Karma İktisatlı Ortaklıklarda görevlendirilen Hükûmet Komiserlerini, daha sonra Kamu İktisadi Teşebbüslerinde esasen aynı konuda vazifelendirilmiş Devlet Deneticileri mevcut olduğuna göre, bir takım mutlak etkileri olan Devlet Komiserlerinin ne derece faydalı olduğu — gereken denet açısından — haklı olarak sorulabilir (131).

Teknik Vesayet Kontrolu mantığı ile Hükûmet Komiserliği Teş-

(131) BREDIN (J.D.): a.g.e. No: 176.

kilâtını açıklamak güçtür. Haklarında tanzim edilmiş genel bir metin de mevcut olmadığı için (132) tayinleri Bakanlıkların hukukî tasarruflarıyla olmakta, bu da Kamu İktisadî Teşebbüslerine karşı açık müdahalelere yol açmaktadır. Yetkililerin kendilerine tanıdıkları görev alanı, Vesayet Kontrolünü, hierarşi Kontrolü haline getirmeğe yetecek kadar genişletilmiştir. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Yönetim Kurullarına katılabilecekleri gibi, yöneticilere verilen bilgilerin de kendilerine ulaştırıldığı görülmektedir. Toplantılarda, Teknik Vesayet Makamının tutumlarını bilmekte olmaları, sırasında kontrol onayı yetkisini de haiz buldukları için kendilerine aşırı imkânlar sağlamaktadır. Sadece toplantılara katılmak değil, bahis konusu toplantılarda Veto, yahut yeni toplantılar için dâvet hakları bulunması kendilerini, varlık sebepleri olan genel faydayı geride bırakmış göstermektedir.

Ancak şu da var ki, Fransız Danıştayı bütün bunlara bir dereceye kadar engel olmak için, 1949 yılından beri Hükûmet Komiserleri ile Yönetim veya sırasında Genel Kurullar arasında doğacak uyuşmazlıklardan Veto hakkının mutlaka Genel Kurullar arasında doğacak uyuşmazlıklardan Veto hakkının mutlaklığını ortadan kaldıran bir takım içtihadlarda bulunmaktadır. Bu içtihadlardan en önemlilerinden birinde Vetonun sebep ve saikine kadar takdir yetkisini daraltan bir yargısal denet sağlanmakla Hükûmet Komiserlerinin yetkileri bakımından yeterli bir sınırlama yapılmış olmaktadır (133).

E — İktisadî ve Malî Vesayet Teşkilâtı :

(1) Zorunluk ve Yetersizlik Sorunu :

Teknik Vesayet Kontrolünün yetersizliği ve içinden kolaylıkla çıkamayacağı bürokratik ağlara saplanması, İktisadî ve Malî Vesayet Kontrolünün keşfi nedeni olmuştur. Ancak, bu vesayet denetiminden birinden diğerine vaki olan önüne geçilmez karışımlar, bir yana bırakılsa bile, iktisadî ve malî vesayet kendisi de doyurucu bir sonuca varmamıştır.

(132) Bunda başlıca etken belli bir iktisad siyasetinin kabul edilmesidir.

(133) C. E. 26 Şubat 1949, Moreau - Néret Kararı Rec. Lebon Sa: 34.

Güdünlü İktisad Düzeninin etkisiyle önceleri 25 Ekim 1935 tarihli Kararname ile (Maliye Bakanlığına bağlı) Malî Denetmenlikler vücuda getirilmiş, zamanla bunların yeterli görülmeyen kontrol yetkileri arttırılmış, daha sonra 23 Kasım 1944 tarihli Yönetmelik ile belli bir statüye bağlamışlardır. Denetmenler, yönetmelikle önce millî iktisat sonra da iktisadî teşekküllerin koordinasyonu ile görevli Devlet Bakanlığına bağlanmışlardır. Denetmenlikler hem iktisadî hem de malî kontrol yetkisi taşımakta idiler. Daha sonra da, işaret edilen kaordinasyon teşkilâtı bu arada bir çok yeni kontrol ve nezaretle görevli yepyeni kuruluşlara gidilmesine karşılık, etkisini kaybetti. Bu arada 4 Şubat 1959 Kararnamesi bu yeni kuruluşları nizamlamak ve onların yetkilerini kuvvetlendirmek suretiyle devletin merkezden gelen vesayet kontrolunun zayıflamasına sebep oldu (134).

(2) Bugünkü Durumun Değerlendirilişi :

Fransada bugün için Devlet ile Kamu İktisadî Teşebbüsleri arasındaki denge aralarına bir çok iktisadî ve malî denetim kuruluşlarının girmesinden ötürü bozulmuştur. Elbetteki böyle bir durumun bir takım sakıncaları olacaktır. Bu veya şu memur bir Kamu İktisadî Teşebbüsünü denetlerken, onu bu görevinde yönetecek hiçbir merkezi ve tek bir organın belli etkisi bahis konusu olmamaktadır. Buna karşılık merkezde de, alt kademelerde görülmektedir. Bütçe Müdürlüğü, Hazine Müdürlüğü, Genel Fiat Müdürlüğü, Genel Muhasebe Müdürlükleri bunların başlıcalardır.

Bu karışık durumdan doğan *sakıncalara* gelince: Denetim Organları merkezde bir takım başka görevlerin sahipleri oldukları için, onları bu vesayet kontrolü görevinden dolayı sorumlu tutmak her zaman kolay olamamaktadır. Kaldı ki bu şekilde Vesayet kontrolünün yaygınlaşmış olmasının kontrolü tamamen yok edecek bir yanı da vardır. Gerçekten merkez, belli başlı bir iktisad siyasetine böyle kalabalık bir kadro ile ne bir yön verebilmekte ne de onu yeterince yürütebilmektedir. Karşılaşılan güçlükler bir takım kompromilerle çözüme uğraşılmaktadır. Her ne kadar periyodik bir denet yapılmak şartı ile, kalabalık bir denetleme kadrosu da faydalı olabilir ise de, bu kadro hiçbir şekilde belli, merkezi ve tek bir sorumlu makamın yerini tutamaz.

(134) BREDIN (G.): a.g.e. no: 177., DELION (A.G.): Le Statut... sa: 75.

Ancak bugünkü durumun değerlendirilmesinde bütün olumsuz sonuçları, iktisadî ve malî vesayet kontrolünün kendisine yüklemek de doğru olamaz. Teknik Vesayet Bakanlıklarının da, Kamu İktisadî Teşebbüslerinin (belli konular arasındaki yakınlık sebebiyle) taleplerini kabule daha yatkın olmalarının da bunda payı vardır. Şöyle ki, bundan sırasında haberli olsa bile iktisadî ve malî Vesayet Bakanlığı kabul edilen bu talepleri, nasıl deneteceği konusunda, bütün denet teşkilâtıyla birlikte tereddütlere düşmektedir.

Bu konuda bir sakınca da bugün dahi çözümlenememiş olan yetki karışıklığı sorunudur. Maliye Bakanlığının 6 Kasım 1959 tarihli bir kararına rağmen Kamu İktisadî Teşebbüsleri halen direktif alabilecekleri merkezî makamın, hangisi olduğunda güçlük çekmektedirler (135).

(3) DELION'un Teklifleri :

Devlet Denetiminin yukarda özetlenen nedenlerle beklenen sonucu meydana getiremeyeceği açıktır. O halde bekleneni gerçekleştirecek ne olabilir? Bunun cevabını André G. Delion kısaca şu şekilde vermektedir: Vesayetle görevli bir merkezî hizmet teşkilâtı kurmak ve bunu da Kamu İktisadî Teşebbüslerinin yönetimi ve Kamu iştirakleri şeklinde bir ifade ile Maliye ve İktisadî İşler Bakanlığına bağlamaktadır. Şunu derhal belirtelim ki, böyle bir teklif 16 Temmuz 1953 kanun tasarısında da — daha bir çok tasarılar da olduğu gibi — tekrarlanıyordu.

Esasen ancak böyle bir reorganizasyon iledir ki, bugün için dağınık bir görünüş arzeden Kamu Sektörü Genel Siyaseti, onay, tayin, yatırım programları ve ücretler konularını içine alan İktisadî ve Malî Vesayet bakımından birbiriyle kaynaşabilir. Yalnız bu arada Bütçe ve Hazine Müdürlüklerinin kendileri ile ilgili esasların tesbitinde müdahale imkânları korunmak gerekir.

Bu şekilde bir yeniden düzenlenmenin, Delion'a göre, aşağıda işaretlenen bir takım faydaları daha olacaktır:

a) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin çeşitli faaliyet, ödev ve görevleri konusunda aralarındaki ilişkileri nizamlamak veya bu konularda ortaya çıkan uyuşmazlıklara hakemlik etmek,

b) Kamu İktisadî Teşebbüslerinin iç yönetimleriyle ve özel

sektörle olan münasebetleri ile siyasetlerini bağdaştırmak, hattâ bu bakımdan özel bir bakanlığın kurulup Kamu Sektörünün Vesayeti-nin dahî kontrolu konusunu bu Bakanlığa bırakmak da içinde kulu-nulan durumdan bir kurtuluş çaresi olabilir. Nitekim İtalyada 22 Aralık 1956 tarihli Kanun ile Devlet iştirakleri Bakanlığı böyle bir ihtiyacın karşılığı olarak kurulmuştur (136).

F — Devlet Denetimi ve Denetim Organları :

(1) Gelişim :

Daha önce 25 Ekim 1935 tarihli Kararname ile kurulan Malî De-netmenliklerin 23 Kasım 1944 tarihli Yönetmelikle ihdas edilen Devlet Denetmenlikleri eklenmiş, bunlara da 12 Ağustos 1950 tarihli Kararname ile yeni bir takım murakabe organları daha ilâve olun-muş, bütün bunlar 26 Mayıs 1955 tarihli Kararname ile bir arada İktisadî ve Malî Denetlemenin düzenlenmesi şeklinde birleştirilmiş ve daha sonra 5 Şubat 1957 tarihli aynı mahiyette bir tasarruf ile belli bir statü şeklinde bir araya getirilmiştir.

(2) Devlet Denetim Organlarının Yetki ve Görevleri :

Bütün bu Denetim Organlarını yetki ve görevi Kamu İktisadî Teşebbüslerinin iktisadî ve malî yönetimi konusunda çeşitli faali-yetleri üzerinde toplanır. Yukarıda verilen açıklamalar ışığında bu-nun ne kadar geniş olduğu anlaşılır (137).

(3) Devlet Denetim Organlarının Statüleri :

Devlet Denetmenleri Statüsünü tayin eden 5 Şubat 1957 tarihli Kararnameye göre, denetmeler Sayıştay, ikinci derece Maliye Mü-fettişleri, Müdürler, müdür yardımcıları Maliye ve İktisadî İşler Bakanlığı idarecileri arasından tayin olunurlar. Denetim Kurulları-nın başkanları ayrı bir memuriyet teşkil etmez. Ancak bu Başkanlar 26 Mayıs 1955 Kararnamesi gereğince denetmenlerden farklı olarak, onlar arasından olduğu gibi, Sayıştay ve Danıştay üyeleri ve birinci

(136) DELION (A.G.): Le Statut... sa: 77-78.

(137) 26 Mayıs 1955 tarihli Kararname, madde 8-11.

derece maliye müfettişleri ile idareciler arasından seçilir. Aynı kararname hükümleri uyarınca, Kurul; başkanlarının emirleri altında çalışmak üzere yukarıda işaret edilen, Devlet Denetmenleri ve Maliye ve İktisadî İşler Bakanlığı memurlarının bir araya gelmesiyle teşekkül eder. Bu hale göre, Devlet Denetmenleri, Kurulların: bileşiminde (terkibinde) önemli bir rol oynarlar. Fakat derhal belirtmek gerekir ki, Kurulların Statüsünde teknik vesayet kontrolü, hierarşik bir düzene bağlanmıştır. Nitekim Maliye ve İktisadî İşler Bakanının 12 Şubat 1954 tarihli resmî yazısında bu nokta açıkça ortaya çıkmaktadır (138).

Şunu da işaret edelim ki, Maliye ve İktisadî İşler Bakanının Devlet Denetmenleri ve Denetim Kurulları üyelerinin yönetim esaslarını 6 Kasım 1959 tarihli bir kararname ile kendi Bakanlığına ve tayinlerini yapan Bakanlığa bağlandığı görülmektedir.

Bütün bu denetin, Kamu İktisadî Teşebbüsleri üzerindeki statü, görev v.s. hususundaki pozitif metinler ve karşılaştıkları eleştirmeler açısından birbiri peşisıra tanzim edilmiş çeşitli metinlerle etkenliğinin öncelikle Devlet Denetmenlerinin yetki ve görevlerini kişisel olarak değerlendirmelerine bağlı olduğu vya öyle kaldığı görünmektedir.

Denetmenlerin, yönetime yaklaşmak ve katılmaları ile ters orantılı olan kontrol imkânları veya ondan uzaklaşmaları ile gene ters orantılı olan bilgi edinme imkânları ile çok güçlükler yaratmaktadır.

Bunun yanında idarî teşkilâtlanma da aynı derecede güçlükler ortaya çıkarmaktadır. Devletin son yüzyılda iktisadî hayata katışmasının sonucunda olagan olarak ortaya çıkan Denetim görevi git-tikçe açılan bir alana yayılmaktadır. Bu alanı tanzim ilk bakışta olduğu, hattâ çeşitli eleştirmelerde yürütülen fikirlerde görüldüğü kadar basitleştirilemez. İktisadî siyasetinde çeşitli zikzaklar çizen Fransa için bu şekilde beliren — adetâ mukadder olan — akıbetlere de şaşmamak gerekir.

(138) DELION (A.G.): L'Etat et Les Entreprises Publiques... sa: 92-93. BREDIN (J - D.): a.g.e. No: 178.