

**T.C.
NÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KİTAP ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE
SİGORTACILIK VE İŞZARFI SORUNU**

DOKTORA TEZİ

**TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Halil ÇEVRE**

**HAZIRLAYAN
Mehmet Ali ATEŞ**

**nönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Lisansüstü Eğitim – Öğretim
ve Sınav Yönergesinin Kitap Anabilim Dalı için Öngördüğü Doktora Tezi Olarak
Hazırlanmıştır.**

MALATYA – 2008

T.C.
NÖNÜ ÜN VERS TES
SOSYAL B L MLER ENST TÜSÜ MÜDÜRLÜ Ü'NE

Mehmet Ali ATE 'e ait "Türkiye'de Özelle tirme Sürecinde stihdam ve sizlik Sorunu" adlı çalı ma, jürimiz tarafından ktisat Anabilim Dalında doktora tezi olarak kabul edilmi tir. 11.07.2008.

Ba kan

Prof. Dr. Halil Ç V

Üye

Prof. Dr. Bedriye TUNÇS PER

Üye

Prof. Dr. Çetin DO AN

Üye

Doç. Dr. Fikret OTLU

Üye

Doç. Dr. Levent GÖKDEM R

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen Ö retim Üyelerine ait oldu unu onaylım.

ENST TÜ MÜDÜRÜ
Prof. Dr. S. Kemal KARTAL

ONUR SÖZÜ

Doktora Tezi olarak sunduğum ‘‘Türkiye’de Özelleştirme Sürecinde İstihdam ve İstihdam Sorunu’’ başlıklı bu çalışmanın bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün kaynakların, hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden olduğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım .

Mehmet Ali ATE

ÖZET

Doktora Tezi

Türkiye’de Özelle tirme Sürecinde stihdam ve sizlik Sorunu

Mehmet Ali ATE

nönü Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

ktisat Anabilim Dalı

Malatya, 2008, Sayfa: X+125

Günümüzde, gerek toplumlar gerekse bireyler giderek karma ıkla an, çetilenen, kronikle en ve küreselle en sorunlar ya amaktadırlar. sizlik, ekonomik, sosyal, kültürel, etik ve psiko-sosyal anlamda ciddi ve önemli etkileri olan sorunlardan biri olma yolundadır. Birçok ülkede ikinci dünya sava ından 1970’lerin sonuna kadar devam eden süreçte Keynesyen ekonomi politikaları sayesinde hızlı bir ekonomik büyüme, yüksek düzeyde istihdam ve fiyat istikrarının bir arada sürdürülmesi mümkün olmu tur. Türkiye’de Ulus-Devlet’in kurulu unda ve yapılandırılmasında temel ilke, kamusal hizmetlerin devlet eliyle yürütülmesidir. Bu yapılanma, küreselle me süreciyle 1980’li yıllardan itibaren uygulanan neo-liberal politikalarla de ime u ramı tur. Bu de i imde,özelle tirme ana unsur olarak kullanılmı tur. Özelle tir me ile birlikte küresel örgütler ile bunların uzantıları olan çokuluslu irketler ve yerli irketler devreye girmi lerdir.

Bu süreçte, dı ticaretin serbestleştirilmesinden özelle tirmeye, tarımsal destekleme politikalarından enerji politikalarına kadar çok geni bir alan, uluslararası kuruluş lar ile yapılan çetili kredi anlaşmalarında yer alan taahhütler do rultusunda biçimlendirilmi tir. Piyasalar ço u zaman sosyal adalet ve refaha uygun yapılanmamaktadır. Küresel veya makro bir dengesizli in yol açtı ı isizli i,esnek i gücü piyasalarının ve aktif istihdam politikalarının gidermesini beklemek do ru de ildir. Küresel sermaye kar ı konulmaz bir güç haline gelmi tir. Hakim ekonomilerde ekonomi politikaları tektiple tirilmekte, en azından, birbirine paralel yürütülmektedir. Piyasalar kuralsızla ırken kontrolsüz bir gücün egemenli ine terk edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Küreselle me, Özelle tirme, Kamu ktisadi Tebbüsleri, stihdam, sizlik.

ABSTRACT

Ph. D.Thesis

Employment and Unemployment Problem During Privatization In Turkey

Mehmet Ali ATE

Inonu University

nstitute of Social Sciences

Malatya, 2008, Page: X+125.

Present-day, both societies and individuals are suffering from prevailing chronic, complex and globalised problems. In near future and beyond among these problems, unemployment will seriously effect the economic, social, cultural and psychosocial situation of the society. Keynesian economic policies provided rapid economic growth, full-employment and price stability in many countries from World War II to the end of the 1970s. The public services being given by the state has been the major principle behind the founding and structural establishment of Nation –State of Turkey. This structure has been modified by the neo-liberal policies that were applied along with the process of globalization since the 1980s. Privatization was used as the main tool for this modification. Global organizations and their extensions being the multinational corporations and their local partners have taken their role with privatization.

In this period, a very broad area that extends from the liberalization of the foreign trade to the privatization and from the agricultural support policies to the energy policies have been formatted in the direction of commitments that appear in various credit agreements signed with international organizations most of the time markets are not structured according to social justice and welfare. It is the ultimate wrong to expect to find solution to the unemployment which is created by global or macro instability through the flexible workforce markets and active unemployment policies.

Key Words: Globalization, Privatization, State-Owned Economic Enterprises, Employment, Unemployment.

Ç NDEK LER

ONUR SÖZÜ	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	V
Ç NDEK LER	VI
TABLolar L STES	IX
KISALTMALAR	X
G R	1

B R NC BÖLÜM

1. KÜRESEL EKONOM VE ÖZELLE T RME	5
1.1. Ekonomide Küreselle me	5
1.2. Küreselle me Sürecinde Devletin Yeniden Yapılandırılması	7
1.3. Yeni Küresel Düzenlemeler	8
1.4. Küreselle me Sürecinde Borçlanmalar ve Özelle tirmeler	10
1.5. Küreselle me ve Türkiye	12
1.6. Küresel Düzenin İleyi i	15

K NC BÖLÜM

2. TÜRK YE'DE K T'LER VE ÖZELLE T RME SÜREC	17
2.1. Türkiye'de K T'lerin Tanımı, Do u u ve Geli imi	18
2.1.1. K T'lerin Tanımı	19
2.1.2. Türkiye'de K T'lerin Hukuki Yapısı	21
2.1.3. Türkiye'de K T'lerin Tarihsel Geli imi	22
2.1.3.1. Cumhuriyetten Önce Kamu ktisadi Te ebbüsleri	22
2.1.3.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu ktisadi Te ebbüsleri	24
2.1.4. Teorik Olarak Kamu Sektörünü Açıklayan Görü ler	27
2.1.4.1. Neo-liberal Yakla ım	27
2.1.4.2. Marksist Yakla ım (Radikal Yakla ım)	27
2.1.4.3. Sosyal Demokrat Yakla ım	29
2.1.5. Teorik Olarak K T'lerin Olu um Gerekçeleri	30
2.1.5.1. Ampirik Yakla ım	32
2.1.5.1.1. Tarihsel Yakla ım	32
2.1.5.1.2. Sektör Yakla ımı	32

2.1.5.2. Neo-klasik Yaklaşım	33
2.1.5.3. Küresel Yaklaşım	34
2.1.5.4. Kalkınma Yaklaşımı	35
2.1.6. K T'lerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Önemi	35
2.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sorunları	39
2.2.1. İktisadi ve Mali Sorunlar	41
2.2.2. Hukuki Sorunlar	42
2.2.3. Yönetim Sorunları	43
2.2.4. İstihdam Sorunları	46
2.2.5. Diğer Sorunlar	47
2.3. Türkiye'de Özelleştirme Süreci	47
2.3.1. Türkiye'de Özelleştirmenin Tarihsel Gelişimi	49
2.3.1.1. Türkiye'de Özelleştirme Programının Amaçları	51
2.3.1.2. Türkiye'de Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi	51
2.3.2. Türkiye'de Özelleştirme Gerekçeleri	55
2.3.2.1. Ekonomik Gerekçeler	56
2.3.2.2. Mali Gerekçeler	58
2.3.2.3. Sosyal ve Siyasal Gerekçeler	59
2.3.3. Türkiye'de K T'lerin Özelleştirilmesine İlişkin Tartışmalar	60
2.3.3.1. Özelleştirmeye Uluslararası Finans Çevrelerinin Yaklaşımı	63
2.3.3.2. Özelleştirmeye Türkiye'deki Sermaye Çevrelerinin Yaklaşımı	65

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DEKİ ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE İSTİHDAM VE İKTİSADİ	67
3.1. Özelleştirmeler ve Sektörel İstihdam Sorunları	67
3.1.1. Tarım Sektörü	67
3.1.1.1. Tütün Üretimi	68
3.1.1.2. Çay Üretimi	71
3.1.1.3. İkerpançarı Üretimi	72
3.1.1.4. Hayvancılık	72
3.1.2. Madencilik Sektörü	73
3.1.2.1. Etibank	74
3.1.2.2. Ereğli Kömür İşletmeleri ve Türkiye Taş Kömürü Kurumu	78

3.1.3. Sanayi Sektörü	79
3.1.3.1. Tekel.....	81
3.1.3.2. Sümerbank	84
3.1.3.3. Türkiye İ̇ker Fabrikaları A.	86
3.1.3.4. Türkiye Demir ve Çelik İ̇letmeleri	87
3.1.3.5. Türkiye Selüloz ve Ka ıt Fabrikaları A. . (SEKA)	88
3.1.3.6. Orman Ürünleri Sanayi (ORÜS)	90
3.1.3.7. Petrol Ofisi (POA)	91
3.1.3.8. Petkim.....	92
3.1.3.9. Tüpra	93
3.1.4. Bankacılık Sektörü	94
3.1.5. Haberleşme Sektörü	96
3.2. Türkiye’de Kamu Yatırımları İ̇stihdam ve İ̇sizlik	99
3.2.1. Özelleşirme Sonrası İ̇stihdam ve İ̇sizlik	99
3.2.2. Türkiye Genelinde İ̇stihdam ve İ̇sizlik Rakamları	100
3.2.3. Kamu Hizmet Alanlarının Özelleşirilmesine Yönelik Çalı şmalar	103
3.2.4. K T’leri Tasfiye Süreci ve Uygulanan Personel Rejimi	106
3.2.5. İ̇stihdamda Farklılaşma, Esnek Çalı şma ve İ̇sizlik	110
3.2.6. İ̇stihdamda Yapısal Sorunlar ve Kamu Yatırımlarının Gereklili ği	113
GENEL DE ĞERLENDİRME VE SONUÇ	114
KAYNAKLAR	117

TABLolar L STES

Tablo 1- İletmeci K T Katma De erlerinin GSMH'ya Oranları	37
Tablo 2- Kamu ktisadi Te ebbüslerinin İstihdama Katkısı	39
Tablo 3- Özelle tirme Öncesi Etibank'a Ba lı Bulunan İletmeler	75
Tablo 4- Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kurulu unda Kamu İletmeleri	81
Tablo 5- SEKA Fabrikalarının Bulundu u Yerler ve Kurulu Tarihleri	89
Tablo 6- Türkiye'de İstihdamın Sektörel Da ılımı	101
Tablo 7- Türkiye'de Yıllar tıbarıyla İstihdam ve İsizlik	102
Tablo 8- K T'lerde Çalı an Sözle meli Personel, Memur ve İçi Sayısı	108

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birli i
ABD	Amerika Birle ik Devletleri
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DPT	Devlet Planlama Te kilatı
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anla ması
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	Uluslararası Para Fonu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
K T	Kamu ktisadi Te ebbüsü
MKEK	Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu
MTA	Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve birli i Örgütü
ORÜS	Orman Ürünleri Sanayi
POA	Petrol Ofisi Anonim irketi
SEKA	Türkiye Selüloz ve Ka ıt Fabrikaları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TELETA	Telekomünikasyon Endüstri Ticaret Anonim irketi
TK	Türkiye Kömür letmeleri
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birli i
TPAO	Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklı ı
TTK	Türkiye Ta kömürü Kurumu
TÜ K	Türkiye statistik Kurumu
TÜS AD	Türk Sanayicileri ve adamları Derne i

G R

Doktora tezi olarak hazırlanan bu çalışma, Türkiye’de yaşanan özelleştirme sürecinde istihdam ve işsizlik sorunu ele alınmıştır. Türkiye’de serbest piyasa uygulamalarına geçiş sürecinde, Kamu Kurumlarının Özelleştirilmesi gereği sürekli vurgulanmaktadır. 1980’li yıllardan bu yana özelleştirme uygulamaları ile ilgili birtakım proje ve değerlendirme çalışmaları yanında yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmış ve KİT’lerin önemli bir bölümü özel sektöre devredilmiştir. Özelleştirme, öncelikle özelleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam seviyesini daraltmakta ve bu daralma ekonomideki genel istihdam seviyesini de düşürerek, işsizlik oranında artışa yol açmaktadır. İşsizlik, günümüzde insanlığın güvenli geleceğe yönelen ve oldukça geniş kesimleri etkileyen, en büyük tehditlerden biri olarak nitelendirilmektedir.

İşsizlik, üretim kaybı, gelir kaybı, refah kaybı, bütçeye külfet, psikolojik yıkım, ortalama ömrün kısalması, sosyal ilişkilerde kopukluk, aile yapısında çözülme gibi büyük toplumsal ve ekonomik kayıplara yol açmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sorunların boyutları artarak yaşanmakta, kentsel yoksulluk, artan suç oranı, toplumsal ve politik huzursuzluklar ile kendisini kötü biçimde göstermektedir. İşsizlik, işlerini kaybetmemeyi başarmayanlar arasında yaygın bir endişe, artan bir yabancılaşma, işsizlikten kaybetmeyen aile üyelerine yüklenen ekstra mali yük ve aileye katkı sağlamak için çocukların okuldan alınması, işsizliğin diğer düşündürücü sonuçları olmaktadır. Sürekli işsizlik ve istihdam olanaklarının darlığı mesleki gelişimi de olumsuz etkilemekte, ciddi eğitim ve öğretim farklılıklarına yol açmaktadır.

Devletin var olduğu günden bu yana ekonomiye doğrudan veya dolaylı olarak müdahale ettiği görülmektedir. Geçmişte Osmanlı İmparatorluğu orduya çok önem verdiğinden, askeri araç ve gereçleri zamanında karalayabilmek için birçok fabrika, tesis ve işletme kurmuştur. Cumhuriyet dönemi yıllarında ise kapitülasyonların tasfiyesi ve devletle tirmeler sonucu kamu işletmeleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Sonraki yıllarda, kamu işletmeciliği alanı ve sınırları sermaye birikiminin yetersizliği, dünya ekonomisi artları ve ülkemizin özel artları ile birlikte oldukça genişlemiştir. Başlangıçta ekonominin gidiyatıyla ilgili kurallar koyan devlet, daha sonraları bütün dünyada olduğu

gibi i letmeci sıfatıyla ekonominin içinde yer almı , bu nedenle de ekonomik hayatta kamu sektörünün a ırlı ı giderek artmı tır. Endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren kamu iktisadi te ebbüsleri de kamu sektörü içinde yer almaktadır.

Devletin ekonomiye do rudan müdahale ihtiyacı duyması sonucunda Kamu ktisadi Te ebbüsleri yani K T'ler ortaya çıkmı tır. Kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle i letmecilik yapan kurulu lar olarak ad landırılan kamu iktisadi te ebbüsleri, sermayeye gereksinim duyulan dönemlerde ekonomide önemli roller üstlenip, ülke kalkınmasına katkıda bulunmu tur. Buna kar ın ekonomik sıkıntıların ya andı ı dönemlerde, kötü gidi attan sorumlu tutulmu tur.

Modern anlamda devlet kavramının ortaya çıkması ile beraber devlet -ekonomi arasındaki ili kiler zaman içerisinde de i imler geçirmi tir. Devletin iç ve dı güvenlik faaliyetlerinin dı na çıkması, kamunun ekonomi içindeki payını artırmı tır. Sanayile menin 18. yüzyılda ba laması ile beraber ortaya çıkan sosyal sorunların ancak kamu müdahalesi yoluyla çözülebilece i görü ü gündeme gelmi tir. Avrupa ülkelerinin toplumun genelinde görülen sefaleti önlemek için ba lattı ı sosyal güvenlik politikaları uygulaması 20. yy boyunca artarak devam etmi tir. 1929 yılında ya anan “Dünya Ekonomik Bunalımı” beraberinde kitlesel i sizli e sebep olunca, 19. yy boyunca yürütülmeye çalı ılan sosyal politikalara, 1930’lu yıllardan itibaren ekonomide canlanmayı sa lamak ve i sizli i azaltm ak amacıyla kamu iktisadi te ebbüsleri kurma ve bunları geli tirme politikası da eklenmi tir.

Mülkiyet, yönetim ve amaç bakımından kamu ve özel sektör arasında çok belirgin farklar vardır. Özel kesimde mülkiyet ve yönetim bireylerde veya te ebbüslerin elindedir. Burada nihai amaç kârı maksimum kılmaktır. Kamu sektöründe ise mülkiyet veya te ebbüs gücü devlette olup, sektörün temel amacı toplumun tatmi n düzeyini ençokla tırmaktır.

1970’li yılların ba ndan günümüze kadar geçen süre içerisinde gerek iktisat teorisinde gerekse iktisat politikalarında farklı yakla ımların ortaya çıktığı görülmektedir. Bretton Woods sisteminin yıkılması, Keynes’ci yakla ım ve politikaların yerlerini Neo-liberal görü lere bırakması; piyasa üstünlü ünün ön plana çıkarılmasına, finansal serbestle tirme ile ekonomide devletin küçültülmesi çabalarına ve özelle tirmelere yol açmı tır.

Özelle tirme dünyada 1980'lerin başlarından, Türkiye'de 1980'lerin ortalarından itibaren söylem ve uygulama düzeylerinde yoğun olarak gündeme gelmektedir. Bir yandan özelle tirme faaliyetleri hız kazanırken diğer yandan özelle tirmeye yönelik eleştiriler de devam etmektedir. Özelle tirmenin iktisat, siyaset, hukuk gibi farklı bilim dalları ile ilgili olması, kapsamı ve uygulama alanlarının farklı olması, tanımını da güçle tirmektedir. Özelle tirme, devlet veya özel kesimin ekonomik faaliyetlerini ve piyasanın işleyişini etkileyen bir unsur olduğundan iktisadi bir kavramdır. Aynı zamanda devlet anlayışının sonuçlarından biri olduğundan siyasi niteliği de mevcuttur. Özelle tirme serbest piyasa ekonomisini savunan, devletin işlevlerini sınırlandıran siyasi görüşlerin temel araçlarından biri olmakta ve bu nedenle K T'lerin varlığını savunanlar tarafından eleştirilmektedir. Özelle tirme, devletin iktisadi faaliyetlere ilişkin görev ve yetkilerini, iktisadi devlet tebbüslerinin kamu hizmetlerinin özel kesime devrinin hukuki rejimini de belirlediğinden aynı zamanda hukuki bir kavramdır.

Bir iktisat politikası olarak özelle tirmenin, hayata geçirilmesi durumunda ilk etkilerinin sosyal alanda ortaya çıktığı ve önemli sosyal sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Özelle tirmenin sosyal sonuçları, en azından kısa dönemde, olumsuzdur. Diğer öncelikler özellikle iktisadi amaçlar için kullanılmısa, bu olumsuz sonuçların boyutları büyümektedir.

Özelle tirmenin sosyal etkileri öncelikle, özelle tirme konusu olan iktisadi birimlerin çalışanları ve onları çevreleyen endüstri işçileri sistemini etkilemektedir. İstihdam, sendikalaşma, ücretler ve toplu sözleşme uygulamaları üzerindeki kısa dönemli etkileri yanında, bir bütün olarak endüstri işçileri sistemini etkileyen uzun dönemli etkileri vardır. Yalnızca çalışanlarla sınırlı olmamak üzere gelir ve servet dağılımını ve nihayet bütün toplumun tüketici olarak refah seviyesini etkileyen özelle tirmenin bu yönü iktisadi amaçlardan daha az önemli değildir.

Özelle tirme ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgilenen bütün tarafların tartışmasız kabul ettikleri hususların başında özelle tirmenin en önemli sosyal sonuçlarının istihdamla ilgili olması yönündedir. Özelle tirmenin sonuçlarından doğrudan etkilenen tarafların başında bu kuruluşlarda çalışanlar gelmektedir. Özelle tirme, öncelikle özelleştirilen kamu kurum ve kuruluşlarındaki istihdam

seviyesini daraltmakta ve bu daralma da ekonomideki genel istihdam seviyesini dü türerek, işsizlik oranında artışı açmaktadır.

Çalışmanın amacı, Türkiye’de özelleştirmeler yoluyla devletin iktisadi hayatından çekilmesi sonucunda ortaya çıkan istihdam ve işsizlik sorununa dikkati çekebilme ve çözüme yönelik öneriler sunabilmektir.

Konuyla ilgili olabilecek her türlü kitap, makale, inceleme, rapor, çeviri, istatistikî bilgi ve yazı ile internet ortamındaki her türlü veriden yararlanılarak hazırlanan bu çalışma üç bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde, küreselleşme ve neo-liberal ekonomi politikaları ele alınarak, özelleştirme sürecindeki etkileri değerlendirilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye’deki Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarihsel süreç içerisinde ele alınarak, özelleştirme uygulamaları araştırılmıştır. Üçüncü bölümde ise, Türkiye’de sektörler itibarıyla istihdam ve özelleştirme uygulamaları ile genel olarak istihdam ve işsizlik sorunu incelenmiştir. Çalışmanın sonunda elde edilen bulguların makroekonomik açıdan genel bir değerlendirilmesi yapılarak sonuç ve öneriler ortaya konulmuştur.

B R NC BÖLÜM

1. KÜRESEL EKONOM VE ÖZELLE T RME

1.1. Ekonomide Küreselle me

Yenidünya düzeni ve evrensel köy gibi farklı deyimlerle gündeme getirilen ve ülkemizde de sıkça tartışılan konulardan biri de küreselle medir. Küresellemenin nicel ve nitel olarak iki yönünden bahsedilebilir. Nicelik yönünden küreselle me ; ticaret, sermaye akımları, yatırımlar ve insanların ülkeler arasındaki dolaımında meydana gelen artı ifade etmektedir. Nitel yönden küreselle me ise siyasal, ekonomik ve sosyal süreçleri içermektedir. Teknolojik gelişmeler ve hükümetlerin girişimleri yeni düzenlemeler; üretim, ticaret ve finans alanlarında uluslararası aların kurulmasını mümkün hale getirmektedir. Böylece sınırlara tabi olmayan dünya ekonomisi ortaya çıkmaktadır¹. Teknolojik gelişmelerle ortaya çıkan bu teknolojik devrim, üretim sürecini bütünü ile etkileyip birkaç yönden de i tirmi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, teknolojik gelişme kolektif tüketim için olumlu bir ortam oluşturmu ve kolektif tüketimin payı giderek artmıştır. İkinci olarak, büyük ve küreselle mi irketler önemli üretim üniteleri haline gelmişlerdir. Dünyanın her yerine ulaşan, sayılabilecek çok fazla olmayan büyük irketler, giderek tüm üretim karar ve programlarına egemen olmaktadır.²

Küreselle me olgusu özellikle 1980'li yıllardan itibaren ortaya atılan neo-liberalizm ya da yeni-sa olarak adlandırılan politikaların gündeme geli i ile birlikte hız kazanmıştır. Neo-liberalizm, günümüzün belirleyici politik ve ekonomik kuramıdır. Neo-liberalizm ya da “yeni-sa ” 1980'li yılların başlangıcından itibaren ABD’de Ronald Reagan ve İngiltere’de Margaret Thatcher tarafından uygulamaya konulan bir dizi sosyokültürel, ekonomik, siyasal ve ideolojik boyutlar içermektedir. Başlangıçta Reagan ve Thatcher’la birlikte anılan neo-liberalizm son yıllarda tüm dünyada en yaygın politik ekonomik trend olmu , merkezdeki politik partiler, bu trendi benimsemişlerdir. Bu partiler ve uyguladıkları politikalar, son derece varlıklı yatırımcıların ve toplam sayıları binden az olan büyük irketlerin çıkarlarını temsil etti i

¹ Merih, Kutlu, “Küreselle me De il Küreselle tirme, Küresel Ekonominin Radikal Analizi”, <http://www.turkab.net/kure/wkuretehdit.htm> 2007.

² Aylan, Gencay, **De i im, Küreselle me ve Devletin Yeni İlevi**, mge Kitabevi, Ankara, 1995. s. 120.

bilinmektedir.³ Bu yeni politikaların, bu ülkelerden sonra giderek diğer batılı ülkelerde de etkinlik kazanmaya başladığını hatta az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için de önerilip kabul görmesiyle 1980'lerin egemen anlayışına haline geldiğini söylemek mümkündür. Neo-liberalizm, yeni ve klasik liberal fikirlere dayanan bir ilkeler sistemi ortaya koymaktadır. Bu öneri sistemi, küresel düzen fikrini de içeren “Washington Sözleşmesi” olarak da bilinmektedir. Neo-liberal Washington sözleşmesi, ABD Hükümeti ile büyük oranda belirlediği uluslararası finans kuruluşları tarafından tasarlanan ve genellikle bunlar tarafından çetle yollarla özellikle uyum programları adı altında yürürlüğe konulan piyasa merkezli ilkelerin bir araya getirilmesidir. Balıca kuralları kısaca şöyledir: Ticaretin ve finansın serbestleştirilmesi, piyasanın fiyatları belirlemesine izin verilmesi ve özelleştirme uygulamalarıdır.⁴ Bu uygulamalar içinde, Keynesyen ekonomi politikaları yerine monetarist ekonomi, özelleştirme, devletin küçültülmesi, siyasetin sınırlandırılması ve demokrasinin yeniden yorumlanmasıyla piyasanın hakim kılınması, küreselleşmeyle bütünleşme gibi olgular yer almaktadır. Yeni-savaklaşım, küreselleşme olgusunu özelleştirme ile destekleyerek güçlenmiştir. Küreselleşme ile özelleştirme kavramları aynı anda ortaya çıkmıştır. Bu savaklaşımın göre; bilimsel ve teknik devrim nedeniyle küçülen dünya bir olgudur. Kendi başına ve genel olarak devlet, ama özellikle ulus-devlet demokratikleşmenin önündeki en önemli engeldir. Şe dönük kapalı ulus devlet çatısı egemenlik savunması ile kendine ayırdığı alanda kuralları kendisi koyması nedeniyle antidemokratik ve baskıcı siyasal sisteme neden olmaktadır. Küreselleşme bu durumun aılması ve demokratikleşmeyi sağlayacaktır. Paralel bir başka yararı ise, dünyanın farklı bölgelerinde yoğunlaşmış olan zenginlikten paylaşım fırsatları açmasıdır.

Liberal savaklaşımın göre; küreselleşme, devletin birey üzerindeki kontrol mekanizmalarını zayıflatarak bireysel özgürlükleri yaygınlaştırmaktadır. Bu görüşleri savunan hakim güçler, karışık görüşlerin yeterince yayılmadığı ortamda “küreselleşme” “refah devletinin çöküşü”, “ulus-devletin sona ermesi”, “post fordizm”, “yeniden yapılanma” ya da “yapısal uyarılma”, “yeni dünya düzeni”, “özelleştirme” gibi sözcükleri sürekli gündemde tutarak etkili bir söylem oluşturmaya çalışmışlardır. Buradan yola çıkarak neo-liberalizmin refah devletinin eksiklerine tepki olarak ortaya

³ Ba kaya, Fikret, **Küreselleşmenin Karanlık Bilançosu**, Özgür Üniversite Kitaplığı 1, Ankara, 2000.s.22.

⁴ a.g.e., s. 21.

çıkı tını, sosyal demokrasi yönündeki anlayı nın yıkılmasıyla gündeme geldi ini iddia eden neo-liberaller, sermaye ve devlet arasında refah devleti zamanında kurulan mutabakatın kriz ile yıkıldı nı söylemi ler ve yıkılı nın se bebinin de artan kamu harcamaları, yüksek enflasyon ve bunların neticesinde ortaya çıkan ho nutsuzluklar oldu unun üzerinde durmu lardır.⁵

1.2. Küreselle me Sürecinde Devletin Yeniden Yapılandırılması

Neo-liberalizm devletin anormal derecede büyü mü oldu unu iddia etmekte ve çözüm olarak küçültülmesi gerekti ine inanmaktadır. Ayrıca küreselle meye e lik eden yeni-sa anlayı a göre, asıl amaç demokrasiyi iyile tirmek de il, piy asa mekanizmasını geli tirmektir. Serbest piyasa bireyin özgürlü ü için gerekli ko uldur.

Vatanda lık için belirlenen statü ise bu anlamda demokrasinin iyile tirilmesi yönünde atılmı bir adım olmaktan ziyade, piyasanın iyile mesi için yapılmı bir düzenleme olarak de erlendirilmektedir. Amaç, küçük ama güçlü devleti yapılandırmaktır. Bu amaçla özelle tirme çalı malarına önemli yer verilmektedir. Kamu niteli indeki her i letmeyi özelle tirmeyi amaç edinen bu anlayı , kamu yönetiminin sınırlarının da özelle tirilmesi, yani daraltılmasıdır.⁶ Özelle tirme ile kamu hizmetlerinin piyasa düzeni içinde i leyen “topluma” devredilmesi istenmektedir. Topluma devredilen hizmetler yalnızca ekonomik içeri e sahip devlet kurulu ları de ildir. Bu kavram özellikle e itim, sa lık, sosyal güvenlik, altyapı gibi toplumsal tüketim nitelikli kamusal hizmetler alanındaki devlet faaliyetlerini kapsamaktadır. Ayrıca topluma devredilmeyen yetkiler ise yerel yönetimlere ve gönüllü kurulu lara devredilmeli, bunların gerçeikle tirilmesinde toplumun do rudan söz sahibi olması sa lanmalıdır.⁷ Kamu sektörünün “topluma” devri ba lamında ortaya kondu u gibi, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri yükselen de erler olarak kabul edilmektedir.

Günümüzde yeni liberal ekonomi politikaları piyasa mekanizmalarını yerle tirmeye dönük i letilirken e itsizlikler ve adaletsizli kler üretmektedir. Merkez ülkelerin sömürüsüne dönü en i leyi te; ulus devletlerde sermaye birikimine, yatırımların geli mesine, üretimin artmasına, istihdamın geli mesine, gelir ve hizmet

⁵ Özkazanç, Alev, “Refah Devletinden Yeni Sa a” Siyasi ktidar Tarzında Dönü ümler, **Mürekkap Dergisi**, 1997, S, 7, s.29.

⁶ ener, Hasan Engin, “Kuramsal Açıdan Postmodern Kamu Yönetimi” **Demokrasi Ku a ı için Giri im Dergisi**, 2000, No: 1-2, s.13.

⁷ Güler, Birgül Ayman, “Yeni Sa ve Devletin De i imi”, **TODA E Dergisi**, 1996, s. 52.

da ılıminın iyilemesine, toplum ve devlet düzeninin gelişmesine imkân sağlayacak yaklaşımlar engellenmektedir. Ekonomide liberalleşme öngörülleri ve uygulamaları; ekonomik kriz ve borçlanma döngüsünü güçlendirirken merkez ülkelerin ve uluslararası kuruluşların denetimi artmaktadır. Krizi aamak için ekonominin yeniden yapılanması ya da ekonominin güçlendirilmesi planları bir kontrol aracına dönüşürken ülkenin gelirleri borç ödeme kapasitesini geliştirici düzenlemelerle de erlendirilmektedir. Özelleştirme yolu ile sağlanan devletlerin cari işlemler açığı ve borç ödemelerine katkılanması, sermaye hareketleri ile sıcak paraya dönüşen kaynakların borsa ve bankalar üzerinden rant sağlanması ve birikimleri yurtdışına aktarması, yolsuzluklar, enflasyon ve gelirlerin azalması ekonomide liberalleşmenin ortaya çıkardığı sorunlar olmaktadır. Yükselen ithalat açığı ekonominin temel çelişkisine dönüşürken, sürekli kriz sürecinde üretimsizleştirme, işsizleştirme ve yoksullaştırma dinamikleri toplumsal yapının temel sorunlarını üretmektedir.

Ekonomide liberalleşme uygulamaları yanında siyasal liberalleşme denemeleri; devletin işlevlerinin sınırlandırılmasına, devlet düzeninin de iştilmesine ve yapısal sorunları çözecek ilgili kurumların kaldırılmasına ya da işlevsizleştirilmesine yol açmaktadır. Ulus devletinin vatandaşlarının maddi temellerini sarsan, toplumsal düzenlerini bozan ve yaşam kalitelerinin gelişmesini engelleyen, üretim ve bölümlenimi kileri dışında tutan bu süreçler toplumsal sorunları yoğunlaştırmaktadır. Tüm ülke insanların ekonomik ve sosyal yönlerden güçsüzleşmesine neden olan işkiler dinamiği sosyal refah devletinin çözülmesine yol açmaktadır. Türkiye’de anayasada tanımlanan devletin temel niteliklerinden olan sosyal devlet ilkesi uygulamada etkisizleştirilmiştir. Toplumsal değişim ve sosyo-ekonomik koşulların iyileştirilmesi, bunalım ve kapitalizmin yeniden yapılanması etmenleri arasında devlet sorunu yer almaktadır.⁸

1.3. Yeni Küresel Düzenlemeler

II. Dünya Savaşı sonrasında Bretton Woods anlaşması ile kurulmuş olan ve altın-dolar ilişkisine bağlı yürüyen uluslararası para sistemi 1970’lerin başında çökmüş, sabit kur sistemi yerini dalgalı kur sistemine bırakmış, nihayetinde döviz piyasaları küreselleşmeye başlamıştır. Aynı dönemde ortaya çıkan petrol krizinin etkisiyle oluşan

⁸ Ayan, Gencay, Devletin Yeniden Yapılanması, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları, Türkiye Bilimler Akademisi Proje Raporu, Ankara, 1998, s. 160.

ve Avrupa bankalarında biriken Petro-Dolar/Euro-Dolar denilen fonlar, de erlenmek için kendilerine pazar ararken, geli mekte olan ülkelere yönelerek uluslararası bir borç piyasası olu turmu ve sermaye de böylece küreselle meye ba lamı tır. Daha s onra, dünya ekonomisinde bankacılık giderek büyüme , bu küreselle me süreci içinde, ekonomik büyüme yava lamı ve krediye talep arttıkça mali sermayenin de gücü arttı tır. Küresel düzeyde faaliyet gösteren ve gittikçe istikrarsızlı ı artan bir ortamda kâr pe inde ko an mali sermayenin en önemli gereksinimi, sermaye dola ımının önündeki engellerin kaldırılması, yabancı sermaye yatırımlarının kolayla tırılması ve bankaların korunması olmu tur. Bu yüzden mali sermaye ve küreselle menin temsilcileri ve savunucuları olan bu kesim ABD’de iktidara gelen Reagan ile ngiltere’de iktidara gelen Thatcher’in temsil etti i çokuluslu irketler ve sermaye kesimleri, ulusal devletin ekonomi üzerindeki otoritesinin yerine piyasanın otoritesinin geçmesini ve politik otoritelerin, piyasanın mantı ına tabi olmasını talep etmi lerdir. Yani küresel bir piyasanın hükümranlı ını istemi lerdir. Mali piyasa küreselle ece i için üniter devletler engel olarak görülmü tür. Bu yüzden ulusal siyasi iktidarın sınırlandırılması ve yok edilmesi istenmi tir. Uluslararası finans kurulu larının denetiminde, ilk a amada dı ticaret, finans piyasaları ve sermaye hareketleri gibi temel alanlarda serbestli i amaçlayan neo-liberal politikaların temelini devletin ekonomideki rolünün azaltılması olu turmu tur. Bir sonraki a amada, i gücü piyasalarını etki altına alan bu politikalar, daha sonra bütün sosyal politika alanlarında etkili olmaya ba lamı tır. Bu süreç içinde, ulusal devletlerin denetimindeki ekonomi ve sosyal politika araçları birer birer elden çıkarken, bu alanların tümü zamanla serbest piyasa kurallarının ve kurulu larının eline geçmi tir. Uygulanan bu neo-liberal politikaların küreselle me sürecinin etkilenen alanları olarak azgeli mi ya da geli mekte olan ülkeler üzerindeki en önemli sonucu ise; bu etkilerin do rudan siyasal alana da ta ınmaya ba lanmı olmasındır⁹.

1980’lerin ba ında küreselle menin etkin aktörleri konumundaki Reagan ve Thatcher’in öncülü ünü yaptı ı piyasa ekonomisi, küreselle me, özelle tirme ve bu politikaların savunucusu ve uygulayıcısı politikacılar iktidar olmu lardır. Bu dönemde küreselle menin etkiledi i üçüncü dünya ülkeleri ve Türkiye’nin de aralarında bulundu u azgeli mi ülkeler ise borç krizi ya amı lardır. 1970’lerin sonlarında ve

⁹ enses, Fikret, **Küreselle menin Öteki Yüzü: Yoksulluk**, leti im Yayınları, stanbul, 2002, s.282.

1980'lerin başlarındaki borç krizleri genellikle bütün azgeli mi ülkeleri etkisi altına almıştır. Bu dönemde iktidar olan kapital ve kesimler piyasa ekonomisi, küreselle me, özelle tirme ve sendikal hareketlerin direncini kırma yoluyla bu krizi çözmek istemi lerdir. Azgeli mi ülkelerdeki dış borç ve yabancı kaynak bulma gereksinimi altında IMF ve Dünya Bankası “Yapısal Uyum Programları” çerçevesinde dış açılma, dış dünyada rekabet etmek için iç haklarının en aza indirgenmesi, iç kaynakların ihracı ve yabancı sermaye girişini desteklemek için dış yönelme çabasıyla da yoksulla ma meydana gelmiştir. Küreselle menin etkin aktörlerinden IMF ve Dünya Bankası gibi küresel sermaye örgütleri ve onların kontrolünü elinde bulunduran geli mi devletler çokuluslu irketleri de kullanarak geli mekte olan ülkeleri büyük ölçüde kontrol altında tutmakta ve bu ülke halkları ise ancak küreselle me politikalarının pazarı ve hedefi olmaktadır.

1.4. Küreselle me Sürecinde Borçlanmalar ve Özelle tirmeler

Küreselle me sürecinde günümüze kadar gelinen noktada genel olarak iki taraf söz konusudur. Taraflardan birisi; mali sermaye ve küreselle menin temsilcileri ve savunucuları olan, aynı zamanda da küreselle me sürecinin etkin aktörleri konumunda bulunan, geli mi ülkeler ile çokuluslu irketlerdir. Ayrıca bunların kontrol ve güdümündeki küresel örgütlerden olan Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar da bu tarafta yer almaktadır. Diğer taraf ise; birinci tarafın politikalarını yürüttü ü ve etki alanına aldığı, küreselle me dinamiklerini dayattı ı azgeli mi ya da geli mekte olan ülkeler ile bu ülkelerin halklarıdır. Küreselle me bir yönüyle bu ülkelerin yönetimlerinin birinci tarafta yer alanlardan borç almaya zorlanmaları ve dayattıkları politikaları uygulamak zorunda bırakılmaları eklinde i lemektedir. Bu i leyi i sa layan ve lokomotif görevi gören ana yapılar ise Dünya Bankası ve IMF olmaktadır. Çünkü küreselle me etkisinde kalan ülkeler bu iki kuruluşla sürekli borçlanmak durumunda bırakılmaktadırlar. Bu anlamda küreselle me bir yönüyle, tüm dünya ölçe inde borç alanlar ile borç verenler arasındaki karşılıklı etkile imin bir sonucudur, demek de mümkün olmaktadır. Bu sonuca ula rken karşılıklı etkile im sürecinde borç verenlerin küreselle meye katkısı, borç verebilece i ve politikalarını üzerinde uygulayabilece i, daha açık bir ifade ile, sö mürü düzenini kurabilece i ülkeleri meydana getirmek olmakta, bunun karşısında borç alan ülkelerin ise küreselle meye katkısı borç almaya devam edebilecek ekilde kendisine dayatılan politikaları

uygulamak ekinde ortaya ıkabilmektedir. Borç alan ülkelerin küreselle meye katkısı; uluslararası irketler ile bunların e güdüm içinde çalı tı ı Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası, IMF gibi küresel örgütler ve düzenin yöneticileri tarafından dayatılan sözde “reformlar” ve kalkınma program ve projeleri” uygulama larıyla, kamu varlık ve hizmet alanlarının özel te ebbüse devredilmesine, sosyal hizmetlerin ortadan kaldırılmasına, özel te ebbüsün etki ve karar alanının geli tirilmesi ve geni letilmesine, kullanım ve tüketim ücretleri ve vergilerinin artırılmasına, faizlerin yükseltilmesine ve çevrenin ya anmaz hale getirilmesine maruz kalmak ve bunlara katlanmak zorunda bırakılmak ekinde olmaktadır. Günümüzde borç veren küresel örgütler ve onların i birli i içerisinde bulundu u uluslararası sermayenin tüm dünyayı sınırsız ve engelsiz bir oyun alanı haline getirme arzusu, yoksulla tırılan, sıkı tırılan ülkelere dayatılan düzenlemeler aracılı ı ile ya ama geçirilmektedir.¹⁰

Bugün kamu hizmeti olarak gerçekleştirilen birçok hizmet küreselle me çerçevesinde liberalize edilebilir statüde görülmektedir. Çok açık olarak kamu hizmeti alanına müdahale edilmekte ve kamu tarafından görülen hizmet alanı liberalize edilmektedir. Bu politikaların do al bir sonucu olarak bu alanlarda özelle tirme uygulamalarına gidilmektedir. Dolayısı ile söz konusu uygulamalar sonucu yalnızca özel sektör tarafından yürütülen hizmetleri dünya ticaretinin konusu haline getirmey ip, aynı zamanda “kamu hizmeti” olarak ne kalmı ise, onun ticarilemesini ve özelle tirilmesini zorunlu tutmaktadır. Dünya Tic aret Örgütü de Küresel Ekonomik Entegrasyon’un bir parçasıdır ve hakkında pek çok tartışma bulunan bu örgüt, hizmetlerin serbestle tirilmesini temel alan bir küresel ekonomik düzeni ve bu ekonomik düzenin dünyaya empoze etti i totaliter siyasi sistemi kapsamaktadır.¹¹

Uluslararası sermaye kendi alanını geni letmek, önündeki engelleri kaldırmak ve kârını daha büyük bir hızla arttırmak için bugüne kadar çe itli uluslararası birlik ve konsorsiyumlar olu turmu tur. Bu girişimlerin tümüne de “küreselle me” adını vererek küreselle meye ba ka bir anlam kazandırmaya gayret göstermektedirler. Devam etmekte olan bu süreçte ulus devletlerin ayakta kalan tüm kurumlarını çökertme amacıyla küresel tasarımların yerel ayakları olu turulmaktadır. Sermayenin her ülkede

¹⁰ Uyar, Necati, “Küreselle me ve kent”, **Evrensel Kültür Dergisi**, A ustos, 2002, s.128

¹¹ Erdo du, Seyhan, “*Hizmet Ticareti Genel Anlaşması ve Mühendislik Hizmetleri*” Paneli, 28 Aralık 2002, İstanbul, <http://www.imoistanbul.org.tr>

istedi i özgürlük ortamına ve güvenceye kavu ması için yeni düzenlemelere gidilmektedir. E itimden sa lı a, sosyal güvenlikle iletme kadar her alanda, enerjide, ula ımda ba latılan özelle tirmeler özendirilmekte, desteklenmekte ve hatta zorlanmaktadır. Kamusal yatırımlar tam anlamıyla durdurulurken, “Sosyal Devlet” kavramı unutturulmakta ve ulus devletler içi bo , güçsüz hale getirilmeye çalı ılmaktadır. Toplumsal ya amin her alanında kendini hissettiren küreselle me, halkları yoksullu a ve köleli e sürüklemektedir. Özelle tirmelerle ulus devletlerin varlıkları tüketilmekte, hizmet araçları ortadan kaldırılmaktadır. Sermayenin ba ımsız ve özgürce hareket etmesinin önünde engel oldu una inanılan ve aslında ülke topraklarında üretimin özendirilmesinin, üreticinin korunmasının, kalkınma ve koruma-kullanma dengesinin sa lanmasının araçları olan kurumlar ve kurallar bir bütün olarak hedef alınmaktadır. Yapılan yeni düzenlemeler bilimsellikten uzak, sermayenin dayatmaları ile yasalla tırılıp, kurumsalla tırılmaktadır.¹² Küresel sermaye, yerel, ulusal, evrensel do al varlı a ve bunların toplumsal üretim, tüketim ve yönetimine ili kin karar gücüne sahip olmak ısrarı ile hareket etmektedir. Dı kredi anla maları, yürürlü e girdikleri alanları küresel sermayenin bu ısrarı do rultusunda düzene koymaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin “alternatif finansman yöntemi” dı kredi, yalnızca finansman alternatifi de ildir. Bu aracın sonuçları borçlanma sorununu a mı , yönetme-iktidar olma sorununa ve sava ımına dönü mü tür. Dı finansman ister uluslararası kurulu lardan, ister devletlerden, ister para piyasalarından sa lansın bu unsurun olu turdu u etkilerin de i medi i görülmektedir. Dı finansmanın mali sonuçları do rudan olmakla birlikte, siyasal ve yönetsel sonuçları önceden old u u gibi mali sonuçların türevi olarak görülmektedir. Küreselle me döneminde uluslararası mali sermaye çokuluslu irketlerle birlikte yola çıkmakta bu nedenle yönetsel ve siyasal etkileri de aynı anda gerçekleşmektedir.

1.5. Küreselle me ve Türkiye

Küreselle me; üretim ve bölü üm ili kileri açısından kapitalist üretim tarzına göre örgütlenmi tir. Geli mi ulus devletlerin kendi ulusal stratejilerine göre çıkarlarını arttırmak, ekonomik krizleri çözmek, güvenliklerini sa lamak, sürdürülebilir bir üretim ve da ıtım sistemini olu turmak için gündeme getirdikleri küreselle me olgusu aslında

¹² Uyar, Necati, **a.g.y.**, s.128.

sömürgeciliğe dayalı bir olumdur. Küreselleme; gelişmekte olan ulus devletleri, merkez-çevre ilişkilerinin dinamiği içinde: üretimsizle tirmeye, güçsüze tirmeye, ulus devlet yapısını da itmaya, ileriye dönük yapısal gelişmesini geriletmeye, devletin ekonomik, sosyal ve siyasal seviyelerini ortadan kaldırmaya yönelik öngörülerini gündeme getirmiştir. Küreselleme; her yönden kontrol edici, yayılmacı, baskıcı, baskımsızla tırıcı, parçalayıcı ve sömürü ilişkilerinin uluslararası kuruluşları ve çokuluslu şirketler ile ülkeler arasında adaletsizliklerin yaygınlaştırılması ve eşitsiz gelişme süreci olarak devam etmektedir. Türkiye bu süreçte; toplumsal ve ekonomik biçimlenmesini tam olarak sağlayamamış, ayrıca üretim ve bölünümde sorunları olan bir ülkedir. Geleneksel üretim yapısından sanayi toplumuna özgü üretim yapısına geçiş sağlamamış için gelişmeyi sağlamak zorlamaktadır. Sanayileşme politikası demek; iç yatırımları, iç üretimi, dış pazar payını, istihdamı arttıran, gelir bölünümünü düzelten politikalar demektir. Türkiye ise AB ve IMF'nin denetimi altına sokulmuş, kendi ulusal sanayileşme politikası olmayan bir yanlı zeminde bulunmaktadır.¹³

Nüfus yapısı ve coğrafya açılarından zenginliklere sahip olan Türkiye'de küreselleşme sürecinin etkileriyle, ekonomik krizler sürekli hale gelmiş, borçlanma eğilimi artmış, yatırımlar durmuş, gelir dağılımındaki adaletsizlikler artmış, nüfusun çoğunluğu yoksulluğu, açlık ve eşitsizlik hızlanmış, insan ve toplum sorunları yoğunlaşmıştır.

Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler, ekonomik ve siyasal açılardan gelişmiş kapitalist ülkelerin iç sorunlarının artmasına sebep olmuştur. Yaşanılan ekonomik ve siyasal krizlere bağlı olarak çözüm yolları gelişmekte olan ulus devletler üzerindeki baskı ve kontrollerde aranmaya başlanmıştır. Tek merkezli dünya, bölgesel merkezler ve dünya devleti, söylemleri ile gelişmiş ülkelerin ekonomik, siyasal, kültürel ve sosyal yönlerden az gelişmiş ülkeler üzerindeki etkilerini yoğunlaşmıştır. Türkiye bu gelişmeleri 1980'li yıllardan bu yana ekonomik ve siyasal süreçlerle iç içe yaşamaktadır. Yeni liberal öngörülere göre; ekonomik alanda serbest piyasa ekonomisine geçiş, siyasal ve yönetsel alanda devlet yapısının liberalleşmesi çevre ülkelere dayatılan programlardır. Yeni ekonomik düzen gerektirince; kâr beklentisi ile sermayenin, teknolojinin, malların ve insanların merkez gelişmiş ülkelere doğru dolaşması

¹³ Manisalı, Erol, **Türkiye ve Küreselleşme**, Derin Yayınevi, İstanbul, 2003, s.225.

geçmesi çevre ülkelerin kontrollerini arttırmı ve ba ımlılıklarını yo nla tırmı tır. Yeni ekonomik düzen merkezdeki ülkelerin krizini çözecek i levler kazanımı , çevrede yer alan ülkelerin ulusal varlı mını, ba ımsızlı mını ve özgürce geli me olanaklarını ortadan kaldırmaya ba lamı tır. Krizi çevre ülkelerin üzerinden çözmeye uygulamaları, çevre ülkelerin ekonomik, siyasal, yönetsel ve sosyal krizlerini geni letmi tir. E itsiz geli me süreci, merkez-çevre ili kileri açısından, merkezin güçlenmesini do urmu , çevre ulusları güçsüzle tirmi tir.¹⁴ Türkiye e itsiz geli me sürecinde; ekonomik, siyasal, yönetsel ve sosyal yönlerden krizler ya amı ve güçsüzle tirilmi tir. Ulus devlet yapısını zayıflatıcı dayatmalar ve baskılar, ba ımsız geli me ko ullarını sınırlandırmı tır. Yeni ekonomik düzende; merkezdeki geli mi ülkelerin etkileme ve düzenleme gücü, Türkiye'nin ulusal güç unsurlarına dayalı ba ımsız geli me politika ve stratejilerini geli tirme ve uygulama olanaklarını etkisizle tirmi tir. Geli meye açık bir çevre ülke olan Türkiye; güçsüzle tirme stratejileri ile ekonomik kriz ve yoksulla ma sürecine itilmi tir. Merkez ülkelerin dünyayı etki alanına alma strateji ve gücü; bilimsel geli me, teknoloji üretimi ve de i imi, ileti im araçlarını kullanma, sermaye ve para kayna ı, uluslararası kurum ve kurulu ları kullanma, tekelle me ve silah gücünü kullanma gibi araçların etkin bir ekilde harekete geçirilmesine dayanmaktadır. Çevre ülkeler, söz konusu araçlara dayalı geli tirilen politikaların etkin uygulamaları ile merkez ülkelerin baskı, kontrol ve egemenlik alanlarına alınmı lardır. Çevre ülkeler kendi gereksinimlerine özgü ba ımsız geli me stratejilerini geli tirme olanaklarından yoksun bırakılmı lardır. Türkiye, bu çeli kileri en sıcak ve yo un ya ayan ülkelere birisidir. Küreselle me sürecinde ulus devlet yapılarının güçsüzle mesi günümüzün en temel sorunu olarak görülmektedir. Ulus devletlerin ba ımsızlık çabaları ve egemenlik mücadeleleri bu sorunun çözümünde belirleyici etken olacaktır. Türkiye Cumhuriyeti birikimleri ve ulusal güç unsurları ile bu ko nuda örnek olacak geli meleri sa layabilecek konumdadır.

Sosyal devlet ilkesi yerine düzenleyici devlet ilkesine yönelik yakla ımlar; toplumdaki e itsizliklerin ve adaletsizliklerin çözümünü üretecek mekanizmalar yerine, her eyi piyasaya bırakan düzenlemelere yönelik olmaktadır. Sosyal devlet, toplumsal e itsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlayan devlettir. Düzenleyici devlet ise, piyasa

¹⁴ Kazgan, Gülten, **Küreselle me ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s.19-44.

mekanizmasına dayanan bir sistemin piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır. Düzenleyici devleti oluşturanın ilk amacı tüm kurum ve kuruluşları tasfiye etmek, tüm toplumsal ilişkileri özel sektöre devretmektir. Sosyal devlette halkın ihtiyaçlarını karşılamaya ve toplumsal fırsatlara erişim sağlamaya öncelik verilmektedir. Düzenleyici devlette ise öncelik küresel sistemle kaynakları paylaşarak elde edilen şirketlerin ihtiyaçlarına öncelik verilmektedir.¹⁵ Türkiye gibi azgelişmişlik koşulları taşıyan bir ülkede devletin sosyal hizmet alanının genişlemesine büyük önemde ihtiyaç vardır. Bölgeler arası eşitsizlik doğrudan devletin sosyo-ekonomik girişimleri ile ortadan kaldırılabilmektedir. Devletin sosyal devletten düzenleyici devlet haline getirilmesi Türkiye’de var olan toplumsal eşitsizliği çözümsüz hale getirir.

1.6. Küresel Düzenin İhtiyacı

Yeni ekonomik düzenin temeldeki özelliği, evrensel düzeyde serbest piyasa ekonomisine geçişteki bütün ülkelerin tek pazar oluşturmak üzere dünya pazarlarıyla bütünleşmesi mal-hizmet-sermaye hareketlerinin tam serbestleşmesiyle küreselleşmenin gerçekleşmesidir. Bu amaçla, ithalat-ihracat dışı ticareti koruma politikalarının etkisinden arındırılacak, fiyat subvansiyonları kalkacak, paraların konvertibilitesi sağlanacak; devlet tekelleri kaldırılacak, kamu tekel bütçeleri özelleştirilecek, mal ve hizmetlerde kamu müdahaleleri kaldırılacak; dolaysız yatırımlar, portfolyo yatırımları ve kısa vadeli sermaye hareketleri denetimden arındırılacak ve mali piyasalar bütünleşecektir.¹⁶ Böylece dünya ekonomisi, katılanları özel girişimler olan, piyasalarına rekabet koşullarının egemen olduğu ve dürtüsünün kâr olduğu bir alana dönüşecektir. Devletlerin kamu yararını ya da sosyal dengeyi sağlamak için yaptıkları bürokratik müdahaleleri ortadan kaldırması için, özel girişimler kendi rekabet ortamlarında kazanacak ya da kaybedecek; rekabet koşulları verimliliği ve kârlılığı artıracaktır. Merkezin hedefi, görünüşte, devletin asli görevleri dışında rolünün kalmadığı, sosyal devletin çok küçüldüğü ya da yok olduğu, özel girişimin dünya ekonomisiyle rekabet koşullarında bütünleştiği, buna ilişkin kuralların tümünün merkez

¹⁵ Güler, Birgül Ayman, Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu 10 -11 Ekim 2003 Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Yolu Sempozyumu, Ankara, s.21.

¹⁶ Kazgan, Gülten, **a.g.e.**, s.162.

tarafından dayatıldı ı bir küresel ekonomik düzen olu turmaktadır. Bu düzenin i lemesiyle;¹⁷

- Büyük firmalar ve onların ait oldukları güçlü devletlerin dünya pazarlarındaki payları artıyor.
- Belirli tüketim kalıpları empoze ediliyor. Yerli tüketime yerini uluslararası büyük firmaların ve onların ait oldukları güçlü devletlerin tüketim kalıpları alıyor.
- Zamanla çokuluslu irketler geli mekte olan ülkelerde iç ticarete giriyorlar ve ticari sisteme egemen oluyorlar. Do al olarak da kendi ürünlerini pazarlıyorlar.
- Geli mekte olan ülkelerdeki firmalar, çokuluslu irketlerin orta ı olarak, tek taraflı ba ımlı hale getiriliyorlar. Hangi malların, nasıl, ne kadar, kimin için üretilece i, çokuluslu irketler tarafından belirleniyor.
- Geli mekte olan ülkelerdeki sanayi ve ticaretin çokuluslu irketlerin güdümüne girmesi sonucunda ülke çıkarları do rultusunda bir sanayi ve ticaret politikası izlenemiyor.
- Sonuçta geli mekte olan ülkeler, ticari ve ekonomik kazançlarının önemli bir kısmını çokuluslu irketlere ve büyük ekonomilere aktarmaktadırlar.

Yeni düzenin sosyal boyutu bulunmamaktadır; bu nedenle en zengin ülkelerde bile kaldırımlarda ya ayan insanlar ve i sizler giderek ço alırken, geli mekte olan ülkelerde ekonomik sorunlar daha ciddi boyutlara ula maktadır. Küresel lemenin olumsuzlukları nedeniyle kar ı çıkanlar olsa da, uygulama de i memektedir. Her eyin küreselle mesine kapılar açılırken i gücü yerel kalmaya mahkûm edilmi tir. Bu haliyle yeni ekonomik düzen küreselle en büyük sermaye ile yerel kalmaya mahkûm i çiler arasında bir çeli ki olu turmaya devam etmektedir. Sermaye küresel çapta en yüksek kar düzeyine ula ırken i çiler iç pazarda buldukları ile yetinmek zorunda kalmaktadırlar.

¹⁷ Manisalı, Erol, **a.g.e.**, s.4-5.

K NC BÖLÜM

2. TÜRK YE'DE K T'LER VE ÖZELLE T RME SÜREC

Devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünün ne olması gerekti i tartışmaları “bilim öncesi” döneme kadar geriye gitmektedir. Bu tür tartışmalar, ekonomik analiz tarihinin ço u zaman konusu olmu tur. Dolayısıyla, sorun sadece bugünün konusu değildir. Ancak tüm bu uzun tartışmalara rağmen sorun hala önemli ve günceldir. Tarihte görülen ilk kamu girişimcili i türü, devlet başkanlarının görünürde kendi nam ve hesaplarına, ancak gerçekte kamu adına yaptıkları iktisadi faaliyetlerdir. Mısır'da Firavunların ya haneleri, Roma imparatorluğunun tersaneleri, Osmanlı imparatorluğunun dokuma ve halı fabrikaları, kamu adına girişimciliğin de i ik örnekleridir¹⁸.

Genel olarak Kamu İktisadi Teebbüslerinin kuruluşu nedenleri incelendiğinde iki farklı neden görülür; birincisi ekonomiyi düzenleyen nedenlerdir¹⁹. Ekonomiyi düzenlemek ile vurgulanmak istenen ekonomiyi direkt olarak ilgilendirmeyen nedenlerdir. Birtakım siyasal ve sosyal tercihleri ekonomiden ayrı tutmak mümkün değildir. Bazı ülkelerin tarihi incelendiğinde görülece i gibi savaş dönemlerinden sonra i galden kurtulmuş olan devletler, i gal devletlerinin kendi iktisadi kurumlarından hak iddia etmemeleri için var olan kurumları ulusalla tırması ve di er güçlere karşı korumalarıdır. Bazen herhangi bir sıcak savaş olmaksızın, çok uluslu, büyük ölçekli kuruluşlara karşı ideolojik olarak karşı koymak, ulusal denetimi elde tutmak için kamu iktisadi teebbüslerinin kuruldu unu görmekteyiz. Bu durumda ulusal ekonomik güçten söz edilebilir. Ayrıca, ulusal düzeyde güç dengesini etkilemek için Kamu İktisadi Teebbüsü kurma amacı vardır. Toplum içindeki güç dengesi özel sermayeden eme e kaydırılmak istenirse, yine öncelikle ideolojik, ikincil olarak ekonomik nedenlerle karşıla rız.

Kamu İktisadi Teebbüslerinin kuruluşlarının ikinci nedeni ekonomik nedenlerdir. Karma ekonomik sistemin var oldu u durumlarda kaynak tahsisatını daha etkin, gelir bölü ümünü daha adil, kalkınmayı daha istikrarlı kılabilmek için Kamu İktisadi Teebbüsleri kurulmu tur. Genel olarak bu amaçlara sosyal refahın

¹⁸ Aray, Suat, “*K T'lerin Kuruluşu, Gelişimi ve Düzenlenmesi Çabaları*”, **MPM Verimlilik Açısından K T'lerin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri**, Ankara 1973, s. 11.

¹⁹ Akkoyunlu, Pınar, **Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, Bahçeşehir Üniversitesi, SBE, C. 1, Eylül 1999, Sy. 1, s. 5.

maksimizasyonu denilebilir. Burada pozitif ve normatif iktisat teorileri arasındaki ayrım görülebilir. Devlet politikalarının sonuçlarını incelemekle, belli devlet politikalarının bazı amaçlara daha kolay erişilmesini sağlayacağı konusunda yargıya varmak arasında oluşan ayrım pozitif ve normatif iktisat arasındaki ayrımdır.²⁰ K T'lerin ekonomi temelli kuruluş amaçlarının bütünü temsil eden, sosyal refahın maksimizasyonu amacı normatif bir amaçtır. Toplumun bireylerin refah seviyeleri en üst düzeye çıkarılmalı ve K T'ler bu amaca hizmet etmelidir derken normatif bir ifade kullanılmaktadır. Sosyal refahı maksimize etmenin yolları şu şekilde açıklanabilir: Ekonomik etkinlik elde etme, kâr sağlamak, gelir dağılımını etkileme, makro ekonomik politikaların gerçekleştirilmesini kolaylaştırma. Burada sıralanan her amaca K T'ler hizmet edebilir. Türkiye'de K T'lerin kuruluşlarının bu teorik çerçevede değerlendirilmesi durumunda, kuruluş amaçları ile özelleştirme nedenleri arasındaki çatışma daha kolay değerlendirilebilir.

2.1. Türkiye'de K T'lerin Tanımı, Doğuşu ve Gelişimi

Dünya'da ve Türkiye'de içinde yaşadığımız dönemde önceki dönemlerle kıyaslanamayacak kadar sürekli bir değişim ortaya çıkmıştır. Özellikle 1929-1930 yıllarındaki "büyük buhran" ile, klasik iktisatçıların "Bırakınız Yapsınlar - Bırakınız Geçsinler" felsefesi ciddi şekilde eleştirilmiştir. Bu eleştiriler, devletin ekonomik hayatta daha fonksiyonel ve daha düzenleyici rol almasını sağlamıştır.²¹ Bu oluşum, hükümetlerin zorlaması sonucunda, dünyanın en gelişmiş ülkelerinde bile devletin ekonomik hayata daha yakından ilgi göstermesi gerektiği ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucu olarak, bir yandan ulusal ekonomilere yön verme çabaları sürdürülürken, diğer taraftan bazı önemli konularda devletin doğrudan üretime katıldığı ve K T'lerin kurulduğu görülmektedir.

Türkiye'de özel teebbüsün yanında K T'lerin oluşumu ve gelişimi bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır ve karma ekonomi düzeninde, özel teebbüsle birlikte devletin ekonomik alandaki girişimlerinin bir arada yürütülmesi anlayışı genel kabul görmüştür.

²⁰ a.g.y., s. 6.

²¹ Kök, Recep, **Özelleştirme ve K T'ler Ekonomi-Politik Popülizm**, Dergah Yayınları, İstanbul, 1995, s. 17.

Dünyada bütün ülkelerde hükümetler salt kamusal mal ve hizmetleri üretmekle yetinmemişler, bu tür malların dışındaki malları da üretme yoluna girmişlerdir. Çeşitli alanlarda yatırım yapan hükümetler, kamunun denetiminde teebbüsler kurarak ve kamu kaynaklarını kullanarak çeşitli özel malların üretim ve dağıtımında aktif rol oynamışlardır.²²

KT'ler, ekonomik gereklere uygun olarak çalışmak üzere kurulmuş işletmelerdir. Diğer işletmelerden farkı, sermayesinin tamamının veya yüzde elliden fazlasının kamuya ait olmasıdır.

Özel teebbüslerin tek amacının kârın maksimizasyonu olmasına rağmen; kamu işletmelerinde devletin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel amaçlarının gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak kullanılmaktadır.

2.1.1. K T'lerin Tanımı

Genel olarak İngiltere'de "Ulusallaştırılmış Endüstri" (Nationalized Industry), Fransa'da "Kamu Teebbüsü" (Entreprise Publique veya Industries Nationales), Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya'da "Kamu Teebbüsleri" (Public Enterprises), Türkiye'de "KT, Kamu İktisadi Teekkülleri, İktisadi Devlet Teekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları" gibi adlar altında anılan KT'lerin çeşitli tanımları yapılmaktadır. KT'leri ifade eden genel bir tanım yoktur. Türkiye'de KT'lerin doğrudan doğruya yasal bir tanım yapılmamıştır.²³ KT üzerinde çalışmaları yapan uluslararası kurumlar arasında görüş farklılıkları olduğu gibi aynı ülkede KT üzerinde çalışmaları yapanlar arasında dahi görüş farklılıkları olabilmektedir. Tanımların farklı olması KT'lerin hukuki rejimlerinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır. Teebbüs; geniş anlamda kâr veya diğer biçimlerde yarar sağlamak amacıyla bedel karşılığında satılmak üzere mal veya hizmet üretmek veya fon sağlamak için kurulan hukuki veya mali kişiliğe sahip devamlı nitelikteki bir örgüt olarak tanımlanabilir.²⁴ Ancak kamu teebbüsleri dikkate alındığında bu tanımın biraz daraltılması gerekmektedir. Çünkü bu tanım özel işletmeleri içine alan geniş bir tanımdır. Bu durumda KT; sermayesinin

²² Karasan, Candan, "Özelleştirme ve Kamu Sektörü", *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Yıl. 24, Sayı. 10, Ekim 1987, s. 37.

²³ Özmen Selahattin, "KT'lerde Yeni Gelişmeler", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 29. Seri, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1985, s. 165.

²⁴ Baklacioğlu, Sadık, *Kamu İktisadi Teebbüsleri-Genel Esaslar-Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye'de*, Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1976, s. 1.

tamamına veya yarısından fazlasına sahip olarak ya da diğer yollarla, devletin, diğer kamu tüzel kişilerinin veya devletle anılan tüzel kişilerin yönetimine, yönetim organları vasıtasıyla hakim olduğu teebbüs olarak tanımlanabilir.²⁵

Bir diğer tanımda K T'ler, ekonomik bir faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kurulu tarafından yalnız veya ortaklık yolu ile oluşturulan, sermayelerinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karlılık ödenmesi gereken işletmeler olarak tanımlanmaktadır. Tanıma göre bir işletmenin K T sayılabilmesi için şu niteliklere sahip olması gerekir;²⁶

- Ekonomik faaliyette bulunması,
- Devlet veya başka bir kamu kurulu tarafından, ortaklık yolu dahil kurulmuş olması,
- Sermayesinin tamamının veya çoğunluğunun devletçe veya diğer kamu kurulu tarafından sağlanması,
- Doğrudan ya da dolaylı şekilde devletin yönetimi ve denetimi altında bulunması,
- Ürettiği mal ya da hizmet karlılığında bir bedel alması gerekmektedir.

Avrupa Kamu İktisadi Teebbüsleri Merkezi'nin tanımı şu şekildedir:²⁷ “Mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanakların yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler kamu iktisadi teebbüsleridir. Bu tanımda mahalli idarelerin ekonomik girişimleri de yer almaktadır, dolayısıyla mahalli idarelerin girişimlerini kamu iktisadi teebbüsleri içerisinde kabul etmeyen ülkeler açısından, geniş kapsamlı bir tanım olduğu söylenebilir.

²⁵ a.g.y., s. 3.

²⁶ Akgüç, Öztin, **Ekonomide Gerçeği Arayış**, Ba lam Yayıncılık, Ankara, 1991, s. 338.

²⁷ Özmen, Selahattin, a.g.y., s. 4.

2.1.2. Türkiye’de K T’lerin Hukuki Yapısı

K T’ler ile ilgili yasal düzenleme 17.06.1983 tarih ve 3460 sayılı “Sermayenin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Te Ebbüslerin Te Kilatıyla Dare ve Murakkabeleri Hakkında Kanun”la yapılmı tır. Kanunda sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanun a tabi oldukları belirtilen, tüzel ki ili e haiz idari ve mali yönden özerk ve sorumlulu u sermayeleri ile sınırlı kurulu lar “ İktisadi Devlet Te Ekkülü” olarak tanımlanmı tır.

1961 Anayasasınının 127. maddesinde “Kamu İktisadi Te Ebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.” hükmü yer almı sa da, isim olarak ilk kez kullanılan kamu İktisadi te ebbüsleri kavramının tanımı yapılmamı tır.

3460 sayılı kanundan sonra, K T’lerle ilgili kapsamlı yasal düzenleme 440 sayılı kanunla yapılmı tır. Kanun 1. Maddesinde; “ İktisadi Devlet Te Ekkülleri sermayelerinin yarısından fazlası tek ba mna veya birlikte devlete veya İktisadi te Ekküllere ait olup, İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kurulu kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen te ebbüslerdir.” ekinde tanımlanmı tır.

1980’li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler daha ziyade kanun hükmünde kararnamele ekinde olmu tur. 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı kanun hükmünde kararname, 19.10.1983 tarihinde 2929 sayılı kanun yedi ay sonra 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile yürürlükten kaldırılmı tır. 1984 yılında çıkarılan ve pek çok KHK’lerle çe itli hükümleri de i tirilen 233 sayılı KHK bugüne kadar kanunla tırılmamı tır.

233 sayılı KHK’de, kamu İktisadi te ebbüsünün İktisadi devlet te ekkülü ile kamu İktisadi kurulu unun ortak adları oldu u belirtilerek; “ İktisadi Devlet Te Ekkülü, sermayesinin tamamı devlete ait İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu İktisadi te ebbüsüdür. Kamu İktisadi Kurulu u, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteli i ndeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteli i a ır basan kamu İktisadi te ebbüsüdür.” ekinde tanımlanmı tır.

1982 Anayasasınının “Kamu İktisadi Te ebbüslerinin Denetimi” ba lı nı ta ryan 165. maddesinde “Sermayesinin yarısından fazlası do rudan do ruya veya dolaylı

olarak devlete ait olan kamu kurulu ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.” hükmü yer almı tır.

2.1.3. Türkiye’de K T’lerin Tarihsel Geli imi

Osmanlı mparatorlu u’nda ordunun gereksinimlerini kar ılamak üzere kurulmu devlet imalathaneleri birer kamu iktisadi te ebbüsüdür. Bir kısmı günümüze kadar ula an Yıldız Çini ve Porselen Fabrikası, Hereke Dokuma Fabrikası gibi devlet i letmeleri esas itibarı ile 19. yüzyılda kurulmaya ba lanmı tır.

Türkiye’de K T’ler 1930’lu yıllarda ekonomik kalkınmanın temel aracı olarak dü ünülmü tür. Özellikle bu yıllarda Türkiye’de özel te ebbüsün yetersizli i nedeniyle, ekonomik kalkınmayı ba latmak ve devam ettirmek görevi, kamu iktisadi te ebbüslerine verilmi tir. Böylece altyapı yatırımları, sa lık, güvenlik ve benzeri hizmetler yanında, mal ve hizmet üretmek için te ebbüsler kurulmaya ba lanmı tır.

2.1.3.1. Cumhuriyetten Önce Kamu ktisadi Te ebbüsleri

Cumhuriyetten önce, sanayiye geli tirme amacıyla 1860’lı yıllardan itibaren çe itli giri imlerde bulunulmu tur. Devlet eliyle fabrikalar kurma, sanayiye özendi rme açısından çe itli te vikler uygulama, sanayi sergileri açmak gibi atılımlar bunlara örnektir.²⁸ Bunların yanı sıra, devlet i letmecili inin ilk örnekleri olarak, stanbul’un fethinde kullanılmak üzere kurulan tophaneleri ve baruthaneleri kabul etmek müm kün olsa bile, bugünkü anlamda ilk kamu iktisadi te ebbüsleri, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde kurulmaya ba lanmı tır.²⁹ Bu dönemde daha çok ordunun ve sarayın gereksinimlerini kar ılamaya yönelik fabrikalar kurulmu tur. Ayrıca bu dönemde tüketiciyi korumak amacıyla ekonomiye müdahale yapıldı ı görülmektedir. Bunların en önemlisi, kentlerde ya ayan tüketicilerin korunması amacıyla tarım ürünlerine yapılan müdahaledir. Osmanlı Devleti’nde sanayiye geçi , çok geç ve yava olmu tur. Genellikle temel yatırımlar ve giri imler devlet tarafından yapılmı veya denetiminde yerli ve yabancı irketlere yaptırılmı tır. 15. yüzyıldan itibaren, sık yapılan seferler nedeniyle, askeri sava araç ve gereçleri, resmi gereksinimlerin ba ında gelmi tir. 17.

²⁸ Çavdar, Tefik, **Türkiye’de Liberalizm**, mge Kitabevi, Ankara, 1992, s. 209.

²⁹ Baklacio lu, Sadık, a.g.y., s. 117.

yüzyıla gelindi inde, stanbul'da 29 devlet i letmesi bulunmakta ve bu i letmelerde 10.000'den fazla i çi çalı maktaydı. Bu dönemin ba lıca devlet i letmeleri unlardır :³⁰

- 17. Yüzyıl ortalarında Selanik'te kurulan kuma yapımevi,
- 1571 Kıbrıs Sava ı sırasında Ka ıthane'de k urulan kuma yapımevi
- 18. yüzyıl sonlarında Erci 'te ve Lut Gölü kıyılarında Kükürt; Keban, Kıbrıs ve Bosna'da kur un madenleri i letmeleri,
- Ere li, Amasra, Bartın, Çaya zı, Varna ve Üsküdar'da gemi imalathaneleri,
- Fatih tarafından yaptırılan bugünkü sta nbul Kapalı Çar ısı,
- mparatorlu un çe itli bölgelerindeki demir, bakır ve gümü i letmeleri,
- Osmanlı mparatorlu u'nda sosyal bir sistem olan vakıflar, hanlar, imalathaneler.

18. yüzyıl sonuna kadar ordunun gereksinim duydu u araç ve gereçler yerli sanayiye dayanmı tır. Bu yüzyılın sonlarında, buhar gücünün sanayiye uygulanması sonucunda ortaya çıkan sanayi devrimi yerli sanayinin çökmesine neden olmu tur. Bu nedenle Tanzimat hareketini izleyen yıllarda küçük çapta devlet i letmeleri kurulmu tur.

Bunların ba lıcaları ise unlardır:³¹

- Beykoz techizat-ı askeriye fabrikası (deri sanayi-1812)
- Defterdar feshane fabrikası (Pamuklu dokuma sanayi -1855)
- Denizyolu i letmesi (1843)
- zmit yünlü dokuma fabrikası (1845)
- Ere li-Zonguldak kömür havzası (1848)
- Bakırköy pamuklu dokuma fabrikası (1855)
- Hereke kadife, ipekli dokuma fabrikası (1855)

³⁰ Tabako lu, Ahmet, "Türkiye'de Devletçili e Tarihi Bir Yakla ım Denemesi", **ktisat Dergisi**, Sy. 203, Ekim 1981, s. 76.

³¹ Karluk, Rıdvan, **Türkiye'de Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve Özelle tirme**, Erter Matbaacılık, stanbul, 1994, s. 15.

Bunların dışında, 1863 yılında Niş'inin Pirot kasabasında Mithat Paşa tarafından tarımı kredilemek amacıyla "Memleket Sandıkları" adıyla kurulan ve 1888 yılında Ziraat Bankası'na dönüşürken kurulan günümüz Kamu İktisadi Teşebbüsü anlayışına uygun ilk örnektir.

I. Mevcut dönem, Tanzimat döneminden iflas etmiş bir devlet maliyesi devralmıştır. Bunun nedeni Avrupalılardan alınan faizlerle borç para alınması ve alacaklarını kurtarma endişesine kapılan Avrupalıların kurdukları Duyun-u Umumiye örgütü vasıtasıyla, devletin önemli gelir kaynaklarına el konulmuş olmasıdır. Devlet işletmeciliği yönünden gelişen bu dönemde; yol, köprü, tramvay, tren, elektrik, su ve havagazı gibi büyük ekonomik işletmeler ve yatırımlar Avrupa devletlerinin eline geçmiştir.

II. Mevcut döneminin siyasi ve askeri çatışmalarla dolu olması nedeniyle, bu dönemde kamu teşebbüslerinin yapılmasına olanaklar yarım kalmıştır. Ancak bu dönemde bazı kentlerde elektrik tesislerinin yapıldığı, işletmeciliğinin tekrar devralındığı ve Tıbbi Milli Bankasının kurulduğu görülmektedir.

TBMM'nin kurulmasından Cumhuriyetin ilanına kadar geçen sürede ülkenin kurtuluş savaşı içinde bulunması nedeniyle yatırım yapılmamıştır.

2.1.3.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Cumhuriyet döneminde, Kuvvetlerin ekonomi içindeki önemi ve gelişimi, ekonomik politika değişikliklerine paralel bir yol izlemiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 1930 yılına kadar, devletin ekonomiye müdahalesi olmamıştır. 13 Ocak-4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde, liberalizme dayanan bir ekonomik model benimsenmiş ve sanayile medenî özel sektöre ayrıcalık verilmiştir. Türkiye Bankası, bu amaçla ve özel sektörün finansmanı için 1924 yılında kurulmuştur. 28.05.1927 tarih ve 1055 sayılı Sanayiye Teşvik Kanunu çıkarılmıştır. Cumhuriyet döneminin ilk kamu iktisadi teşebbüsü olan "Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası" 23.04.1925 tarih ve 633 sayılı kanunla kurulmuştur. Bankaya, sınıai kuruluşları oluşturmak, devlet elinde bulunan Beykoz, Bakırköy, Hereke ve Defterdar fabrikalarını işletmek ve mevcut kuruluşları, özel sektöre devretmek görevi verilmiştir. Ayrıca, özel sektöre kredi vermek ve öncülük etmek bankanın görevleri arasında gösterilmiştir. Ancak, banka bu hedeflerinde başarıya ulaşamamış ve bir işletme ofisi niteliğinde

kalmı tır. Fonksiyonlarının gerçekte tirilememesi üzerine 1932 yılında faaliyetine son verilmi tir.³² Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası ile Sanayi Te vik Kanunu'nun istenen sonucu vermemesi üzerine 1932 yılından itibaren devletin ekonomi alanında müte ebbis olarak etkili ve te kilatlı fonksiyonlar üstlenmesi dönemi ba lamı tır. Bu yıllarda tüm dünyada Keynesyen politikaların etkili oldu u bilinmektedir.

Bu yıllarda uygulanan devletçilik akımının geli mesinde önceleri Dünya Ekonomik Buhranı, daha sonra II. Dünya Sava ı etkili olmu tur. 1934 yılında uygulamaya konulan I. Be Yıllık Sanayi Planı ile Türkiye birçok sanayi kurulu ve tesislerine kavu mu tur. Daha sonra 1936 yılında II. Be Yıllık Sanayi Planı hazırlanmı sa da, 1939 yılında ortaya çıkan kinci Dünya Sava ı, bu planın uygulanmasını engelleme ve Türk Sanayisini 1950 yılına kadar süren bir durgunluk devresine sokmu tur.

Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın ba arılı olamaması üzerine, 1932 yılında yerine Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası kurulmu tur. Devlet Sanayi Ofisi, devlet te ebbüsü ekinde tesis edilmi ve devredilecek her türlü fabrikaları ve devlet i tiraklerini yönetmekle görevlendirilmi tir. Ayrıca kurulu yasasında, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın aksine, Devlet Sanayi Ofisi'nin yönetece i kurulu lara ait hisse senetlerinin satılamayaca ı ilkesi getirilmi tir. Türkiye Sanayi Kredi Bankası ise bankacılık alanındaki faaliyetleri yürütmek üzere olu turulmu tur. Ancak ulusal sanayinin geli mesine yardımcı olmak amacıyla tesis edilen Devlet Sanayi Ofisi, i ve sanayi çevrelerini endi eye sürük leyen bir rakip duruma geldi i için , Türkiye Sanayi Kredi Bankası da kredi yetersizli i nedeniyle görev yapamayacak kadar zayıf dü tü ü için faaliyetlerine son verilmi tir.

1933 yılında ise kararlı olarak karma ekonomik model benimsenerek, I. Be Yıllık Sanayi Planı yürürlü e konmu tur. Bu plan ile Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası kaldırılmı tır. Türkiye'de K T'lerin yapıla ması, bu plan çerçevesinde yürürlü e giren "Sümerbank Kanunu" ile sistemli bir olu um sürecine girmi tir. Sümerbank'ın kurulu yasasında, ana hammaddeler i Türkiye'de yeti en ve üretim miktarı tüketimi kar ılamayan sanayi dalları ile ham ihraç mallarını i lenmi hale getirecek sanayi dallarına, öncelik verilmesi öngörölmü tür. Yine söz konusu kanunda,

³² Sa lam, Dündar, **Türkiye'de K T'lerin Yapısı ve Zarar Nedenleri**, Kalite Matbaası, Ankara, 1980, s. 11.

devlet sanayi ofisi kanununda belirtilen “..... kurulu lara ait hisse senetlerinin satılamayaca ı.....” ilkesi kaldırılarak, Sümerbank’ın sermayesinin tamamı devlete ait olan fabrikaları kendine ba lı irketler durumuna getirip, hisse senetleri çıkararak, kısmen veya tamamen Türk ahıs ve müesseselerine satması görevi verilmi tir. Böylece sanayile menin devlet eliyle ba latılması, daha sonra devletin devreden çıkması amaçlanmı tir. Ancak hisse senetlerinin özel ki i ve kurumlara satı ı mümkün olmamı tir. Sümerbank’ın kurulmasıyla devlet, fiilen i letmecili e ba lamı olup I. Be Yıllık Sanayi Planının gerçeikle tirilmesinde önemli rol oynamı tir. Bu planla öngörülen sanayi yatırımlarının tümüne yakın bölümü bu kurulu tarafından gerçeikle tirilmi tir.

I. Be Yıllık Sanayi Planı’nın ikinci önemli a masası 14.06.1935 tarih ve 2805 sayılı kanunla Etibank’ın ve ba lantılı olarak Maden Tetkik Arama Enstitüsü ve Elektrik leri Etüt daresi’nin kurulmasıdır. Sümerbank’a imalat sanayinin kurulması ve geli tirilmesi görevi verilirken, Etibank’ın kurulmasıyla devlet madencilik ve elektrik üretimine aktif olarak katılmı tir.

1938 yılında K T’leri genel bir düzenlemeye tabi tutmak amacıyla 3460 sayılı kanun çıkarılmı tir. Mevcut K T’ler olan Sümerbank, Etibank, T.C. Ziraat Bankası, Denizbank, Devlet Ziraat letmeleri Kurumu ve bunları takiben kurulan Türkiye eker letmeleri, Toprak Mahsulleri Ofisi ve Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları gibi kurulu lar ile sonradan kurulan tüm iktisadi devlet te ekkülleri bu kanuna tabi tutulmu tir. 3460 sayılı kanun, K T’lerin hukuki durumlarını, amaçlarını açıklı a kavu turmu , bunların kurulu ve denetimlerini bir düzen altına almı tir.³³ Daha sonra 18.01.1940 tarih ve 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu çıkarılmı ve devletin ekonomideki a rlı ı arttırılmı tir. Bu kanunla, önce TBMM yetkisinde olan K T kurulu u, Bakanlar Kurulu yetkisine bırakılmı , ayrıca gerekli görülen özel sektör i letmelerine devletin el koyabilmesi mümkün hale getirilmi tir. 3460 sayılı kanun, 1964 yılında yürürlü e giren 440 sayılı kanuna kadar 26 yıl uygulamada kalmı tir.

³³ Sa lam, Dündar, “Türkiye’de K T Reform Çalı malarının De erlendirilmesi”, **Türkiye II. ktisat Kongresi Kalkınma Politikası Tebli leri**, C. 1, zmir, 1981, s. 135.

2.1.4. Teorik Olarak Kamu Sektörünü Açıklayan Görü ler

Kamu sektörünün i levi ve bu sektörün ekonomideki büyüklü ü farklı ekol ve yakla ımlar tarafından farklı ekollerde açıklanıp yorumlanmaktadır. Kamu sektörünün ekonomideki i levini yerine getirme aracı olan kamu harcamaları ve harcamaların ayrıntısı farklı ekollerce farklı açıklanmaktadır. Bu yakla ımlardan Neo -liberal, Marksist ve Sosyal Demokrat yakla ımın açıklamalarına kısaca yer verilmi tir.

2.1.4.1. Neo-liberal Yakla ım

Bu yakla ımda, toplumsal refah düzeyi bireysel refah düzeylerinin toplamından olu maktadır. Bireylerin üzerinde, onlardan ayrı bir karar örgütü yoktur. Toplumsal refahın olu umunda atomistik elemanlar olarak ele alınan bireylerin refah düzeyleri ise, kapitalist piyasa ko ulları içinde belirlenir. Ekonominin i leyi kuralları kamu kesimini kapsayacak ekilde piyasa tarafından belirlenir. Üretim faktörleri fiyatlarının belirlendi i mal piyasalarının i leyi leri sonucunda, bir yandan gelir da ılımı, di er yandan kaynak da ılımı sorunu çözümlenir. Do al olarak bu tür piyasalar düzenin etkin çalı ması ve ekonomide gerekli dengeleri sa laması, tam rekabet ko ullarının var olmasına ba lıdır. Ekonomi tam rekabetten uzakla tıkça, gelir ve kaynak da ılımı bozulur. Gerçek hayatta tam rekabet ko ulları bulunmamakla beraber, a ırı olmayan sapmalar normal sayılmaktadır.

Liberal yakla ıma göre kamu sektörünün i levi üç noktada toplanmaktadır. Bunlar kaynak da ılımı, gelir da ılımı ve istikrardır. Kaynak da ılımı, makro düzeyde, kaynakların kamu ve özel kesim arasındaki bölü ümünü ifade etmektedir. Kamu hizmeti olarak bilinen hizmetler bireylere ve topluma yarar sa ladı ı halde, tüketimde rekabetin olmaması ve bedel ödeyemeyenin sistem dı nda tutulmaması nedeni ile, bireysel tercihler piyasada belirlenemez. Talebin piyasada olu mamasından dolayı, özel kesim bu malın üretimini gerçekle tiremez ve kamu sektörü devreye girer.

2.1.4.2. Marksist Yakla ım (Radikal Yakla ım)

Radikal dü ünürlerin devletin i levi ile ilgili yorumları, liberallerden çok farklıdır. Liberallere göre, kamu sektörü, hakim özel sektörün bir tür tamamlayıcısıdır ve bu sektörün çalı ma kurallarına uygun olarak i lev görür. Buna kar ılıklı radikal görü ü savunanlara göre ise, kamu sektörü özel sektörün marjinal tamamlayıcısı d e il, özel sektörün i leyi i için gerekli ko ulları hazırlayan ve sistemin i leyi sorunlarını

çözen, hafifleten ya da me rula tıran gerekli ko uldur. Di er bir anlatımla, kamu sektörünün i levi, liberal yakla ımda oldu u gibi kaynak ve gelir da ılımlını sa lamak olmayıp özel kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmak, maliyetleri sosyalle tirmek ve sistemi yumu atarak, me rula tırmaktır.³⁴

Bu yakla ıma göre kamu sektörünün birinci i levi, özel sektöre ait temel girdilerin maliyetini ve bunu devletin i leyi süreci içinde topluma yayarak yani sosyalle tirerek, özel sektörde olu an kârların marjlarını büyütmektedir. Kamu sektörünün ikinci i levi ise, bu süreçlerde bozulan dengeyi kurarak sosyal denetimi sa lamak ve sistemi me rula tırmaktadır. Bu i levlere yö nelik olarak kamusal harcamalar sosyal sermaye harcamaları ve sosyal masraflar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sosyal sermaye harcamaları do rudan veya dolaylı sermayenin getirisini arttırmaya yönelik harcamalardır. Bu grup içindeki birinci harcamayı olu turan sosyal yatırımlar, emek gücünün verimlili ini yükselterek, sermayenin getirisine katkıda bulunur. Sosyal güvenlik harcamaları bunun iyi bir örne ini olu turur. Sosyal masrafların ise sermaye verimlili ine dolayısıyla kâra katkısı yoktur. Bu harcamala r sistemi yumu atr ve me rula tırarak sosyal düzeni korur. Refah harcamaları, sosyal masraflara iyi bir örnek olu turur.

Bu görü e göre, özel kesimde sermaye birikimine yönelik kamu çabaları sonucunda, özel sektörün monopol gücü artar. Bu süreç ile bir y andan sosyal huzursuzluklar büyürken, di er yandan kamu sektörünün finansman kaynakları tekelle ir. Böylece harcama gereksinimi artan devlet, gerekli finansmanı vergiyle sa lamakta zorluk çekmeye ba lar. Do al olarak harcama gereksinimi vergi ve benzeri kaynaklarla kar ılayamayan kamu sektörü, giderek artan borçlanma gereksinimi ile kar ı kar ıya kalır. Böylece ortaya çıkan ve bir türlü önlenemeyen kamu borçlanması gereksinimi, kamu mali krizi olgusunu olu turur. Ekonomideki monopolle me süreci derinle tikçe, uluslararası boyut kazandıkça, devletin mali krizi büyür. Di er bir ifade ile, kamu sektörü borçlanma gereksinimi, bazı önlemlerle önlenebilecek, konjonktürel bir olgu olmayıp sistemin iç dinamiklerinden kaynaklanan yapısal ve kronik bir niteli e sahiptir. Son yıllarda Türkiye’de ya anan ekonomik krizlerin teorik altyapısının bu ekilde olu tu u bilinmektedir. Kamu kesimi finansman aç ı veya di er bir ifade ile kamu kesimi borçlanma gere i K T’lerin sat ımın dolayısıyla özelle tirmenin altyapısını olu turmaktadır.

³⁴ Önder, zzzettin, “vd” **ktisat Politikası Seçenekleri, Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, Tarih Vakfı Yayınları, stanbul, 1993, s. 18-20.

2.1.4.3. Sosyal Demokrat Yaklaşım

Kapitalizmin tarihsel amaçları içinde, bir yandan alternatif sistemler ortaya çıkararak batı ekonomilerini dışı tutarak, diğer yandan kapitalist üretim ilişkileriyle ekonomilerin iç dengelerinde oluşan bozuklukların sistemi içten sarması karşısında, kapitalist sistem çıkışı yolunu sosyal devlet, sosyal adalet, fırsat eşitliği gibi kavramları geliştirip uygulamada buldu. Daha çok tüketime yönelik bu yaklaşımda, hem bireyselci felsefe ve değerler korunmaya, hem de fırsat eşitlikçi bir uygulama geliştirilmeye çalışıldı.

Bu yaklaşımda, kamu harcamaları bireylere fırsat eşitliği sağlamak için, sadece radikal anlamda sistemi rahatlatıcı sosyal masraf türü harcama yapılmamakta, aynı zamanda emeğin yeniden üretim maliyetini sosyalleştirme görevi gören bir sosyal tüketim türü harcama yapılmaktadır. Böylece bir yandan sosyal adalet sağlanırken, diğer yandan sermayenin getirisine katkıda bulunmaktadır. Diğer bir anlatımla, sosyal maske altında sermayeye yönelik harcamalar yapılmaktadır.

Kamu sektörüne liberal yaklaşımdan çok fazla görev yükleyen bu yaklaşımda, hiç kuşkusuz, sosyal masraf niteliğinde olan ve sermaye birikimine hiçbir katkı yapmadan, sistemi rahatlatmaya yönelik harcamalar, liberal devlet yaklaşımından çok daha ayrıktır. Bu tür harcamalar arasında yalıtılmış ve muhtaçlara sağlanan sosyal destek, işsizlere sunulan işsizlik sigortası gibi hizmetler sayılabilir. Bu tür harcamaların ekonomide iç piyasayı genişletme görevinin olduğu bilinmektedir. Talep yetersizliğinin olduğu dönemlerde iç pazarı genişletmek amacıyla bu tür harcamalar arttırılabilir. Böylece hem toplumdaki dengelerin ağırsızlanması önlenir, hem de sermayeye katkıda bulunulabilir. Sosyal demokrat ilkelere uygun olarak yapılan bu harcamalarda adalet/etkinlik çatışması veya gelir dağılımı/ekonomik kalkınma, geçici olarak gündem dışı kalabilir. Ancak varlığını sürdürmek, hatta sosyal demokrat politikaların kaynağını yaratabilmek için bu sistemin gelişmesi ve büyümesi gerekir. Bu nedenle sistem rasyoneli, uzun dönemde etkinlik kuralının göz ardı edilmemesini gerekli kılar. Üretici güçlerin açığa çıkmasına yönelik, fırsat eşitliği sağlayacak ve maliyetleri toplumda adil yayacak sosyal demokrat politikalarda etkinlik/adalet çatışması önlenir.

2.1.5. Teorik Olarak K T'lerin Olu um Gerekeçleri

K T'lerin olu umunun günümüzde geçerli olan pek çok nedeni vardır. Yakın zamanlara kadar bu nedenler, ekonomik, sosyal, politik, mali, askeri, kültürel, tarihsel, do al kaynakların rasyonel kullanılması, geli meyi ba latmak ya da hızlandırmak, teknolojik geli me sa lamak, darbo azları a mak, atıl kapasiteleri kullanmak gibi nedenlerdi. Günümüzde ise, çevre kirlili ini önlemek, bölgesel denge sa lamak, i güvenli ini geli tirmek, büyük ekonomik güçler kar ısında ülkeyi korumak, tüketiciyi korumak gibi etkenler K T'lerin olu umunun önemli nedenleridir.³⁵

Toplumun organize ekli olan her devletin ekonomik yapısı içinde, piyasa ekonomisinin bazı hususlardaki imkânsızlı nı ve yetersizli ini giderecek di er bi r ekonomik kesime gereksinim vardır. Bu kamu ekonomisi kesimidir.³⁶

Devletin niteli indeki de i ime ba lı olarak, kamu hizmetlerinin yapısı ve niteli i de i mi , kamu hizmetlerinin önemi gittikçe artmı tır. Kamu hizmetlerinin neler olaca ı ve bunların hangi boyutta yürütülece i, sahip olunan mali ve ekonomik ko ullara göre, siyasi iktidar tarafından kararla tırılır. Bir i in kamu hizmetleri arasına alınması ya da kamu hizmeti niteli inden çıkarılması temsil etti i toplum adına siyasi iktidarın yetkisi dahilindedir. Ku kusuz bu keyfi uygulama olmayıp anayasal ilke ve ko ulların ı ı ı altında gerçekle tirilir.³⁷

Türkiye'de kamu kurulu larının ekonomide giri imci olmasının tarihi sebepleri vardır. Bu sebeplerin bir bölümü olan özel giri imci yetersizli i ve sermaye birikiminin olmaması nispeten kalkmı veya en azından a ırlı nı kaybetmi ise de devlet eliyle istihdam, bölgesel geli melerde öncülük, geri dönü ü uzun büyük yatırımların gerçekle tirilmesi gibi amaçlar kamu giri imini hala gerekli kılmaktadır.³⁸ Geli mekte olan ülkelerde devlet i letmecili i iktisadi kalkınmanın bir a racı olarak önem kazanmı tır. Devletler sermaye ve giri imci yetersizli i kar ısında sanayile meyi gerçekle tirmek için çe itli kollardaki faaliyetleri bizzat yürütme görevini üstlenmi lerdir. Gerçekten birçok ülkede ulusal savunma, yargı, kamu düzeni ve

³⁵ Aysan, Mustafa ve Selahattin Özmen, *Türkiye'de ve Dünya'da Kamu ktisadi Te ebbüsleri*, Karde ler Basımevi, stanbul, 1987, s. 28.

³⁶ Nadaro lu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, 8. Basım, Beta Yayınları, stanbul, 1992, s. 26.

³⁷ Akdo an, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 1985, s. 40.

³⁸ Edil, Yücel, *"Nasıl Bir Özelle tirme"*, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Mayıs, 1986, Yıl 23, Sy. 5, s.47.

toplumsal hizmetler daima devlet tarafından sağlanmıştır. Herkesin yararlanmasına açık olan mal ve hizmetler daima devlet tarafından sağlanmıştır. Herkesin yararlanmasına açık olan mal ve hizmetler kolektif olarak sağlanmalıdır. Çünkü bu tür malları sağlayan özel girişimci, ne toplumu oluşturan bireylerin tümünü bu mal ve hizmetlerin bedelini ödemeye zorlayabilir, ne de kendisine ödeme yapmayan herhangi birinin bu tür malları tüketmesini önleyebilir. Bütün ülkelerde hükümetler yalnız kamu mal ve hizmetlerinin üretimiyle yetinmemişler, bu tür malların dışındaki malları da üretme yoluna gitmişlerdir. Çeşitli alanlarda yatırım yapan hükümetler, kamunun denetiminde teebbüsler kurarak ve kamu kaynaklarını kullanarak çeşitli özel malların üretim ve dağıtımında aktif rol oynamaktadırlar. Ayrıca Türkiye henüz ekonomik kalkınmasını tamamlamamış bir ülkedir. Türkiye’de ekonomik kalkınmanın en önemli araçlarından biri olarak KİT’ler kullanılmaktadır. Özellikle enerji, ulaştırma, madencilik, sanayi gibi alanlarda bölgeler vardır. Bu bölgeleri özel sektörün dolduracağını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmaz. KİT’lerin birçoğu tekelleri güçlere sahip kuruluşlardır. Bu nedenle bu kuruluşları özel kesime devretmek, bu kesimde tekelleme veya eksik rekabette üretimde bulunmayı gerektirecektir ki, bu da kamusal yararlarla çatır ve özelleştirilmenin amaçları olarak belirtilen bütün gerçeklere ters düşer. Çok açıktır ki, özel sektör kârlılıkla, KİT’ler sosyal kârlılıkla ilgili olmak durumundadır. Bütün bunların dışında, ülkede stratejik önemi olan bölge kalkınmasına destek olmak gibi amaçları taşıyan KİT’lerin özelleştirilmesi kamu yararı ile çelişir. Ayrıca Kıta Avrupa’sında, pek çok başarılı KİT olduğu ve bunların özelleştirilmesinin düşünülmediğihatırdan çıkarılmamalıdır.³⁹

Kamu girişimleri çoğu kez gelir dağılımı dengesini sağlamak amacıyla kurulmuş ve kullanılmıştır. KİT’ler istihdam yaratmak veya mevcut işleri korumak için kullanılabilir. Özel ekonomik gücün belirli ellerde yoğunlaşmasına karşı bir denge oluşturmak için ya da belirli coğrafi bölgelerin ekonomik konumunu güçlendirmek için de kullanılabilir. KİT’lerin ürünleri düşük gelirli tüketicilere yardım için sübvansiyonlu fiyatlarla satılabilir. Teorik olarak KİT’lerin kuruluşuna ilişkin yaklaşımlar dört grupta

³⁹ Kızılyallı, Hüsnü, “Özelleştirme ve KİT’ler”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl 36, Sy. 11, Kasım 1999, s. 29.

toplanabilir:⁴⁰ Bunlar; ampirik yaklaşı m, neo-klasik yaklaşı m, küresel yaklaşı m ve kalkınma yaklaşı mıdır. Bu yaklaşı mların neler oldu ü a a ıda kısaca anlatılmı tır.

2.1.5.1. Ampirik Yaklaşı m

K T'lerin kurulu nedenlerini açıklayan ampirik yaklaşı m tarihsel ve sektör yaklaşı mı olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır.

2.1.5.1.1. Tarihsel Yaklaşı m

Tarihsel yaklaşı m her K T'in kuruldu ü dönemdeki tarihsel ko ulları inceleyerek, bu kurulu ların ortaya çıkı mı belirleyen nedenleri saptamaya çalı ır. Bu yaklaşı ma göre, K T'lerin kurulu una yol açan nedenler çok farklılık göstermektedirler. Ekonomik krizler, sava lar ve sava sonrası dönemlerin ko ulları, sol partilerin iktidara geçmeleri, ulusal savunma, devlete gelir sa lama, tekel nitelikli özel i letmelerin denetimi gibi nedenler bunlar arasındadır.

2.1.5.1.2. Sektör Yaklaşı mı

Sektör yaklaşı mında K T'lerin faaliyette bulundu ü sektörlerin ve endüstrilerin ortak niteliklerinden hareket edilerek K T'lerin kurulu una ili kin kriterler ortaya çıkarılır. Bu yaklaşı ma göre K T'lerin kurulmasına ili kin ba lıca kriterler unlardır:⁴¹

Sermaye Yo unlu ü Kriteri: K T'lerin sermaye yo unlu unun yüksek oldu ü sektörlerde kuruldu ü gözlenmektedir. Bu sektördeki konsantrasyon kuvvetlidir ve çok sayıda i letmenin faaliyet göstermesi rasyonel de ildir; i letmeler arasındaki rekabet toplum açısından kabul edilemeyecek risklerin do masına yol açar. Di er taraftan, bu sektörlerde yatırım tutarının büyüklü ü ve kâr ora nının azlı ı yüzünden özel ki iler faaliyette bulunmaktan kaçınmak e ilimindedir.

Kilit Sektörler Kriteri: Bu sektörler, üretim süreci içinde ya da kredi da ıtımında önemleri nedeniyle di er ekonomik faaliyetleri yönlendiren ve bu yüzden ekonomide egemen durumda olan sektörlerdir. Kilit sektörlerin bu temel niteli i K T'lerin kurulmasına yol açmaktadır.

⁴⁰ Cook, Paul, **Privatization in Less Developed Countries**, Harvester Wheatsheat, London,1988, s. 7.

⁴¹ Monnier, Lionel, Capitaux Publics et Stratégie de l'Etat, Akt. Mahmut Duran, **Maliye Yazıları**, A ustos-Eylül, Ankara,1986, s. 40-41.

Monopol Kriteri: Bazı ekonomik faaliyetlerin kendine özgü nitelikleri tekel durumunda K T'lerin kurulması sonucunu yaratırlar. Genellikle tekellerin ortaya çıkması ya doğal nedenlerden ya da ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bunun yanında özel tekellerin piyasadaki ayrıcalıklı durumundan ötürü uyguladıkları fiyat ve üretim politikasının olumsuz etkisi, K T'lerin oluşmasına neden olmaktadır.

Ampirik yaklaşımda, K T'lerin kurulmasına ilişkin ileri sürülen nedenler, farklı sektörlerdeki K T'leri nitelemekle birlikte, tekelcilerine, üretim araçlarının özel mülkiyetine dayanan piyasa ekonomisi içinde bu kuruluşların varlığını açıklamakta yetersiz kalmaktadır. K T'lerin varlık nedenleri doğrudan doğruya ampirik gözlemlerden çıkarılamamaktadır. Bu nedenle söz konusu nedenlerin ekonomik sistemin bütünlüğü, gelişimi ve işlevi içinde araştırılması gerekmektedir.

2.1.5.2. Neo-klasik Yaklaşım

Neo-klasiklerin Pareto analizi üzerine kurulu genel denge ve optimalite modeli, ilke olarak, üretim araçlarının devlet mülkiyetinde olmasını, başka anlatımla K T'lerin varlığını dışlar. Ancak yine de bazı durumlarda K T'lerin kurulmasını kabul eder.

Neo-klasik yaklaşıma göre, bütün piyasalarda tam rekabet koşulları geçerli ise, ekonomide Pareto Optimumuna ulaşılır ve bu durumda kaynaklar en etkin şekilde dağıtılarak toplumsal refah en yüksek düzeyde gerçekleşir. Optimumun sağlanması için gerekli koşullardan birisi; işletmelerin ürettikleri malların marjinal maliyetlerini, piyasada oluşan fiyata eşitleyerek satış yapmalarıdır. Bu durumda işletmeler üretimlerini, marjinal maliyetin piyasadaki denge fiyatına eşit olduğu noktaya kadar artırırlar. Bu noktada işletme ve toplum açısından etkinlik koşulları gerçekleşir ve işletmenin özel yararı ile genel yarar arasında uyum sağlanır.

Ancak, azalan maliyet koşulları altında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan doğal tekeller, Pareto Optimumunun gerçekleşmesini engeller. Bu nedenle neo-klasik yaklaşımda K T'lerin varlığı bazı sektörlerde doğal tekellerin oluşması nedeniyle kabul edilebilmektedir. Toplam maliyetler içinde sabit maliyetlerin payının çok önemli olduğu sektörlerde ve üretim dallarında azalan maliyet koşulları geçerli olmaktadır. Özellikle üretimde coğrafi bakımdan geniş alana dağıtılması zorunlu olan altyapı tesislerinin toplam maliyetler için geniş yer tutması, ortalama maliyetlerin azalmasına, dolayısıyla

do al tekellerin olu masına yol açmaktadır.⁴² Enerji, ula ım, PTT hizmetleri ve a rı endüstride azalan maliyet ko ulları geçerlidir. Azalan maliyet ko ullarının yürürlükte oldu u üretim dallarında üstünlü ü ele geçiren özel i letme sahipleri, üretimlerini artırdıkça ortalama maliyetlerin azalması nedeniyle, rakiplerini elimine ederek tekel durumuna geçerler. Üretimlerini kısıtlayıp, yüksek fiyatlar uygulayarak a rı kâr sa lamayı tercih ederler. Böylece kaynak da ılımını optimumdan uzaklaştırırlar. Maksimum sosyal verimlili in gerçekleşmesi için, bu tür i letmelerin kamu iktisadi tebbüsü biçiminde kurulması gerekmektedir. Bu durumda K T sektörünün sınırını, ancak tekel durumunda etkinli in sa lanabildi i farklıla mamı sektör belirleyecektir.

K T'lerin varlık nedenini ara tıran Neo-klasik yakla ımın en olumlu yönü; kamu sektörünü, ekonominin bütününe i leyi i içine ba lantılı bir ekilde yerle tirmesidir. Ekonomide gözlenen olaylar kar ıla tırıldı ı zaman K T'lerin, üretimde buldukları alanlar arasında; özellikle sabit sermayenin yo un oldu u azalan maliyetli endüstrilerin önem ta ıdı ı görülmektedir.

2.1.5.3. Küresel Yakla ım

Keynesyen görü ten esinlenen bu yakla ımda, ekonomilerde K T'lerin kurulu nedenleri, devletin gittikçe artan müdahaleleri çerçevesinde incelenir. Serbest piyasa mekanizmasının ulusal ekonomilerin düzenli ve etkin i lemesini sa lamada yetersizlikleri, devletin yo un biçimde ekonomik ya ama müdahale etmesi sonucunu do urmu tur. Ekonomik krizler ve dalgalanmalar, piyasa ekonomisinin otomatik olarak tam çalı ma düzeyini ve ekonomik dengeyi gerçekle tiremeyece ini ortaya koymu tur. Tekellerin ve eksik rekabet ko ullarının yaygınla ı, üretim faktörlerinin akı kanlı nda yetersizlikler, bölünmezlikler ve dı salıklar, eksik bilgi, gelece in belirsizli i; piyasa mekanizmasının i leyi ini bozmakta, kaynak ların optimal da ılımını önlemektedir. Bu nedenle, piyasa mekanizmasına hiçbir engelleme yapılmaması halinde bile görünmez elin üretim faktörlerinin üretim alanları arasında optimum da ılımını sa laması bazı durumlarda mümkün de ildir. Kaynak tahsisinde etkinli in sa lanamadı ı bu durumlara, piyasa mekanizmasının ba arısızlı a u raması anlamında piyasa ba arısızlı ı denilmektedir.⁴³

⁴² Buluto lu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giri** , Temat Yayınları, stanbul, 1977, s. 20.

⁴³ Dinler, Zeynel, **Mikro Ekonomi**, Geni letilmi 14. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa, 2002, s. 493.

Küresel yaklaşım taraftarlarına göre, K T'lerin ortaya çıkışı, yukarıda belirtilen nedenlerle artan devlet müdahalesinin doğal sonucudur. K T'lerin kurulu nedenleri, bu müdahale çerçevesinde devlet tarafından bu kurulu lara verilen görevlerle yakından ilgilidir. Bunlara göre devlet; azalan maliyet koşullarının varlığı, tekellerin olumsuzluklarının giderilmesi, özel girişimin yetersiz olduğu sektörlerin organize edilmesi, yabancı rekabete karşı mücadele, toplumsal tüketimi koruyan mal ve hizmetlerin yeterli düzeyde üretimini ve dağılımını sağlamak, toplumsal donanımın uygun düzeyde olmasını sağlamak ve özel girişime bırakılması faaliyet dallarında etkinliğini gerçekleştirmek için kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmalıdır.

2.1.5.4. Kalkınma Yaklaşımı

Kalkınma yaklaşımında K T'lerin kurulu nedenleri azgelişmiş ülkelerin kalkınma sorunu çerçevesinde araştırılır. Piyasa mekanizması ve özel kesimin kalkınma sorununu çözülmede yapısal ve işlevsel yetersizlikleri devletin kapsamlı bir biçimde ekonomiye müdahalesini gerektirir. K T'ler bu müdahalenin doğal ve etkin bir aracı olarak ortaya çıkmış kurulu lardır.

Azgelişmiş ülkelerde devletin ekonomiye müdahalesine dolayısıyla K T'lerin kurulmasına yol açan faktörler iki grupta toplanabilir;

Birincisi piyasa mekanizmasının kalkınma için gerekli tasarruf ve sermaye birikimini sağlayamaması ve özel kesimin kadro, deneyim ve bilgi yönünden yetersizliği.

İkincisi piyasa mekanizmasının kalkınma açısından optimum kaynak dağılımını gerçekleştirememesi olarak ifade edilmektedir.

2.1.6. K T'lerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Önemi

Türkiye'de kamu sektörü dört alt bölüme ayrılmaktadır. Kamu sektörü içinde en önemli yer hiç kuşkusuz genel bütçe ile yönetilen daireler ile katma bütçelerin oluşturduğu destekli bütçe bölümüdür. Kamu sektörünün ikinci bölümünü fonlar oluşturmaktadır. Yine kamu sektörü içinde üçüncü önemli alan, yerel idarelerdir. Kamu sektörünün dördüncü ve oldukça küçük bölümü ise, döner sermayeli daireleri kapsamaktadır.

Teknik olarak kamu sektörüne dahil olmayan, fakat devletin ekonomik hayata uzantısı niteliindeki bölümünde kamu iktisadi teebbüsleri bulunmaktadır. Bunlar mülkiyeti kamuya ait, i leyi modeli itibariyle özel ekonomi ko ullarına tabi olan ve piyasa için mal ve hizmet üreten kurulu lardır. K T'ler, teknik olarak kamu mal ve hizmeti üretmez, piyasa için üretim yapar.⁴⁴

Türkiye'de kamu büyüklü ü tartı malarına GSMH içindeki kamu harcamalarının oranı açısından bakıldı nda Avrupa ülkeleri ile Türkiye arasında GSMH içindeki kamu harcamalarının oranı konusunda büyük farklılıklar söz konusu oldu u görülmektedir*. Örne in bu rakamların, Avrupa Birli i ülkeleri ortalaması %50 iken OECD ortalaması %48.8, G-7'ler ortalaması %39.5 ve Türkiye Ortalaması %18.5 tir.⁴⁵

K T'lerin Türkiye ekonomisindeki yeri iki boyutta ele alınabilir. Birincisi K T'lerin ekonomi içindeki yerini gösteren sayısal boyut, di eri ise sayılarla ifade edilemeyen özel sektöre vasıflı eleman yeti tirme, kaliteli hammadde tedarik etme gibi niteliksel boyuttur.⁴⁶ Di er taraftan kamu teebbüsleri, Türkiye'de ekonominin bütün sektörlerine yayılmış durumdadır. Elektrik enerjisi üretmekte, maden i letmekte, ula tırma i leri yapmakta, kredi sa lamaktadırlar. Türkiye di er ülkelerle karşılaştırıldı nda sanayi sektöründe devletin payının büyük olması dikkati çekmektedir. Kar ı görü lere sahip hükümetler döneminde bile kamu teebbüsleri yerlerini korumu lar hatta büyümelerine devam etmi lerdir.⁴⁷

Türkiye'de K T'lerin ekonomideki yeri ve önemi farklı kriterlerden yararlanılarak ortaya konulabilir. Bu kriterler; K T'lerin GSMH'ya katkısı, yatırımlara katkısı, mali ve ekonomik durumları, hazine ile olan ili kileri, K T i tiraklerinin durumları, ithalat ve ihracattaki payları, yarattıkları katma de er ekinde ana ba lıklar halinde verilebilir. Özelle tirmeden önceki dönemde K T'lerin ekonomide önemli

⁴⁴ Önder, zzzettin "vd", **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ekim, 1993, stanbul, s. 11-12.

⁴⁵ Yayman, Hüseyin, "1980 Sonrası Türkiye'de Özelle tirme Uygulamalarının Geli imi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri", **G.Ü. .B.F. Dergisi**, c.2, sy. 3, Ankara, 2000, s.145.

* Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurulu larının yapımı oldu u harcamalar, kamu harcamaları içerisinde yer almamaktadır.

⁴⁶ Kepenek, Yakup, **Geli imi Sorunları ve Özelle tirilmeleriyle Türkiye'de Kamu ktisadi Te ebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, stanbul, 1990, s. 45-46.

⁴⁷ Sa lam, Dündar, **Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik**, **Ankara .T. .A. Dergisi**, C. 5, Sy. 2, Ankara, 1973, s. 55.

yerleri vardı. A a ıdaki tabloda Türkiye’de K T’lerin GSMH’ya olan katkıları görülmektedir.

Tablo 1 - İletmeciler K T Katma De erlerinin GSMH’ya Oranlar (Cari Fiyatlarla)
(Milyar TL)

Yıllar	İletmeciler K T Katma De eri	GSMH	KatmaDe er/GSMH (%)
1980	359	4.098	8.8
1983	995	10.817	9.2
1985	2.974	25.526	11.7
1986	4.109	35.628	11.5
1987	5.966	52.929	11.3
1988	9.658	91.741	10.5
1989	16.044	151.488	10.6
1990	25.443	251.732	10.1
1991	22.054	396.981	5.6

Kaynak: DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 – 1995)*,

<http://ekutup.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr>

Ayrıca toplam ithalatın %25’i K T’ler tarafından gerçekleştirilirken bankacılık sektöründe toplam kredilerin %45’i K T bankaları tarafından sağlanıyordu. Toplam vergi gelirlerinin %45’i K T’ler tarafından ödenmekteydi.⁴⁸ K T’lerin ekonomideki a ırlı ı 1987’den sonra büyük de i ime u ramı tır. Bazı K T’lerin özelleştirilmesi,

⁴⁸ Öncü, Fikret: “Kırsal İletmeciler”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, C. 17, Sy. 1-2, yıl 1990, s. 229-230.

Sünerbank ve Petkim gibi en büyüklerinin 1988'de özelleştirilmek üzere K T konumundan çıkarılması, bu sürece her yıl yeni K T'lerin katılması sonucu bu kuruluşların katma değerinin ulusal gelire oranı büyük oranda azalmıştır. Ancak halen K T'lerin Türkiye ekonomisinde önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Bunlar; geri kalmı yörelere doğrudan veya dolaylı yatırım yaparak, kalkınmanın bölgeselarası dengeli olmasına katkıda bulunmak, ekonomik darboğazları, çarpıklıkları, tıkanıklıkları giderici, önleyici yatırımları gerçekleştirmek, yeni üretim kollarında gelişmeye öncülük etmek, ileri teknik ve büyük organizasyon gerektiren yatırımları gerçekleştirmek, ekonomideki tekelleri kırarak, bazı temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının oluşmasında düzenleyici bir rol oynayarak, üretici ve tüketicilerin korunmasını sağlamak, iyi bir dağıtım sistemi kurarak, bazı gereksinim maddeleri ile temel hizmetlerin tüm bölgelere ulaştırılmasını gerçekleştirmek gibi sıralanabilir. Bütün bunlara ilave olarak, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı ve harcamaların yatay dağılımının optimum büyüklüklerinin ne olması gerektiği konusunda elimizde teorik, normatif bir gösterge bulunmamaktadır. Soyut düzeyde, refah ekonomisi yaklaşımının optimum büyüklük göstergesi fikrî düzeyde anlamlı olmakla beraber, pratikte geçerli bir ölçü oluşturulamamaktadır. Zira kamu harcamalarının topluma sağladığı marjinal yararı ve vergilerin oluşturduğu marjinal maliyeti ölçmek olanaksızdır.⁴⁹

K T'lerin Türkiye ekonomisindeki yerini incelerken karşılaştırma yapılan konulardan birisi de bu kuruluşların istihdama olan katkılarıdır. Tablo 2'de 1986 -1990 yılları arasında Türkiye'de ve K T'lerdeki toplam istihdam ve artı oranları ile K T'lerdeki istihdamın Türkiye'deki istihdama olan oranları yer almaktadır.

⁴⁹ Önder, zettin, a.g.y., s. 22.

Tablo 2- Kamu ktisadi Te ebbüslerinin stihdama Katkısı

(Bin Ki i)

Yıllar	TÜRK YE		K T		K T/Türkiye Oranı
	Sayı	Yıllık Artı	Sayı	Yıllık Artı	
1986	16.243	—	794	—	4.88
1987	16.500	1.6	810	2.0	4.90
1988	18.093	9.7	816	0.7	4.51
1989	18.477	2.1	800	-2.0	4.33
1990	19.209	4.0	797	-0.4	4.15

Kaynak: Ba bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **1990 Kamu iktisadi Te ebbüsleri Genel Raporu**, s.63.

1986 yılında Türkiye’de toplam istihdam 16.243.000 iken, 5 yılda toplam %18.3’lük artı la 19.209.000’e ula mı tır. Aynı dönemde K T’ lerdeki istihdam da 794.000’den 797.000’e yükselmiştir. Artı hızı sadece %0.4 civarındadır.K T’lerde özelle tirmelerin ba ladı ı yıllardan itibaren istihdama katkısının önemli ölçüde azalmaya ba ladı mı görmekteyiz. Sadece 1987 yılında ülke ortalamasının üstünde istihdam artı ı görülen K T’lerde, 1989ve 1990 yıllarında sırasıyla % -2 ve %-0.4 oranlarında azalı gerçekte mi tir.

2.2. Kamu ktisadi Te ebbüslerinin Sorunları

K T’ler ço u ülkede oldu u gibi Türkiye’de de kuruldukları günden itibaren çe itli sorunlarla kar ıla mı lardır. Ortaya çıkan sorunların giderilmesi için zaman zaman yapılan hukuki düzenleme ve çalı malara ra men bu sorunların tamamen ortadan kalktı ı söylenemez. Ancak sorunların artmasına veya azalmasına siyasal iktidarların uyguladıkları ekonomik politika ve felsefenin oldukça etkili oldu u kabul edilmektedir.

Gerçekten Türkiye’de 1980 yılından sonra uygulanan i hacata dayanan sanayile me ve kalkınma politikası, ekonomide geni ölçüde dı a açılmayı ba latmı tır. Bunun sonucunda, ithalat ve ihracat rejimlerine büyük serbestlik kazandırılmı , serbest kur politikasına geçilmi , faizler serbest bırakılmı , koruma pol itikaları büyük ölçüde terkedilmi tir.

K T’lerin büyük bir ço unlu unun mali yapıları, istihdam yapıları, teknolojileri, üretim hacimleri, maliyetlerinin olu umu ve örgütlenme biçimleri yeni ekonomik politikalara uyum sa lama olana ı vermedi inden, özelli kle üretim ve pazarlama fonksiyonlarında önemli darbo azlar ortaya çıkmı tır. Bu yönüyle kamu sektörünün bazı kusurları, zamanı geçmi yapılar ve yöntemlere ba lanabilirken, bazıları kronik fonlama yetersizli ine, bazıları hükümetlerin kaynak tahsisini kıs maya ve kamuoyunu özelle tirmeye hazırlama yönündeki kararlarına ba lanabilir. 1982’de TÜS AD’ın yayınladı ı, K T raporunda K T’lerin bazı ortak sorunları öyle sıralanmı tır:⁵⁰

- Te ebbüslerin örgütsel yapıları, kurulu amaçlarına göre rasyonel ve geleneksel de ildir.
- Örgüt içi koordinasyon yetersiz ve iyi i leyen haberle me sistemleri yoktur.
- Uzun vadeli hedef ve politikalar saptanmamakta, planlama ile belirlenen hedef ve politikalar gerçekçi olmamaktadır.
- K T yönetim organlarına göreve getirilme ve alınma ları büyük ölçüde politik baskılarla yönlendirilmektedir.
- Yöneticilerin yatırım, finansman, ürün ve girdi fiyatlarıyla ücret ve personel rejimi gibi ana konulardaki inisiyatifleri çok sınırlanmı tır.
- Ciddi etkinlik denetimi yoktur.
- Kurulu ile ilgili yatırım kararları, ciddi yapılabilirlik incelemelerine, sa lam projelere dayandırılmamakta, yatırımlar ço u kez politik görü lere göre tercih edilmektedir.
- Yatırımların gerçekle tirilmesi yava , pahalı, ço u kez politik görü lere göre tercih edilmektedir.

⁵⁰ TÜS AD, **Özelle tirme ve K T’lerin Halka Satı ında Ba arı Ko ulları** , stanbul, Mayıs, 1986, s.11.

- Te ebbüslerin öz kaynakları, varlıklarına ve i hacimlerine göre yetersizdir.
- Te ebbüslerde yönetim kontrolüne yönelik standart bir muhasebe ve bütçe sistemi mevcut de ildir.
- Günümüz ko ullarına uygun bir yönetim ve satınalma planlaması ve kontrolü yapılmamaktadır.
- Ara tırma-Geli tirme çalı maları yapılmamakta ya da çok yetersiz kalmaktadır.
- K T ürünlerinin yurt içi ve özellikle yurt dı ı pazarlaması eksik yapılmaktadır.
- Teknolojik geli meler ve modern i letme teknikleri izlenip uygulamaya konulmamakta, konulanlar ise etkin çalı tırılmamaktadır.

Herhangi bir faaliyet yapılırken sorunlarla kar ıla mamak olanaksızdır. Önemli olan sorunlara bakı tarzı ve çözüm eklidir. Dünyada çok güçlü oldu u kabul edilen ekonomilerde bunalım dönemleri ya andı ı görülm ektedir. Japonya’da ya ananlar için “büyüme durgunlu u” kavramı iktisatçılar tarafından literatüre sokulmu tur. Burada önemli olan bunalım dönemlerine kar ı olan zayıflı ın, asıl ekonomik güç veya zayıflıkla çok az ilgili olması veya hiç ilgili olmamasıdır . Yani iyi ve güçlü ekonomilerin ba ına kötü eyler veya sorunlar gelebilir. Bu durumlarda her ekonomik birim gibi K T’ler de sorunlarla kar ı kar ıya kalabilir. Çalı mada bu sorunlar iktisadi ve mali, hukuki ve yönetim sorunları olarak üç ana ba lıkta inc elenecektir.

2.2.1. ktisadi ve Mali Sorunlar

Her yıl düzenli olarak hazırlanan K T genel raporunda K T’lerin ekonomik ve mali yapıları ile ilgili sorunların ba ında, giderek artan ve kronikle en öz kaynak yetersizli i, artan sermaye gereksinimine kar ılı k, hazine tarafından yeteri kadar ve zamanında sermaye transferinin yapılmaması, sermayelerin yetersiz kalı ı, enflasyonun yüksek seyretmesi buna kar ılı k fiyat politikalarına müdahaleler sonucu gelir kaybına

u ramaları, yatırım maliyetlerinin her geçen gün yükselmesi K T'leri büyük bir finansman gereksinimi içine dü ürdü ü vurgulanmaktadır.⁵¹

Bu tespitlerin sonuç itibarıyla do ru oldu u kabul edilse dahi bu sonuçlara özellikle 1980 sonrası uygulanan dı a açılımcı, ya da dı satıma dayalı büyüme biçiminde özetlenen ekonomi politikalarının etkin oldu u belirtilmelidir.

Türkiye 1980'den ba layarak ekonomik bunalımdan çıkı amacıyla uyguladı ı ekonomik istikrar önlemleri çerçevesinde özelle tirmenin altyapısını olu turacak politikalar izlemeyi sürdürdü. Bu amaçla özellikle sermaye piyasasının kurumla tırılması ve güçlendirilmesi, parasal i lem türlerinin geli tirilmesi ve yaygınla tırılması, yeni mali araçların uygulamaya alınması ve banka i lemlerinde etkinlik sa lanması bu do rultuda giri imlerdir.⁵²

K T'lerin en önemli sorunu bu kurumların zarar etmesi ve bu zararların hazine tarafından kar ılanmasıdır. Burada altı çizilmesi gereken nokta K T zararlarının önemli bir kısmının hükümetlerin bu kurulu lara verdi i özel görevlerden kaynaklanan "Görev Zararı" olmasıdır. K T'lerin finansman ihtiyacının iç ve dı piyasadan kısa vadeli ve yüksek maliyetli kredilerle kar ılanması, bundan do an faiz ve kur farkı yükleri K T'lerin zarar etmesinin ba lıca nedeni olmu tur.

2.2.2. Hukuki Sorunlar

K T'lerle ilgili yasal düzenleme, 04.07.1983 tarih ve 3460 sayılı "Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan ktisadi Te ekküllerin Te kilatıyla dare ve Murakabeleri Hakkında Kanun"dur. 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı kanunla K T'lerin tanımı yeniden yapılmı ve bu kurulu ların yönetim ve denetimleri yeniden düzenlenmi tir. 11.04.1983 tarih ve 60 sayılı kararname ile 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmı tir. 19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı kanunla kararname yasalla tırılmı tir. Daha sonra çıkarılan 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeni düzenleme yapılmı tir. K T'ler halen faaliyetlerini 233 sayılı KHK ile ve de i iklikleri çerçevesinde yürütmektedirler.

⁵¹ Ba bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu "1986-1998 Yılları Kamu ktisadi Te ebbüsleri Genel Raporları", Ankara, 2000.

⁵² Atasoy, Veysel, **Türkiye'de Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve Özelle tirme Sorunu**, Türk Dünyası Ara tırmaları Vakfı Yayınları, Ankara, 1993, s. 26

1982 Anayasasının 123. maddesi idarenin bütünlü ü ve kamu tüzel ki ili i ba lı ını ta ımaktadır. Maddenin son fıkrası “Kamu Tüzel Ki ili i, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdi i yetkiye dayanılarak kurulur.” demektedir. Anayasanın bu açık hükmü gere ince kurulmaları kanunla olması gereken K T’ler son 20 yıldır Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde faaliyetlerin sürdürmektedirler. Bu nedenle K T’lerde çok karma ık ve sık de i en hukuki yapı, örgütlenmeye ili kin sorunları ortaya çıkarmaktadır.⁵³ Bazı K T’lerin amaçları dahi açıkça belirtilmemi ve bu amaç için gerekli olan fonksiyonlara organizasyonlarda yer verilmemi tir.

Yapıları ve fonksiyonları itibarı ile K T niteli i ta ıyan kurulu ların farklı mevzuat ve statülerle faaliyette bulunması devletin ekonomideki payının bir bütünlük içerisinde de erlendirilmesine olanak vermemektedir. Aynı zamanda K T’lerde çok karma ık ve sık de i en hukuki yapı, örgütlenmeye ili kin sorunları gündeme getirmektedir.

2.2.3. Yönetim Sorunları

K T’ler birer iktisadi i letme olarak dünyadaki tüm benzerleri gibi yönetim kararlarının alındı ı birer yöne tim kuruluna ve alınan kararları uygulayacak yürütme ve i letme ünitelerine sahiptirler.⁵⁴ K T’lerin yönetim organları 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5. maddesinde tanımlanmı tır. Buna göre “ te ebbüs organları, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür, Yönetim kurulu te ebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır.” K T yönetim kurulunun te kili yine 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 6. Maddesinde belirtilmi tir. Bu maddeye göre; “Yönetim Kurulu bir ba kan ve be üyeden olu ur. Gene l müdür yönetim kurulu ba kanıdır ve ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır. Yönetim Kurulu üyelerinden ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dı Ticaret Müste arlı ı’nın ba lı oldu u bakanın, ikisi te ebbüs genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.” K T yönetim kurulu üyelerinde aranacak nitelik ve ko ullar 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 7. Maddesinde belirtilmi tir. Bu maddeye göre

⁵³ Öz-Gıda- Sendikası, “Türkiye Ekonomisinde K T’lerin Yeri ve Gıda Sanayisinde Özelle tirme Raporu” Ankara, 1993, s. 9.

⁵⁴ Altınok, Tevfik, “K T Sorunları ve Özelle tirme”, 3. zmir ktisat Kongresinde Sunulan Tebli , 4-7 Haziran 1992, T.C. Ba bakanlık DPT, s. 14.

“te ebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanacakların, devlet memurlu una atanabilme genel ko ullarına sahip, yüksekö renim yapımı ve te ebbüsün faaliyet alanı ile ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmaları arttır. Ancak ilgili bakanın teklifi üzerine atanan üyelere birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma artı aranmaz.” hükmünü içermektedir. Böyle bir yönetim organizasyonundaki K T’lerde ortalama genel müdürlük süresi bir iki yıl dolayındadır. Hatta altı -sekiz ay süreli genel müdürlere rastlanmaktadır. Bu durum ise tek ba ına bir ekonomik birimin etkin ve verimli çalı masını engellemektedir⁵⁵. Diğer taraftan tüm çabalara rağmen K T’lerde özerk bir yönetim düzeni kurulamamıştır. Politik a ırlık yönetim organlarının atanma ve görevden alınmalarında, etkili olmu ve ki ilerinin bilgi ve becerileri ikinci planda kalmıştır. Yöneticilerin yetkileri bir i letme için önemli olan yatırım, finansman, girdi - çıktı fiyatları ve personel politikaları konusunda sınırlandırılmış , karar alma ve yürütme yetkileri pek olmamıştır. Yönetim uzun vadeli bir plan ve politika belirleyememekte, kısa vadeli planlarda belirlenen hedef ve politikalar ise gerçeklikten uzak görülmektedir. Üst düzey yöneticilerin sık de i tirilmesi uzun vadeli plan ve politikaların belirleyicili ini etkilemektedir.

Yönetim kadrolarına kurulu un kendi içinden yeti mi ki iler atanacağı yerde genellikle kurulu dı ndan yeterli i letmecilik tecrübesi bulunmayan kamu görevlileri atanmaktadır. Yönetim kuruluna dı arıdan yapılan atamalarda 233 sayılı kanun hükmünde kararnamede öngörülen ihtisasa sahip olma yan emekli ki ilerinin veya çalı makta olan üst düzeyde kamu yöneticilerinin atanması durumlarında, bunların yönetim kurulu üyesi oldukları K T’lere yeterince faydalı olmadıkları bilinmektedir.

K T yöneticilerini kim atamaktadır? “Ku kusuz hükümetler, siyasal iktidarlar, o halde yapılacak i basittir. Bu kurulu ların ba ına, yönetim kurullarına, partizanları, e i dostu, seçim kaybetmi milletvekillerini, emekli askerleri de il, bilgili, deneyimli, yönetici niteliklerine sahip, kamu i letmecili ine inanmı ki iler atamaktır. Nitekim bu tür ki ilerinin atandı ı K T’ler ba arılı olmu lardır ve günümüzde azda olsa ba arılı örnekleri bulunmaktadır. E er sorun sadece yönetim sorunu ise ciddi, nesnel davranabilen, e in dostun çıkarlarını de il, ülke çıkarlarını ön pla nda tutan hükümetler

⁵⁵ Kepenek, Yakup, **a.g.e.**, s. 142.

bu sorunu çözebilirler.⁵⁶ K T'ler özel sektöre devredildi i taktirde daha iyi yönetileceklerine dair kanıt da yoktur.

Bu nedenlerle Türkiye'de K T sorunu mülkiyet sorunundan çok yönetim sorunudur. Türkiye gibi sanayile me sürecinin henüz ortalarında olan bir ülkede kamu giri incili i sanayile me yolunda önemli görevler üstlenmeye devam etmelidir. Bu i levi yerine getirme sürecinde kamu giri imlerinin performansının dikkatle belirlenecek daha kapsamlı bir amaç fonksiyonu çerçevesinde olu turulacak kriterler bazında de erlendirilmesi gere ine i aret etmek ve bu amaç fonksiyonu içinde etkinlik ve verimlilik gibi alı ılagelmi amaçların yanında teknolojik geli me, ihracat, istihdam, fiyat istikrarı gibi amaçlara yer verilmesi gerekti i vurgu lanmalıdır.⁵⁷ K T'lerin uzun bir dönem boyunca gözlemlenen aksaklıkları neden giderilememi tir? Bu konudaki temel sınırlama "samimiyet" sorunudur. K T'lerin ekonomide yeniden etkin bir hale gelmeleri için ne yöntem önerilirse önerilsin, çözüm sonunda siyasa l otoritenin uygulamaya ne ölçüde izin verebilece ine ba lıdır.

Kamu sektörü yöneticileri ile özel te ebbüs yöneticileri arasında yapılan kar ıla tırmalarda, bilgili ve becerikli yöneticiye sahip olma bakı mından kamu ve özel te ebbüsler arasında bir fark olmad ı, yönetim bakımından etkinlik farkı yaratan unsurun, kamu sektörü yöneticilerini motive eden te vik edici faktörlerin yetersizli i oldu u ileri sürülmektedir. Nitekim özel sektör yöneticisini dinamik ve ba arılı kılan, ba arısızlık halinde yönetti i te ebbüsün el de i tirmesi korkusudur. Bu korku kamu sektörü yöneticisinde yoktur ve yönetim konusunda gerekli dinamizmi göstermemektedir.⁵⁸ Son yıllara kadar yo un bir ekilde kısmen devam etti i ekilde üçüncü dünya veya kalkınmakta olan ülkelerde özel sektör kamu sektöründen yönetici transfer etmektedir. Di er taraftan K T'lerde üst düzey yöneticinin ürkekli i ve çekingenli i, kararların ilgili bakan tarafından alınması, yaratıcılı ı ve sürati önlerken israf ve lüksü artırmaktadır. K T yöneticilerinin t ayininde oldu u kadar, görevleri süresince politik baskı ve tercihlere maruz kalmaları, ücret politikalarındaki hatalar bu kurulu ları ve yöneticileri verimsiz kıldı ı gibi, uzun vadeli i letmecilik kurallarına

⁵⁶ Akgüç, Öztin, **Ekonomide Gerçe i Arayı** , Ba lam Yayıncılık, Ankara, 1991, s. 378.

⁵⁷ enses, Fikret, **100 Sorunda Geli imi Sorunları ve Özelle tirilmeleriyle Türkiye'de K T'ler**, Sy. 1-12, C. 17, Yıl 1990, s. 231.

⁵⁸ Alkin, Erdo an, "*K T'lerin Özelli i ve Özelle tirme*", **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl 30, Sy. 3-4, Mart Nisan, 1993, s. 43.

uygun politikaların izlenmesini olanaksız kıl maktadır. K T yönetim organizasyonunda yer alan bütün birimlerin görev yetki ve sorumluluklarının açık ve dengeli olarak belirtilmedi i, yönetimde kimin kime ba lı oldu unun bilinmedi i durumlarda verimsizli in arttı ı söylenebilir. Bunların ise K T yöneticilerinin yetersizli inden kaynaklandı ı söylenemez. Bu tür yönetim sorunlarının yönetici ve mülkiyet de i mi olmaksızın çözülmesi olanaklıdır.

2.2.4. stihdam Sorunları

stihdam, K T'lerin en önemli sorunlarından biridir. K T'lerde istihdam edilen personel sayısında yıllar itibari ile önemli artı lar olmu tur. K T'lerdeki a ırı personel istihdamının nedenlerinden biri, te ebbüslerin mevcut i potansiyeli, istihdam edilecek i gücünün miktar ve niteli i konusunda tutarlı ara tırmalar yapılmaması ve di er bir neden ise K T'lerin hükümetler tarafından politik amaçlarla i sizlik sorununu çözümleyebilmek ve politik kadrola mayı sa lamak için kullanılmalarıdır. Bunların yanında K T'lerde de i ik statülerde personel çalı tırılması aynı veya benzer nitelikteki hizmetlerin de i ik statülerde çalı an personelle yerine getirilmesi, personel arasında ayrımlara sebebiyet verilmesi verimlili i olumsuz etkilemektedir.

K T'lerde personelin i yerlerine da ılımı yönünden önemli dengesizlikler söz konusudur. Gereksiz yerlerde niteliksiz çalı an i çi yı ılmasına kar ılıklı, kritik yerlerde eleman sıkıntısı çekildi i bilinen bir gerçektir.⁵⁹ Genel müdürlüklerde teknik personel fazlalı ı varken, fabrika ve atölyelerde nitelikli i gören eksikli i kendini hissettirmektedir. Bilimsel yöntemlerle hazırlanmı kadrolar olmadı ı için personel gereksiniminin isabetli bir ekilde tesbitinde güçlükler bulunmakta, kadroların gereksinime göre da ılımı da olumsuz yönde etkilenmektedir. Kurulu un organizasyon yapılarının sık de i ikli e u raması, kadroların de i mesine neden olmakta, bu durum ise personel yönetimi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Ayrıca i de erlemesine dayalı bir ücret sisteminin olmayı ı, personel giderleri ile üretim tutarı arasında sa lıklı bir ili ki kurulmasını önlemektedir.

⁵⁹ Kafao lu A. Ba er, “K T'ler Hakkında Bilgiler ve Genel Öneriler Kapsamı”, **ktisat Dergisi**, Sy. 218-219, Ocak- ubat 1993, .Ü. ktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayını, s. 26.

2.2.5. Di er Sorunlar

K T'ler, dü ük verimle çalı an, parasal temelleri güçsüz, rekabete gelemeyen, oldukça fazla yönetim sorunları üreten ve kaynak yiyen kurulu lar haline getirilmilerdir. 1950'li yıllardaki anti devletçi akıma ra men sayıları artan ve giri im alanları geni leyen K T'lerin sorunları, dengesiz ve parasal uygulama ve iç politikada birer araç olarak kullanılmaları sonucu giderek yo unla mı tır. Bu kapsamda, K T'lerin organizasyon yapıları açısından her türlü politik ve bürokratik baskıya açık oldu u, yapılan yasal düzenlemelere ra men bunlara engel olunamadı ı bilinmektedir.⁶⁰

T.C. Anayasasının 165. Maddesi “Sermayesinin yarısından fazlası do rudan do ruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kurulu ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir” hükmünü içermektedir. Di er taraftan 72 Sayılı kanun hükmünde kararname ile Ba bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun denetimine tabi bulunmaktadır. Bunların yanından K T'lerde a ama a ama gerçekleştirilen denetim faaliyetleri birbirinden farklı olmakta, aynı i lemlerin ço u birden fazla denetime tabi tutulmaktadır. Bakanlıkların, gözetim ve denetim yetkilerini kurulu ların görev ve yetkilerini daraltmayacak ve normal faaliyetlerini aksatmayacak ekilde kullanmaları gere ine yeterince özen gösterilmemesinden kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Yasama Organının K T'ler üzerindeki denetiminde ula ılan sonuçların uygulamaya aktarılmasını sa layacak bir sistem bulunmadı ından denetimden beklenen fayda azalmaktadır.

K T'lerin sorunlarının sadece yukarıda ele alınan konularla sınırlı olmadı ı bilinmektedir. Bunların yanında K T'lerin yatırımları, i tirakleri, organizasyonları, ürettikleri malların pazarlanması, i letme çalı maları ve özellikle özelle tirme ile ilgili önemli sorunları içermektedir.

2.3. Türkiye'de Özelle tirme Süreci

Türkiye'de özelle tirme çalı maları cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. 1923 zmir ktisat Kongresinde alınan kararlar do rultusunda 1925 yılında kurulan ve ilk kamu iktisadi giri imi olarak kabul edile n Türkiye Sanayi ve

⁶⁰ Binay, ükri, “K T Sorunlarına Analitik Bir Yakla ım”, **Hazine ve Dı Ticaret Dergisi**, Sy. 17, Ankara, 1993, s.7.

Maadin Bankası'nın kurulu amaçları arasında devlete ait sınai işletmelerini geçici olarak işletmek ve bunları zamanla özel kesime devretmek sayılmıdır.⁶¹

Banka 1932 yılına kadar faaliyette bulunmuş devlete ait işletmeleri özel sektöre devretmemiş fakat 16 özel sermayeli girişime ortak olmuştur. Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın yerine işletmecilik görevini yapmak üzere Devlet Sanayi Ofisi, Bankacılık görevini yapmak üzere de Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası kurulmuştur ancak bu iki kuruluşun kendilerinden beklenen görevi yerine getirememesi üzerine bu defa iki kuruluş da ortadan kaldırılarak yerine Sümerbank kurulmuştur. 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı Sümerbank Kanunu'nda özelleştirmeyle ilgili olarak önemli bir hükme rastlanmamaktadır. Ancak kanunda Sümerbank Yönetim Kuruluna gerekli gördüğü zamanlarda hisse senedi arzına izin verilmesine rağmen hiçbir zaman böyle bir uygulamaya gidilmemiştir.

1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından verilmek suretiyle kurulan İktisadi Devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla, Daire ve Murakabeleri Hakkında Kanun ile KİT'lerin Anonim Şirket haline getirilmesi yetkisi Yönetim Kurulu'na verilmiştir. Bu çerçevede kanun özelleştirilmeye yönelik bir girişime olanak sağlamıştır.

21 Mart 1964 tarihinde 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve Şirketleri Hakkında Kanun çıkartılarak 3460 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 440 sayılı Kanuna göre; kanunla kurulan KİT'lerin özelleştirilmesi yine kanunla yapılacaktır. Ayrıca KİT yönetim kurulları kendilerinden iştiraki olan işletmelerin özelleştirilmeleri konusunda Bakanlar Kurulu'na teklif yapmakla zorunlu tutulmuşlardır. Kanun çıkarılması gerekmeyen özelleştirme çalışmalarının yürütülmesi için Bakanlar Kurulu devlet bankasını görevlendirmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından itibaren özel sektörün gelişmesi için kamu kesiminin öncülüğü rolüdür. Bugün anlaşıldığı gibi bir özelleştirme tartışması ve kavramı söz konusu değildir.

Özelleştirme dünyanın ve Türkiye'nin gündemine özellikle 1980'li yıllardan sonra girmiştir. Günümüzde hala önemini koruyan bir süreç konumundadır. Yalnızca bir

⁶¹ Kepenek, Yakup, **Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984, s. 44.

biçimde tartışılması ve hatta uygulanması yirmi beş yılı bulmasına rağmen özelleştirme, “ya ayan bir mit” olma özelliğini koruyor. Bir yandan “iktisadi Sorun”un, bir yandan siyasi “bozulma”nın halli için, diğer yandan “birey”in ortaya çıkabilmesi için evrensel reçete şeklinde algılanıyor.⁶² Ancak özelleştirmenin uluslararası kapitalizmin, kendi içindeki krizleri aştırmak için dünya çapında bir yeniden yapılanma süreci içinde ortaya çıktığı vurgulanmalıdır.

2.3.1. Türkiye’de Özelleştirmenin Tarihsel Gelişimi

Özelleştirmenin görece bir kavram olduğu ve 1980’den önce politik veya ekonomik literatürde bugünkü anlamıyla pek önemli bir yer almadığı bilinmektedir. Buna karşın, 1980’lerin en önemli ekonomik olaylarından biri haline gelmesi, hızla yayılması ve günümüzde yüzde fazla ülkede uygulamaya konulmuştur. Özelleştirme Türkiye’nin gündemine 24 Ocak 1980 kararlarıyla girmiştir. Her ne kadar somut özelleştirme amaçları ve yöntemleri bu kararlarda yer almamışsa da kararlar özelleştirmenin politik felsefesini tanımlamış, özelleştirme uygulamaları için gerekli ortamın oluşmasına katkıda bulunmuştur.⁶³

25.12.1994 tarih ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Türkiye’de özelleştirme süreci resmî bir boyut kazanmıştır. Kanun, daha sonra çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklerle özelleştirmenin yasal dayanağını oluşturmuştur.

Özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması amacıyla 1985 yılında, amaçların, önceliklerin ve kapsamın belirlendiği bir stratejinin oluşturulması gereğinden hareketle Devlet Planlama Teşkilatı tarafından özelleştirme planı hazırlanmasına karar verilmiştir. Açılan uluslararası ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York Firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhammed A.Ş.’ne “Özelleştirme Ana Planı” hazırlanmıştır.

Özelleştirmenin gerek kurumsal olarak gerekse uygulamada açık, sınırları belirli bir tanım yapılmamıştır. Bu durum bazı uygulamaların özelleştirme olup olmadığını

⁶² Üçüncü, Aya, “Özelleştirme Niteliği, Kavramı ve Tartışmaları Dolayısıyla Bazı Tezler ve Notlar”

Ekonomide Durum, Bahar, 1998, Türk-İçin Araştırma Merkezi, 5. Kitap, s. 229.

⁶³ Aksoy, A. İnanisi, **Türkiye’de Özelleştirme Tartışmaları**, Ba lam Yayınları, İstanbul, 1994, s. 109.

konusunda tartı malara neden olmaktadır. Açık, sınırları belli bir tanımın yapılamamı olması özelle tirmenin ekonomi, i letme, i idaresi, hukuk, politika gibi bir çok bilim dalının direkt ilgi alanına girmesi ve bu özelli i ile bir tür emsiye kavram niteli inde olmasından kaynaklanmaktadır. Örne in ekonomi bilimi açısından en geni anlamda özelle tirme, kamu kesiminin faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Daha dar anlamda, devletin ekonomik faaliyetlerini gerçekte tiren kamu iktisadi giri imlerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir.⁶⁴ Buna kar ılık hukuk bilimi açısından özelle tirme, yönetim biçim ve usullerinin de i tirilmesi yani kamu giri imleri yönetiminin özel kesime devredilmesi demektir.

Geni anlamda özelle tirme, devlete ait mal varlıklarının devlet mülkiyetinden ayrılması veya satı yolu ile elden çıkartılması, piyasanın i leyi i üzerindeki devlet denetiminin veya müdahalesinin azaltılması veya kaldırılması, rekabete yönelme ve bunlarla birlikte sosyalist ülkelerde özel mülkiyete geçi ve piyasanın düzenlenmesi konularını kapsar. Özellikle 1980’li yıllardan ba layarak uygulama alanı bulan ve çok tartı ılan özelle tirme kavramı, özelle tirmenin a macı, yöntemi ve konusuna göre farklı ekilerde tanımlanabilmektedir. Ancak bütün tanımlarda birle ilen nokta, özelle tirmenin kamula tirma ve millile tirme kar ıtı bir hukuki i lem olmasıdır.

Di er taraftan mali literatürde özelle tirmenin farklı açılardan tanımları yapılmı tır. Yapılan tanımlarda özelle tirme kavramı dört ayrı ama cı ve temel süreci içermektedir:⁶⁵

- Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özelle tirilmesi.
- Kamu sektörü tarafından finansmanı sa lanan mal ve hizmetl erin üretiminin özelle tirilmesi.
- Kamu te ebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen veya tamamen özel kesime devredilmesi.
- Daha önce kamu sektöründe mal ve hizmet üretimindeki kamusal tekellerin kaldırılması.

⁶⁴ Öncel, Türkan, “*Özelle tirme Amaçlarından Birkaçının Dü ündürdükleri*”, **Para ve Sermaye Piyasası Dergisi**, Sy. 108, ubat, 1988, s. 10.

⁶⁵ Falay, Nihat, “*Özelle tirmenin Gereçeleri ve Etkileri*,”Maliye Ara tirma Merkezi Konferansları, otuzbe inci seri, 1991/1992 yayın No:77 Güray Matbaası, stanbul, 1993, s. 188.

Özelle tirmenin amacı, kısmen veya tamamen, kamu işletmelerinin özel sektöre devri ile kamu sektörü faaliyetlerinin sınırlandırılmasıdır. Bazı durumlarda %1 kadar sembolik bir altın hisse devlete bırakılarak işletmenin başarısında ve yönetiminde etkili olmak amaçlanmaktadır.⁶⁶

2.3.1.1. Türkiye’de Özelle tirme Programının Amaçları

Türkiye’de özelle tirme ile devletin ekonomideki sınıfl ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki kamu finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi amaçlanmaktadır.

Özelle tirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomideki işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır. Öte yandan borsa ve sermaye piyasalarını geliştirmeden Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik gelişimden bahsetmek mümkün değildir. İşletmelerin yalnızca bankacılık sektörüne bağımlı olmadan hisse senedi tahvil ve bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Sermaye piyasasının gelişimi ise tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akmasına imkân verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkündür.

Bu açıdan bakıldığında özelle tirme uygulamaları ile bir yandan mali piyasalar ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynaklar yaratılması diğer yandan kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkı an mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.

2.3.1.2. Türkiye’de Özelle tirmenin Yasal Çerçevesi

Türkiye’de 1983 yılından sonra gündeme gelen özelle tirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu işletmeleri ile bunlara ait tesislere, hisse

⁶⁶ Okçu, Celalettin, **Türkiye’de Özelle tirme, Özerkle tirme ve Yeniden Yapılandırmaya Bakı ve Öneriler**, 1993 Milliyet Ekonomi 3. Ödülü, s. 1.

senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı kanunla yapılmıştır. Daha sonra 3291 sayılı kanunda kamu kurumlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede adı geçen tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kurumların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, Kurumların müessese başlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile işletmelerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise 2983 sayılı yasa ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresi görevlendirilmiştir. Bu işletme özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulama ve çalışanların tasarruflarını teşvik hesabında biriken paraların nemalandırılması gibi görevler üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu olarak belirlenmiştir.

1990 yılı Nisan ayında yürürlüğe giren 414 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı idaresi, Kamu Ortaklığı idaresi ve Toplu Konut idaresi adı altında iki ayrı kurum olarak yeniden örgütlenmiştir. Kamu Ortaklığı idaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve kamu ortaklığı fonu ile çalışanların tasarruflarını teşvik hesabının yönetimi konusunda görevli kılınmıştır. 6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile özelleştirme uygulamaları karar mercii “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” olarak değiştirilmiştir. Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Ancak bütün bu düzenlemeler, birtakım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiştir, uygulamaların gerektirdiği gereksinime yanıt verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Bunun yanı sıra, özelleştirme uygulamaları esnasında veya daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin (işsizlik sigortası, anti-kartel yasası v.b.) mevzuat bulunmaması da özelleştirmenin karışıklığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.

Özelle tirmede kar ıla ilan sorunların giderilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte ba layan mevzuat de i ikli i çalı maları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ili kin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararna me çıkarılmıştır. 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlü e giren ve hükümete özelle tirme uygulamaları konusunda düzenleme yetkisi veren 3987 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532, 533 sayılı kanun hükmündeki kararnameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı kanun hükmünde kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlü e girmi tir.

Ancak söz konusu be kararnamenin dayana ı olan 3987 sayılı yetki yasası 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesine yapılan ba vuru de erlendiril erek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara ba lanmış ve söz konusu kararnameler iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptale ili kin gerekçeli kararı, 5 A ustos 1994 tarihli Resmi Gazete’nin mükerrer sayısında yayımlanarak yürürlü e girmi tir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen de i iklikler nedeniyle do acak hukuki bo lu a, Bakanlar Kurulu’nun 31 Temmuz 1994 tarihinde yayımlanan Ba bakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi’nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlü e girdi i tarihten itibaren yeniden Kamu Ortaklı ı daresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir. Bu tarihten itibaren, özelle tirmeye ili kin esasların üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzla ma sa lanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalı malara ba lanmıştır. Bu çalı malar sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı özelle tirme yasası, 27 Kasım 1994 tarihinde yayımlanarak yürürlü e girmi tir.

Bu yasa ile önceki mevzuatta yapılan de i iklikler ve getirilen yeni düzenlemeler, ana ba lıklar halinde öyledir:⁶⁷

Özelle tirme Yüksek Kurulu olu turulmu tur.

Özelle tirme daresi Ba kanlı ı Kurulmu tur.

⁶⁷ Özelle tirme daresi Ba kanlı ı, “Özelle tirmede Yasal Çerçeve”
http://www.oib.gov.tr/baskanlik/Yasal_cerceve.htm

Özelle tirme uygulamaları sırasında veya sonrasında i ini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu i sözleşmelerinden do an tazminatları dı nda ek bir i kaybı tazminatı ödenmesi öngörölmü tür.

Özelle tirme Fonu olu turulmu tur.

Özelle tirmenin kapsamı geni letilmi , ik tisadi devlet te ekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, di er kamu kurum ve kurulu larının özelle tirilmesine olanak tanıyan düzenlemeler yapılmı tır.

Erken emeklili in te viki amacıyla özelle tirme kapsamına alınan kurulu larda Emekli Sandı ı'na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerini % 30 fazlası ile ödenmesi hükme ba lanmı tır.

Özelle tirme kapsamındaki kurulu larda çalı an personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin özelle tirme fonundan kar ılanması öngörölmü tür.

Kapsamdaki kurulu larda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin di er kamu kurum ve kurulu larındaki bo kadro ve pozisyonlara atanmalarına ili kin düzenlemeler getirilmi tir.

Özelle tirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme ba lanmı tır.

Stratejik nitelikteki kurulu larda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörölmü tür.

4046 sayılı Kanun'un bugüne kadar uygulamasında 4105 ve 4108 sayılı Kanunlar ile birtakım de i iklikler ve düzenlemeler yapılmı tır. Ayrıca 4046 sayılı Kanunun özelle tirme programına alınan kurulu ların özelle tirilmesine ili kin olarak özelle tirme yöntemleri, de er tesbiti ve ihale usullerini kapsayan 18. maddesi; Anayasanın 7. maddesine aykırılı ı savıyla, 9 Nisan 1997 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmi tir. Söz konusu madde, 03.04.1997 tarih ve 4232 sayılı Kanunla Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmi , 8 Nisan 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlü e girmi tir.

Di er taraftan, 4046 sayılı Kanunun 10. maddesinde yer alan bu kanunun geçici 8. maddesi gere ince "Kamu Ortaklı ı Fonu'na yapılan aktarmalar hari ç özelle tirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılamaz" ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde

yürürlü e giren 4568 sayılı Kanunla “Özelle tirme Fonu’nun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dı ödemelerinde kullanılmak üzere hazine hesaplarına intikal ettirilir” e klinde de i tirilmi tir. Geçici 8. madde ise yürürlükten kaldırılmı tır.

2.3.2. Türkiye’de Özelle tirme Gerekçeleri

Devlet Planlama Te kilatı tarafından hazırlatılan Özelle tirme Ana Planı’nda Özelle tirme gerekçeleri öncelik sırasına göre u ekilde sıralanmı tır:⁶⁸

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine olanak verilmesi,
- Verimlili in ve randımanın artırılması
- Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çe itlili inin artırılması,
- Halka açık irketlerin te vik edilmesi,
- Sermaye piyasalarının geli tirmelerinin hızlandırılması,
- Hazinenin K T’lere sa ladı ı mali deste in asgariye indirilmesi,
- K T’ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
- Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalı malarına izin verilmesi,
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin uygulanması,
- Çalı anlara hisse senedi verilmek suretiyle i verimlili inin artırılması,
- Kamu ve özel sektör kurulu ları arasındaki dengenin de i tirilmesi,
- Yabancı yatırımcılarla uluslararası ekonomik ve politik ba ların kuvvetlendirilmesi,
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılı ın artırılması,
- Devlete gelir sa lanması.

Belirlenen amaçların çe itlili ine kar ın, ço unun bir di erini kapsadı ı görülmektedir. Bu sıralama Morgan Guaranty firması ile Wyvern Research Associate’in

⁶⁸ DPT; “Özelle tirme Ana Planı”, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel2.html>

Türkiye’de yirmi üst düzey kamu görevlisi ile yapılan anket sonucu ile aynıdır ⁶⁹. Bu nedenle, çalı mada özelle tirme gerekçeleri ekonomik, mali, sosyal ve siyasal gerekçeler olmak üzere üç ba lık altında incelenmi tir.

2.3.2.1. Ekonomik Gerekçeler

Özelle tirmenin gerekçelerine genel olarak bakıldı nda bunun oldukça geni ve detaylı oldu u gözlenmektedir. Özelle tirmenin nihai gerekçesi devletin ekonomideki rolünü minimize etmek ve böylece ekonominin tümüyle serbest piyasa ko ullarına devredilmesinin yanında mali, toplumsal ve siyasal de imeler sa lamaktır. Konuya yalnızca ekonomik açıdan bakıldı nda özelle tirme ile ekonomideki yapısal de i klik ivme kazanımı olacaktı ⁷⁰. Ancak özel sektör; yatırım, üretim, istihdam gibi kara rlarını öncelikle ekonomik faktörlere dayalı olarak alırken, kamu sektörünün kararlarında piyasa dı ı faktörler - politik tercihler - daha etkili olmaktadır. Dolayısıyla K T’ler fiyat ve kalite yönünden piyasa sinyallerine duyarlı olmamaktadırlar. Bunun ba lıca nedeni K T’lerin tekelci yapılara ve asıl önemlisi zararlarının genel bütçeden kar ılanması sonucu iflas tehlikesi ile kar ı kar ıya bulunmamalarıdır. Böylece K T’ler piyasa paylarını kaybetmemek için kaliteyi iyile tirmek, fiyat ve maliyeti dü ürme k gibi önlemler alma zorunlulu u duymazlar. Özelle tirme ile K T’lerin bu özelli i ortadan kaldırılarak, piyasa ko ulları içinde faaliyet göstermeleri sa lanarak piyasa ekonomisinin güçlendirilmesine çalı lacaktır. Ancak bugün K T’lerin birço u tekelle veya tekelle niteli indeki kurulu larıdır. Bu nedenle serbest piyasa ekonomisine i lerlik kazandırmak amacının gerçekte tirilmesi, kamu tekellerinin özel sektör tekeli haline gelmesini önleyecek tedbirleri almaya ve piyasa ekonomisine geçi in di er hukuki ve ekonomik kurumlarını olu turmaya ba lı olacaktır. Bu düzenlemelerin ise K T’lerin faaliyet alanlarının yeni firmalara açılmasını, anti-tröst yasalarının çıkarılması uygulamalarını ifade eder.

Gerek özelle tirme ana planında gerekse di er kaynaklarda özelle tirmenin ekonomik gerekçeleri ana ba lıklar halinde öyledir: ⁷¹

⁶⁹ The Morgan Bank, **Özelle tirme Ana Planı - Özelle tirme Amaçları**, Ankara 1986, s. 16.

⁷⁰ Do an, Yahya, **Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve Özelle tirme**, Fakülteler Kitabevi, zmir 1993, s. 12.

⁷¹ Tandircio lu, Haluk, **“Geçi Ekonomilerinde Özelle tirme”**, http://www.sbe.deu.edu.tr/yayinlar/dergi/2002_sayi_3_PDF/tandircioglu.pdf

- Kaynak kullanımında etkinlik sağlamak ve verimliliği artırmak,
- Serbest piyasa mekanizmasını güçlendirmek ve işsizlik kazandırmak,
- Tekelleşmeyi ortadan kaldırmak,
- Sermaye piyasasını geliştirmek,
- K T'lerdeki gizli işsizliği önlemek.

Özelleştirme gerekçeleri özelleştirme lehinde ve aleyhinde olanlarca farklı değerlendirilmektedir.

Bu nedenle öncelikle bu görüşler şöyle özetlenebilir.

Özelleştirme lehindeki görüşlere göre; özelleştirme ekonomide verimlilik ve etkinliği artıracaktır. Piyasa güçleri daha iyi çalışacak, ekonomide bir hızlandırma yaratacaktır. Sermaye piyasası daha hızlı bir şekilde gelişecektir. Sınai mülkiyet daha geniş bir tabana yayılacaktır iktisadi devlet tebbüslerine daha az transfer yapmak suretiyle bütçe açıkları daraltılabilecektir. İktisadi devlet tebbüslerinin tekeli uygulamalarına son verilecektir. İşçilerin produktivitesi artırılabilecektir. Endüstride kamu ve özel kesim dengesi sağlanacaktır. Yabancı yatırımlar dolayısıyla uluslararası ekonomik ve politik ilişkiler geliştirilecektir. Hükümetin gelirleri artırılabilecek ve mevcut sermaye daha iyi kullanılmak suretiyle kârlılık artırılabilecektir⁷².

Bilgi toplumunun oluşturduğu esnek üretim yeni teknolojilerin ve üretim yapısının bölünebilirliği, piyasaların dinamikleşmesi ve rekabetin sağlıklı işleyebileceği ortamlara yol açmaktadır. Böylece bu sektörlerde rekabetin gelişmesi ve verimlilik kavramının ön plana çıkması daha önce kurulmuş olan kamu işletmelerinin özelleştirilmesini gerekli kılmıştır.⁷³

Özelleştirme yanlılarınca ortaya atılan en önemli tez “özelleştirme verimliliği artıracaktır” şeklindedir. Fakat bu konuda yapılan az sayıda ampirik çalışmada, mülkiyet değişikliği ile firmanın verimlilik düzeyi arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Verimlilik düzeyinin daha çok firmanın politik kararlardan etkilenmeyen bir yönetim yapısına sahip olmasına ve rekabetçi bir ortamında çalışıyor olmasına bağlı olduğu

⁷² Akgüç, Öztin, “Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulama Sorunları”, TABA ve YASED Ortak Paneli, 13.06.1989 Yased Yay. No: 35, İstanbul 1989, s. 31.

⁷³ Çelebi, İm, Yeni Bir Düzen Anlayışı - Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul 1995, s. 19.

belirtilmektedir. Öte yandan uygulamada genellikle ekonomide verimlilik artışıyla kamu harcamalarının geri plana itilerek, kamu açıklarının ve dış borçların azaltılması amacıyla ön plana çıkarılmış görülmektedir.⁷⁴

Özelleştirme sürecinin aleyhindeki görüşler ise şöyle özetlenebilir. Özelleştirme bir kamuflajdır. Özelleştirme sürecinin arkasında ekonomik gerçeklerden çok ideolojik, politik felsefe ve motifler yatmaktadır. İngiltere’de Fransa’da ve diğer ülkelerde özelleştirmeyi gündeme getiren hükümetler çoğunlukla sağcıdır. 1950’lerde 1960’larda sol hükümetler özelleştirmeyi gündeme getirmişlerdir. Diğerleri meselenin süsüdür görüşleri aslında basmasıyla gelir sağlamak, bütçe açığını kapatmak gibi diğer konular da önemli rol alabilir. Ayrıca gelişmiş ülkelerde gelişmiş bir sermaye piyasası vardır ve halkın sermaye piyasasına yatırım yapma alışkanlığı vardır. Gelişmiş ülkelerin çok büyük dış borçları yoktur, ama gelişmekte olan ülkelerde durum farklı. Çünkü bu ülkelerde sermaye piyasası gelişmemiş ve son derece sınırlıdır. Büyük ihracatları emebilecek bir kapasite yoktur. Büyük dış borç yükü altındadırlar. Bu dış borç yükü ister istemez faiz ödemeleri nedeniyle büyük ölçüde bütçe açıklarına dönüşüm durumdadır.⁷⁵

2.3.2.2. Mali Gereksinimler

Türkiye’nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmekte karşılaştığı en önemli darboğazlardan biri de mali kaynak yetersizliğidir. Mali sıkıntılarda uluslararası finansman kuruluşlarından yeterli kaynak bulunamaması veya pahalıya mal olması, vergi gelirlerinin istenildiği kadar artırılması her zaman olanaklı değildir. Bu durumlarda kamu mallarının satışı farklı gereksinimlerle olsa da daha sık gündeme gelmektedir.

Türkiye’de mali rakamlar incelendiğinde, konsolide bütçeden ödenen borç faizlerinin artışı oranı, konsolide bütçe gelirlerinin artışı oranından çok daha fazla olduğu görülmektedir. Türkiye’de özelleştirme gayretlerinin son zamanlarda telaşla artırılmasının arkasında bu mali çöküntünün yer aldığı varsayılmaktadır.⁷⁶ KTG’nin dış

⁷⁴ Suiçmez, Halit ve Evket Yıldırım, **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Milli Produktivite Merkezi Yay. No: 508, Ankara 1993, s. 99.

⁷⁵ Akgüç, Öztin, **a.g.y.**, s. 32.

⁷⁶ Oyan, Ouz, **Özelleştirme Söylemi ve Gereksinimler**, Ba lam Yayıncılık, İstanbul 1994, s. 185.

finansman gereksinimleri, görev zararları ve borçlarının hazine yardımları ile kapatılmasının kamu finansman açığını artırdığı düşünüldüğünde de olsa dahi diğer çözümleri içerdiği söylenebilir.

Diğer taraftan, özelleştirme ana planının sıralamasında devlete gelir sağlanması en son gerekçe olarak ortaya konmuştur. Özelleştirme ile devlete gelir sağlamak, hayatı idame ettirmek için evdeki eşyaları satmakla eş anlamlı olarak düşünülebilir. Konsolide bütçe ödeneklerini karşılamak için kamu mallarını satmak tutarlı bir mali düşünce anlayışı ile bağdaşmaz. Türkiye’de KİT’lerin konsolide bütçe üzerindeki yükleri hafifletmek veya ortadan kaldırmak gerçeklerle örtüşmemektedir. Son yıllardaki özelleştirilen bankaların kamu yönetimi denetimine geçmesi bunun en somut kanıtıdır.

2.3.2.3. Sosyal ve Siyasal Gerekçeler

Gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde servet dağılımı dengesizdir. Bu dengesiz dağılım az gelişmiş ülkelerde daha fazladır. Bu dengesizliğin en başta gelen nedeni, gelir dağılımındaki adaletsizliktir. Yüksek oranda kar dağıtımı yapabilecek durumda olan KİT’lerin halka açılması dengeyi sağlamada önemli bir yol olarak görülmektedir.⁷⁷ Ancak Türkiye’de gelir dağılımı lehlerine düzeltilecek olan kesimler halka açılacak KİT’lerin hisselerini satın alabilecek gelir düzeyine sahip değildirler. Bu nedenle halka satışları başarılı olamamaktadır.

Ekonomik faaliyetler içinde kamu sektörünün payının azaltılarak, kamu mallarının yolsuzluk yaratacak şekilde kullanımının engellenmesi, kamu sektörünün ekonomide tekel ya da tekel benzeri etkilerinin ortadan kaldırılması ve rekabet ortamının yaratılması özelleştirme sürecinin siyasi amaçlarındandır. Bunun yanında özelleştirme ile bireysel özgürlüklerin geliştirilmesi arasında kapsamlı bir ilişkinin varlığı öne sürülerek, özelleştirme sürecinin olumlu toplumsal ve siyasi sonuçları vurgulanmaktadır. Ancak uygulamaya geçildiğinde, devlet müdahalesinin ortadan kalkması ile piyasa sisteminin işleyişini savunmak için, taraflar arasında karlı bir güç dengesini en azından ılımlı bir dengeyi var olması gerekir.⁷⁸ Türkiye’de ise formel hukuk açısından bireyler arasındaki etik ve özel mülkiyet hakkı bulunmasına rağmen,

⁷⁷ Cevizolu, Hulki, **Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme**, İstanbul 1989, s. 32.

⁷⁸ Ögüt, Menevi, “*Özelleştirme ve Bireysel Özgürlükler*”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl 31, Sayı 2, Nisan 1994, s. 65.

toplumdaki farklı çıkarlara sahip bireylerin piyasa sürecindeki güç ili kisi tamamen dengesiz olup hiyerar ik bir yapı egemendir.

Di er taraftan liberal doktrinin temel felsefesini de i ik bir yorumla iktisadi ya ama uygulamaya çalı an arz yönlü iktisatçılar ve neo -klasik iktisatçılar bireylerin ekonomik davranı larını diledikleri biçimde düzenleyebilmeleri, devletin birey özgürlüklerini hiçbir ekilde sınırlandırmaması gerekti ini savunmaktadırlar. “Ekonomik Bireycilik” adı verilen bu felsefe, sosyal refah optimizasyon u için gerekli görülmektedir.⁷⁹ Bu yönü ile özelle tirmenin siyasi ve ideolojik yanı ortaya çıkmaktadır.

Bütün bunların yanında Türk toplumunun de erleri, batı toplumları ile kar ıla tırılmayacak kadar devletçidir. Bu ifade, hem geçmi imiz, hem bugünümüz iç in geçerlidir. Toplumumuzun yüzyıllara yayılımı devletçi ve merkezietçi gelene i oldu u bilinmektedir. Osmanlı’dan güçlü, otoriter, merkezietçi, yasakçı, düzenleyici ve ekonomik hayata müdahaleci bir “devlet baba” mirası devralan Türkiye Cumhuriyeti’nde gelenek sürmü ve devletçilik yeni cumhuriyetin temel ilkelerinden biri olmu tur⁸⁰. Konuya bu yönüyle bakıldı ında kamu iktisadi kurulu ları ile ilgili politikalar olu turulurken, di er ko ulların yanında kültürel yapının da dikkate alınması önem arz etmektedir. Türkiye gibi merkezi devletçi bir gelene e ve devletçi de erlere sahip bir toplumda, özelle tirmenin ba arılı olabilmesi için, toplumun devletten bekledi i i levlerin bir ekilde kar ılanması gerekmektedir.

2.3.3. Türkiye’de K T’lerin Özelle tirilmesine li kin Tartı malar

K T’lerin olu umunda geçerli olan birçok neden oldu u bilinmektedir. Yakın zamanlara kadar bu nedenler, ekonomik, sosyal, politik, mali, askeri, kültürel, tarihsel, do al kaynakların rasyonel kullanılması, geli meyi ba latmak, dar bo azları a mak, atıl kapasiteleri kullanmak gibi nedenlerdir. Günümüzde ise çevre kirlili ini önlemek, bölgesel denge sa lamak, i güvenli ini geli tirmek, büyük ekonomik güçler kar ısında ülkeyi korumak gibi etkenler K T’lerin olu um nedenidir. K T’lerin ideolojik nedenlerle olu turulmadı ı ülkelerde en önemli olu um nedeni üretim yetersizli inin

⁷⁹ Aktan C., Can, **K T - Özelle tirme**, Bilkom Matbaası, zmir 1987, s. 101.

⁸⁰ Esmer, Yılmaz, “*Piyasa Ekonomisi, Özelle tirme ve Ekonominin Kanunları*”, **Toplum ve Ekonomi**, Sy. 4, stanbul 1993, s. 7-8.

giderilmesidir. Türkiye’de K T’lerin olu umunda etken olan bu amaç di er birçok ülke için de geçerlidir.⁸¹ Birle mi Milletler Kalkınma Programı ’nın nsani Kalkınma Raporu u görü lere yer vermektedir.⁸² Bugünkü da ılımlı; dünyadaki ekonomik kaynaklardan yararlanma fırsatlarından yoksul ülkeler çok az pay alabilmektedirler. Bundan da kötüsü, borç servisi yoluyla önemli miktarda kaynak yitirmektedirler. Borçlar, varlıklıların yoksullardan daha önceleri ancak sava yoluyla elde edebileceklerini barı içinde elde etmesini sa lamaktadır. Mali ba ımlılık, ucuza mal kapatma, ekonomik varlıkların denetimi büyük bir güç unsuru olmaktadır. Uzun yıllardır, dünyanın yoksulları, kredi ve hibe ekinde aldıklarının üstüne fazladan bir miktarı ilave ederek ödemi bulunmaktadırlar. Bu yönüyle yeni dünya düzeni öncelikle geli mi kapitalist ülkelerin sorunlarını çözmeyi hedeflemektedir.⁸³ Yeni liberal söylemin 1970’li yıllarda geli mi ülkelerdeki ekonomik durgunluklar üzerine gündeme gelmesi bunu do rular niteliktedir.

K T’lerin özelle tirilmesi ile ilgili tartı malarda a a ıda sıralanan sorulara verilen yanıtlar önem arz etmektedir.

- Kamu ktisadi Te ebbüsleri özel te ebbüsten daha fazla mı çevreyi kirletmektedir?
- Dünyada ve Türkiye’de özel te ebbüs bölgesel dengesizlikleri gidermekte daha mı etkindir?
- Türkiye’de özel te ebbüs, büyük ekonomik güçler kar ısında ulusal çıkarları ne ölçüde koruyacaktır?
- güvenli inin geli mesi ve korun masında özel sektör daha mı etkindir?
- Tüketicinin korunması piyasa ko ullarında daha mı güçlüdür?

Toplumun organize ekli olan her devletin ekonomik yapısı içinde, piyasa ekonomisinin bazı hususlardaki olanaksızlı nı ve yetersizli ini gideren di er bir ekonomik kesime gereksinim vardır.⁸⁴ Bu ise kamu ekonomisi kesimidir. Özelle tirme

⁸¹ Aysan, Mustafa ve Selahattin Özmen, **a.g.e.**, s.28.

⁸² United Nations, “*Development Programme, Human Development Reports*”., <http://www.undp.org/en/countries>

⁸³ Aksoy, inasi, “*Özelle tirme Yeni Dünya Düzeni Kar ısında Türkiye*”, **Açık Oturum**, 14 Ocak 1995 Ankara Türk Harb- Sendikası Yayını, s. 24.

⁸⁴ Nadaro lu, Halil, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8. basım, stanbul 1992.

devletin hiçbir eyi, özellikle ekonomik i letmecili i do ru dürüst yapamayaca ı bahanesiyle yapıyorsa, devletin o zaman özelle tirmeyi düzgün yapaca ı beklenemez.⁸⁵

Ayrıca, K T'leri özelle tirmenin dönemlere ve ülkelere göre de i en çe itli amaçları vardır. Bu amaçları de i mez olarak görmek do ru de ildir. Amaçlar, nitelik ve nicelik olarak de i ebilir. Genel olarak, özelle tirme politik tercihlere dayanır. Demokratik ülkelerde zaman zaman gerçekte pratik gereklerin ürünü olan özelle tirmeler olmaktadır. Politik de i im süreci iktisadi de i im sürecinden daha karma ıktır. Politik de i ime öncülük eden, kuramsal bir anla ma ve buradan ortaya çıkan “anayasal düzen” mevcuttur. ktisadi de i imde ise basit bir yasal düzenleme yeterlidir. Kamusal tercihler yakla ımında, kurallar seti ve anayasa kavramı önem ta imaktadır.

ktisadi de i imde, yalnızca iki taraf oldu u halde, politik de i im toplulu un tüm üyelerini kapsamaktadır. Çünkü kamusal kararların etkileri tüm topluma yayılacaktır. Demokratik toplumlarda bu kararlar oylama yoluyla alınmaktadır. te bu noktada idealle tirilmi ko ulları sa lamaya en yakın oylama kurallarının ara tırılması, kamusal tercihler ekolü içinde oldukça önemli bir yer te kil etmektedir. Di er taraftan denetimsiz devlet gücünün demokrasiye, toplumsal refaha verebilece i zarar, açıkça iddetli biçimler alabilir. Denetimsiz piyasa güçlerinin etkileri ise göze daha az batmakla beraber, daha az zararlı de ildir. Ayrıca, günümüzün küresel ko ullarında finansal liberalizasyon ve özelle tirme uygulamaları Türkiye gibi çevresel konumlu ekonomileri daha fazla etkileyecek politikalar olarak geli mektedir. OECD ülkeleri ilgilileri tarafından oldukça gizli bir ortamda tartı ılan çok uluslu yatırım anla ması, güçlü merkez sermayenin çıkarlarını ön plana alan ve çevresel ekonomileri sömürmeye yönelik bir düzenin anayasası olarak ortaya çıkmaktadır. Tam ba ımsızlık ilkesi ile bu geli meler fazla uyumlu bir görüntü sergile memektedir.⁸⁶ Gerçekten küreselle meye iktisadi açıdan bakıldı ında, ulusal ekonomilerin dünya ekonomisi ile bütünle mesi olarak ele almak olasıdır. Ancak burada bilinmesi gereken nokta bu bütünle me

⁸⁵ Kızılyallı, Hüsnü, “Özelle tirme ve K T'ler”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Sy. 11, Yıl 36, Kasım 1999, s. 24.

⁸⁶ Önder, zzettin, “Cumhuriyetin Ekonomik Hikayesi”, **Türkiye Günlü ü**, Yıl 1998, s. 23-24.

sürecinin serbestlik temeline oturmasıdır. Küreselle me süreci bu nedenle ulusal ekonomi politikalarının a ırlıklarını kaybettikleri bir süreç olarak ortaya konulmu tur.

2.3.3.1. Özelle tirmeye Uluslararası Finans Çevrelerinin Yakla ımı

Günümüzde uluslararası finans kurulu larının ve geli mi kapitalist ülkele rin inisiyatifi çerçevesinde kapitalist sistem ile “entegrasyon” programları ba latılmış durumdadır. Ekonomik reform programlarının en temel bile enlerini devletin ekonomik ya amdaki egemenli ine son verilmesi; devlet elinde bulunan i letmelerin verimsiz olanlarının kapatılması, kalanların özelle tirilmesi; çe itli sosyal harcamalara yapılan devlet sübvansiyonlarının sonlandırılması, kamu ve özel sektör haklarının yeniden düzenlenmesi gibi adımlar olu turmaktadır. Ciddi gerilemeye girmi olan ekonomilerin bir ölçüde de olsa hareketlenmesine yarayacak kapita list dı yardımların garantisi verilmektedir. Bütün bunlar, yeni bir dünya düzeni, yeni bir ekonomik model, bu modele uygun finans sistemi öngörmektedir. Ba ta Dünya Bankası ve IMF olmak üzere ABD’nin güdümündeki uluslararası finans örgütleri yeni dünya düzeninin bu gereksinimlerine yanıt verebilmek için özel i levler üstlenmi lerdir.⁸⁷ Bu özel i levleri geli mi ülkelerdeki a ırı üretim yapan uluslararası irketler ve kurulu lar istemektedir. Çünkü kendi pazarlarını geni letmenin tek yolu aynı anda geli mekte olan ülkelerin iç üretim zeminlerinin altını oymaktan ya da onları tahrip etmekten, yani iç pazara yönelik yerli üretimin bu ba ını koparmaktan geçer. Bu sistemde, geli mekte olan ülkelerin ihracatlarını artırmaları yurtiçi alım gücünün dü mesine ba lıdır. Yoksulluk , arz tarafının bir girdisidir. “Yükselen Piyasalar”, geçmi te var olan üretim sisteminin e zamanlı zamanlı olarak de i tirilmesi aracılı ıyla açılır, küçük ve orta ölçekli giri imler ya iflasa itilir ya da küresel bir da ıtımcı için üretmeye zorlanır, devlet giri imleri ya özelle tirilir ya da kapatılır, ba ımsız tarım üreticileri yoksulla tırılır.⁸⁸

Türkiye’nin teknoloji üretmedeki gururu olarak kabul edilen örnek özelle tirme uygulaması ile özelle tirilen Teleta ’ın akıbeti özelle tirme kar ıtı görü leri hakkı çıkarmaktadır. Teleta ’ın %65’ini ele geçiren Alcatel -Bell irketi yöneticileri “Teleta ”ı yok etmek için aldıklarını böylece Asya pazarındaki rakiplerini yok ettiklerini

⁸⁷ Özdemir, Musa, “Özelle tirmenin Asıl Amacı”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, C.9, Sy. 62, 1994, s.41.

⁸⁸ Chossudovsky, Michel, **Yoksullu un Küreselle mesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının çyüzü**, Çev. Ne enur Domaniç, Çivi Yazıları, stanbul 1999, s. 17 -18.

açıklamalarıdır. Konkordato ilan etme noktasına gelen Teleta , yabancı sermayeye açık özelleştirme sonuçlarını ortaya koyma bakımından ilginç olmu tur. Teleta uluslararası bir ırkete verilmekle, teknoloji ve sermaye transferi bir yana ırket kapanma noktasına gelmi tir. Özelleştirme ve ticaretleştirme, dışarıdan Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlar ya da içeriden ulusal hükümetler tarafından egemen seçkinler sınıfının yararına zorla kabul ettirildi inden, servetin büyük ölçüde belli merkezlerde toplanmasına ve denetim gücünün siyasal sorumluluk alanının ötesine, uzaktaki kurullara aktarılmasına neden olmaktadır. Sanayi ve tarım stratejisinin ana kumandaları, dünya piyasasına hakim olan güçlü ırketlerin olu turdu u çıkar çevresine teslim edilmekte ve ulusal devletlerin, yerel topluluklarının kendi ekonomik, toplumsal ve çevresel gelişmelerini biçimlendirmesi olanaksız hale getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin öncelikleri yani toplumsal bir kurum olarak özellikleri ticaretleştirilince, insanların gereksinimleri ekonomik ve sosyal haklar çerçevesinde de il satın alma güçleri çerçevesinde tanımlanmaktadır. Bu manada kamu reformunun hedefi, kamu hizmetlerinin niteliğini yükseltmek de il; uluslararası ırketlere yeni pazarlar açmak ve kamu finansmanını sosyal hizmetlerden özel sektöre devriklerine ve borç servisine kaydırmak olmu tur. Bunların yanında ekonomik ve mali kriz içinde az gelişmiş veya kalkınmakta olan ülkelere IMF'in verdiği kredilerin bir ko ulu olarak ülkelerin birkaç ay içinde bütün kurumsal yapılarını kökten de iştirmelerini talep edip, dünyadaki hiçbir hükümetin yapamayacağı bir eyde ısrarcı olarak, krizin beslenmesine kesin bir biçimde yardımcı olmaktadır.⁸⁹ Bütün bunların sonucunda do al olarak uluslararası finans çevreleri özelleştirmeyi ve ticaretleştirmeyi yaygınla tırmak için ellerindeki tüm olanakları bu yönde kullanmaktadırlar. Türkiye'de ise 1980 sonrası başlatılan uluslararası ekonomik ilişkilerdeki serbestleşme olgusu, 1990'lı yıllarda hızlanarak devam ettirildi. Türk parası 32 nolu kanun hükmünde kararname ile konvertibil hale getirildi ve Türkiye sermaye hareketleri açısından en serbest ülkelerden birisi haline getirildi. Söz konusu kararname yürürlüğe girerken ithalat fonları düürüldü ve mali piyasalar da serbestleştirildi. Döviz, Türk Lirası'nın tam ikamesi oldu. Sermaye hareketlerinin ve mali piyasaların serbestleştirilmesi sonucu döviz kurları artık cari işlemler bilançosu açıklarına veya fazlalıklarına ba lı olarak de i en bir anahtar

⁸⁹ Krugman, Paul, **The Return of Depression Economics**, Çev. Ne enur Domaniç, Bunalım Ekonomisinin Geri Dönü ü, Literatür Yayıncılık, İstanbul, 2001, s.16.

de i ken de il, sermaye hareketlerinin belirledi i bir fiyat haline dönü tü.⁹⁰ Yabancı sermayenin Türkiye'ye giri ini hızlandırmak açısından özelle tirme politikasından bir araç olarak yararlanılmaktadır. Sermaye giri leri sonucunda, birçok geli mekte olan ülkede para de erlenmi ve büyüme süreci hızlanmı tır. Sermaye giri leri gelir ve ikame etkileri ile özellikle tüketim ve yatırım harcamalarında artı a neden olmu , ithalat hızlanmı tır. Ancak yerel paradaki de erlenme ihracat artı nı sınırlamı ve cari i lemler dengesini olumsuz yönde etkilemi tir. Bankacılık siste mi sermaye akımları için aracılık görevi görmesi ve sterilizasyon ve kur de i imlerini düzenleyen politikalar nedeniyle bazı risklerle kar ı kar ıya kalmı tır. Di er taraftan birçok ülkede yurtiçi banka likiditesi geni lemi ve kredi hacmi artmı tır. Özellikle 1990'lı yıllarda, sermaye hareketlerini serbestle tirmi ve küresel mali sisteme bütünüyle entegre olmu geli mekte olan ülkelerde ya anan finansal krizler artmı tır. Birçok geli mekte olan ülkede oldu u gibi son yıllarda Türkiye ekonomisine etkileri de Kasım 2000 ve ubat 2001 krizlerinde kendini göstermi tir.

2.3.3.2. Özelle tirmeye Türkiye'deki Sermaye Çevrelerinin Yakla ımı

Türkiye Cumhuriyeti'nin ve Türk halkının en önemli kazanımları ve birikimlerden olan K T'lerden en fazla istifade eden grubun sermaye çevreleri oldu u bilinmektedir. Gerçekten K T'lerin üretti i mal ve hizmetlerden gerek ara girdi olarak, gerekse teknoloji transferi ve yeti mi insan gücü temininde kullandı ı ve öncü oldu u, tüm sermaye çevrelerince kabul edilmektedir. K T'lerin kurulu gerçekleri arasında sayılan sermaye birikiminin yetersizli i, günümüzde belli ölçülerde sa lanmı tır. Bu y önüyle K T'lerin di er fonksiyonları göz ardı edilerek daha önce dolaylı olarak hizmet ettikleri sermaye çevrelerine bugün do rudan do ruya aktarımları için uluslararası finans çevreleri ile i birli i yaparak ellerindeki tüm olanakları kullanmaktadırlar. Özelle tirme yanlılarınca özelle tirmenin politik yönü ayrıca demokratik toplumu güçlendirir ve ekonomik geli mede özel sektörün rolünü artırır. Bu nedenle özel yatırımcılar birey olarak, irket veya kurum olarak özelle tirme programını desteklemektedirler.

⁹⁰ Kazgan, Gülten, **Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri**, Altın Kitapevi, stanbul 1994, s. 203

Türkiye'deki i çevrelerinin özelle tirmeye ili kin görü lerinin yansıtıldı ı TOBB Özelle tirme htisas Komisyonu Raporu'na göre;⁹¹

“Özelle tirme nihai amaç olan, piyasa ekonomisine geçi in bir aracıdır. Piyasa ekonomisinin amaç olarak hedeflenmesi ise, üretim araçları üzerindeki kolektif mülkiyete dayalı sosyalist ekonomilere üstünlü ünden ötürüdür. Bu üstünlük özellikle, kıt kaynakların (üretim faktörlerinin) optimum etkinlikle kullanılmasında kendini belli etmektedir. Piyasa ekonomisine bu üstünlü ü sa layan ba lıca faktörler ise “bireysel mülkiyet” ile “piyasadaki rekabetin kar güdüsünden ötürü insan üzerindeki itici ve yönlendirici gücüdür.” Bu nedenle piyasa ekonomisi, mülkiyeti ve rekabeti dı layan kumanda ekonomilerine oranla insan do asına çok daha uygundur. Mahiyeti ve sebepleri kısaca açıklanan tartı ılmaz üstünlü üne ra men, piyasa ekonomisinde de iktisadi faaliyetler belli bir takım kurallara tabi olarak cereyan eder. Çünkü, piyasa ekonomisinin kaynak kullanımındaki etkinli i tam rekabet ko ullarının mevcudiyetine ba lıdır. Oligopol ve monopol gibi durumlarda ise piyasa ekonomisi etkinli ini kaybeder. Bu nedenle, devletin piyasa ekonomisinin etkin bir biçimde i lemesini sa lamaya yönelik düzenlemeler yapması gerekir. Devlet, piyasanın tam rekabet ko ulları içinde çalı abilmesi için düzenleyici rol oynayacak, te vik edici, önleyici ve kolaylık sa layıcı yasal, iktisadi ted birleri alacaktır. Bütün bunları gerçekle tirmek, ça da , sosyal hukuk devletinin aynı zamanda görevidir. Ancak, devlet piyasada bizzat faaliyette bulunmayacak ve faaliyette bul unan i letmelerini de özelle tirecektir.”

⁹¹ TOBB, **Özelle tirme Özel htisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1993, s.10-16.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRK YE'DEK ÖZELLE T RME SÜREC NDE ST HDAM VE S ZL K

3.1. Özelle tirmeler ve Sektörel stihdam Sorunları

3.1.1. Tarım Sektörü

Tarım bir ülkenin en temel gereksinimlerini n kar ılanabilmesi açısından stratejik önemde bir alandır. Bir ülkenin tarımsal altyapısının ve üretim kapasitesinin zayıflatılması, ülke halkına ve ekonomisine yönelik önemli bir tehdittir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bir devlet politikası olarak ve devletçilik aracılığı ile 1923-1983 döneminde tarımı geli tirme yönünde büyük çabalar harcamıştır. 1984 yılından itibaren ve özellikle 1991 sonrasında, en geni tanımıyla özelle tirmelerle tarım kesiminde önemli kayıplar yaşanmıştır.

Türkiye tarımı 1980'li yıllara kadar sürekli bir gelişme göstermiştir. Bu dönemde tarım, 1929 dünya ekonomik krizinden ve ikinci Dünya Sava ından kaynaklanan zorlukları da yaşamıştır. 1923-1945 döneminde devletin temel politikası tarımın geliştirilmesi, köylünün refah düzeyinin yükseltilmesi ve kamu harcamalarının finansmanı için tarımdan kaynak aktarılmasıydı. Bu politikalarla ortak ekonomik çıkarlar temelinde bir ulus olma turma ve cumhuriyetin halka somut yararlar sağlayarak halk-devlet ilişkisini güçlendirme çabalarına destek verilmiştir⁹². Nüfusun yaklaşık yüzde sekseninin kırsal bölgelerde yaşadığı koşullarda, tarıma devletçilikle verilen desteğin bu açıdan önemi çok büyük olmuştur. Devletin bu çabaları, 1929 dünya ekonomik krizinde bile kararlılıkla sürdürülmüş ve olumsuzluklar asgari düzeye indirilmiştir. 1923-1945 döneminde Türkiye tarımına ve köylere yönelik devlet politikalarına dışarıdan müdahale edilmemiştir veya edilememiştir. 1945'ten 1980'li yıllara kadarki dönemde uygulanan politikalar ile devletin kırsal kesimde refah düzeyinin yükseltilmesine çalışılmıştır. Ancak 1980'lerden ve özellikle 1990'lardan sonra, IMF ve Dünya Bankası politikalarıyla, devletin kırsal kesime yönelik yaklaşımları temelden değişmeye başlamıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı'dan yoksul ve teknolojik açıdan son derece geri bir tarım sektörü devralmıştır. Türkiye tarımı, hükümetlerin devletçilik temelinde

⁹² Kıpçak, Ulaş ve Özgür Uyanık, **Türkiye Milli İktisat Tarihi (Devletçilik)** Kaynak Yayınları, İstanbul, 2001, s.163.

bilinçli ve yoğun çabalarıyla, cumhuriyet döneminde büyük bir gelişme göstermiş ve köylülerin refah düzeyi yükselmiştir. Bu süreçte, devletin eğitim, yönlendirme, kaynak aktarma çabaları belirleyici olmuştur. Köylü, devletin sağladığı parasız eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanmıştı. Kamu kurum ve kuruluşları, köye ve köylüye yol, su, elektrik, okul ve sulama kanalları yapmış, tarımın gelişmesi için gerekli zirai teknik bilgileri sağlamıştı. Cumhuriyet dönemi, devletçilik sayesinde köylüye güven ve devamlı yükselen yaşam standardı sağlamıştı.

1970'li yıllarda dünya kapitalist sisteminin girdiği durgunluk ve bunalımlar dönemi, tarım üreticilerinin desteklenmesi için ayrılması gereken kaynaklar açısından sorun oluşturmaya başlamıştı. Bu dönemde gelişmiş ülkelerde tarımsal üretimde yaşanan büyük atılımlar üretim fazlalarının oluşmasına da yol açmıştı. Bu ülkeler, tarım ürünü stoklarını eritebilmek amacıyla gelişmekte olan ülkelerin tarım ürünü ithalatına koydukları sınırlama ve kısıtlamaların kaldırılmasını talep etmeye başlamışlardır. Ayrıca, tarım ürünleri ve girdileri alanındaki çokuluslu şirketler güçlenerek gelişmekte olan ülke piyasalarının kendilerine açılmasını istemiştir. Çokuluslu şirketler, derinleşen bunalım ve rekabet koşullarında, iletişim ve ulaştırma teknolojilerinde yaşanan gelişmeleri de kullanarak, imalat sanayi yatırımlarını az gelişmiş ülkelere kaydırmaya başlamışlardır. Bu çerçevede, bu ülkelerde iş gücü maliyetinin daha düşük olabilmesi için, kırsal kesimde mülksüzleştirme sürecinin hızlandırılmasına yönelik uygulamalar yapılmıştır.⁹³

3.1.1.1. Tütün Üretimi

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde tarımda çok sayıda insanın geçimini sağlayan faaliyet, tütün üretimidir. Tütün üretimi 1862 yılında tekel altına alınmıştır. 1884 yılında emperyalistlere ait Reji şirketi kurulmuş ve tütün üretimini denetlemeye başlamıştır. Tütünde küçük üretici kesim çoğunlukta idi. 1884 yılında 140 bin aile tütün üretiminden geçimini sağlamaktaydı. Bu sayı 1911 yılında 244 bine yükselmiştir.⁹⁴ Birinci Dünya Savaşı yıllarında 100 binin altına düşen üretici sayısı 1925 yılında 168 bin olmuştur. Reji şirketi, tütün kaçakçılığını ile mücadele için kolcu adı verilen

⁹³ Kurmuş, Orhan, **Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi**, Savaş Yayınları, 3. Basım, Ankara, 1982, s.79,81.

⁹⁴ Doğan, A. Suut ve Fatma Doğan, **Osmanlı'dan Günümüze Tekel**, Tarih Vakfı Yayınları, 2000, s. 74,84.

silahlı ki ilerden olu an bir özel güvenlik örgütü kurmu tu. Kolcu sayısı 1887 yılında 3600 ki i olmu ve bu sayı 1897 yılında 6700 ki iye yükselmi tir. Köylülerin üzerindeki Reji'nin sömürüsü ve özel güvenlik kuvveti olan kolcuların ba skısı 42 yıl sürmü tür. Yakla ık 20 bin ki i, tütün kaçakçıları ile kolcular arasındaki çatı malarda ya amını yitirmi tir. 1940 yılında yayımlanan bir kitapta Reji'nin çalı maları öyle de erlendirilmi tir:⁹⁵

“Reji, tütün istihsal ve ziraati üzerine tehditler vazetmi bulunuyordu. Hükümetle akdetmi oldu u mukaveleye dayanarak, istedi i ekilde ekime mani oluyor veya müsaade ediyordu. Tütün elçileri için ruhsatname almak, mahsulü Reji'nin depolarına teslim etmek mecburiyeti vardı. Bu depoların adet ve istia bı, yeti en tütün mahsulünü almaya kafi gelmiyor, mahsulü elden çıkarmı olmak için, çiftçi malını ucuz vermek zorunda kalıyordu.”

Cumhuriyet dönemi, tütün üreticisini Reji'den kurtarmı tir. Reji'nin i letmeleri 1925 yılında millile tirilmi ve devletle ti rilmi tir. Tütün üretiminde Reji'nin sömürüsü ve baskısı sona erdirilerek bir kamu i letmesi olan Tekel kurulduktan sonra, tütün üreticilerinin sayısı, geliri ve güvencesi artmı tir. 1941 yılından itibaren tütünde destekleme alımı uygulamasına geçilmi tir. Tütün üreticisi, siyasi alandaki etkisini ve gücünü kullanarak yükseltti i tütün fiyatlarıyla, uzun yıllar ayakta kalabilmi tir.

Tütün üreticilerinin sayısı 1945 yılında 183 bin, 1950'de 231 bin olmu tur. Bu sayı 1960'lı yılların ilk yarısında hızla artarak, 1965 yılında 397 bine ula mı tir.⁹⁶ Türkiye'de kısa bir süre önceye kadar 622 bin aile tütün ekimiyle geçiniyordu. Bu ailelerin 334 bini Ege Bölgesi'nde, 146 bini Güneydo u Anadolu'da, 97 bini Karadeniz Bölgesi'nde 29 bini Do u Anadolu'da, 16 bini de Marmara Bölgesi'nde bulunmaktaydı. Tütün üreticilerinin sayısı 2001 yılında 402.889'a inmi tir.⁹⁷ Tütün ve tütün mamulleri ithalatı 1862 yılından beri yasaklanmı bulunmaktaydı. Geli mi ülkeler, 1980'li yıllarda ellerindeki tütün stoklarını eritmek amacıyla azgeli mi ülkelerin ithalat kısıtlamalarını kaldırmalarını istemeye ba lamı lardır. Tekel, 1983 yılından itibaren bazı yabancı sigaraları ithal etmeye ve iç piyasaya sürmeye ba lamı tir. Sigara kullananlar ithal tütüne alı tırılmı tir. Tütün mamullerinin üretim, dağıtım ve satı ında

⁹⁵ Derin, Haldun, **Türkiye'de Devletçilik**, Yücel Yayınevi, İstanbul, 1940, s.126-7

⁹⁶ Tekel, **Cumhuriyet'in 50. Yılında Tekel**, İstanbul, 1973, s.43.

⁹⁷ Ba bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Tekel İ letmeleri Genel Müdürlü ü 2001 Yılı Raporu**, Ankara, 2002, s.6.

devlet tekeli 1986 yılında kaldırılmıştır.⁹⁸ Özellikle 1991 yılından itibaren Türkiye'nin tütün ithalatında büyük bir artış görülmüştür. Gelişmiş ülkeler, IMF ve Dünya Bankası aracılığıyla Tekel'in özelleştirilmesi için baskı uygulamaya devam etmektedirler. Bu çerçevede tütün yasası kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmesi üzere meclise iade edilen yasa, yeniden kabul edilerek, 9 Ocak 2001 günlü Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 4773 sayılı Tütün Yasası ile tütünde destekleme alımları sona erdirilerek sözleşmeli üretime geçilmiştir. Sözleşmeli üretim ilk olarak 2002 yılı ürünü tütün için uygulanmıştır. Yalnızca Ege Bölgesi'nde 10 bin üretici piyasadan çekilmiştir. Doğu Anadolu Bölgesi'nde özel sektör hiçbir üretici ile sözleşme yapmamıştır. 2003 yılı Nisan ayı başlarında üreticinin elinde 10 bin ton dolayısıyla tütün kaldığı belirtilmiştir. 2003 yılı Mayıs ayı başlarında ise üreticinin 50 trilyon TL değerindeki tütününün ortada kaldığı ileri sürülmüştür.⁹⁹

Tekel'in özelleştirilmesi durumunda, Türkiye piyasasını yabancı tekeller ele geçirecek ve ithal tütünle sigara üreteceklerdir. Bu durumda, çok küçük arazilerde yoğun emekle geçimini sağlayan tütün üreticileri ürünlerini satamayacak, yoksullaşacak ve mülksüzleşecektir. Tütün yetiştirilen kıraç topraklarda, aynı geliri sağlayacak alternatif ürün de henüz bulunmamaktadır.

Türkiye'de tütün üreticilerinin tasfiyesi sürecini daha da hızlandıracak bir gelişme, 2005 yılı Temmuz ayında yaşanmıştır. Yabancı sigara tekellerinin ve gelişmiş ülkelerin Türkiye'de halkı ithal tütüne alıştırmaya çabalarına karşı bir önlem olarak, sigaralardan alınan vergi, Türkiye'de üretilen ark tipi tütün içeriğine göre farklılaştırılmıştır. 1 Ocak 2005 günü Resmi Gazete'de yayımlanan 2005/8410 sayılı Bakanlar Kurulu kararına göre, ark tipi tütün oranı yüzde 0 ile yüzde 33 arasında bulunan her bir sigaradan 0,0675 YTL, ark tipi tütün oranı yüzde 34 ile yüzde 66 arasında olan her bir sigaradan 0,0400 YTL ve ark tipi tütün oranı yüzde 67 ile yüzde 100 arasında bulunan her bir sigaradan 0,0188 YTL mali vergi alınacaktı. Bu uygulama, yerli üreticinin ürünüyle üretilen sigaraların fiyatını düşürüyor ve yerli üreticileri bir ölçüde koruyordu. Ancak 28 Temmuz 2005 günü Resmi Gazete'de yayımlanan 2005/9145 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, bu uygulamayı değiştirmiştir. Yeni karara göre, içilen ark tipi tütün oranına bakılmaksızın her bir sigaradan 0,0600 YTL maktu

⁹⁸ DPT, Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayi, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.

⁹⁹ Yıldırım, Ali Ekber, "Tütünde Piyasa Dönemi Bitti", Dünya Gazetesi, 2 Nisan 2003.

vergi alınacaktır. Yabancı sigara tekelleri ve gelişmiş ülkelerin dayatmalarıyla alınan bu karar, ülkemizdeki tütün üreticilerinin sorunlarını daha da artırmıştır.

3.1.1.2. Çay Üretimi

Çay üretimi Cumhuriyet döneminde devletin çabaları ile başlamıştır. Doğu Karadeniz Bölgesi'nde, günümüzde 200 bin ailenin gelir kaynağı olmuştur. 1924 yılında çıkarılan 407 sayılı Kanunla Rize ili ve Borçka ilçesinde çay yetiştirilmesi için teşvikler yapılmıştır. Bu nedenle bir miktar arazi kamulaştırılmıştır. Sovyetler Birliği'nden tohum ve çay fidanı getirilerek, 1938 yılında ilk çay üretimi elde edilmiştir. İlk çay fabrikası da Rize'de 1947 yılında kurulmuştur. Bugün çoğunluğu Rize'de geri kalanı Trabzon, Artvin, Giresun ve Ordu'da 200 bin dolayında aile, geçimini çay üretiminden sağlamaktadır. Üreticilerin % 80'inin çay bahçesi, 5 dönüm veya daha küçüktür. % 17'sinin çay bahçesi ise 6-10 dönüm büyüklüğündedir.¹⁰⁰ Çay üreticileri Doğu Karadeniz Bölgesi'ne zenginlik getirmiştir. Devletçilik ile geliştirilen ve desteklenen çay tarımı, ekonomik güçle beraber bölgesel gelişimlik farkının giderilmesini de sağlamıştır.

Çay üreticileri özelleştirme uygulamalarının başlaması ile ilk olumsuzluk 1984 yılında yaşanmıştır. 4 Aralık 1984 gün ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi, işletmesi ve satışı serbest bırakıldı. Bu süreçte çok sayıda özel işletme kurulmuştur. Bunların 230'u 2000'li yıllarda faaliyetini sürdürmektedir. Çaykur'un 45 fabrikasının günlük çay işletme kapasitesi 6585 ton iken, 230 özel işletmelerin toplam günlük çay işletme kapasitesi 8746 ton olduğu tespit edilmiştir. Ancak Çaykur'un piyasa payı %60-65 düzeyinde bulunmaktadır.¹⁰¹ Özel sektörün çay yaprakı alımına girmesi sonrasında, üreticiler paralarını bu işletmelerden tahsil edememeleridir. Özel sektör, özellikle yurtdışından getirdiği düşük kaliteli çayı kullanmaya başlamıştır. Çay ithalatı artmış, yabancı çay tekelleri, Hindistan ve Sri Lanka'da çay plantasyonlarında ucuz işçiliklerle ürettikleri çayları Türkiye piyasasına vermeye başlamışlardır. Bu nedenle küçük arazilerde üretim yapan üreticilerin gelirlerinde azalma olmuştur.

¹⁰⁰ DPT. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, **Gıda Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Çay Sanayii Alt Komisyon Raporu**, 2001.

¹⁰¹ TZOB, **Bölge Ekonomisi Bakımından Çay Sektörünün Mevcut Durumu, Geleceği ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2001, s.28.

Yaygınla tırlmaya çalı ılan kivi ise çayın alternatifi olamamı ; bir destek ürün olarak kalmı tır. Çaykur'un özelle tirilmesi durumunda Do u Karadeniz'de üreticilerin yoksulla ma sürecini daha da hızlandıracaktır. Geli mi ülkeler çokuluslu irketler aracılı ı ile Türkiye'nin çay piyasasını ele geçirirken, ülke ekonomisi önemli bir alanda egemenli ini yitirmi olacaktır.

3.1.1.3. ekerpancarı Üretimi

ekerpancarı üretimi cumhuriyet döneminde devletin bilinçli ve ısrarlı çabalarıyla ba lamı ve yaygınla mı tır. Yüz binlerce çiftçi ailesi, devletçilikle ba latılan ekerpancarı sayesinde ya am standartlarını yükseltmi tir. 2000 yılına kadar 450-500 bin dolayında çiftçi ailesi, ortalama olarak 10 dönüm pancar ekerek geçim sa lamakta ve pancar üretimin yan ürünleri yle hayvancılık yapılmaktaydı.¹⁰² eker ithalatının artması ve çokuluslu irketlerin denetimin deki tatlandırıcıların piyasa payının artırılması, eker pancarı üreticileri için önemli kayıplardır. eker fabrikalarının özelle tirilmesi ve devletin piyasadan çe kilmesiyle, piyasa tamamıyla çokuluslu irketlerin hakimiyetine girecek ve yüz binlerce ekerpancarı üreticisi yoksulla tırılarak ve mülksüzle tirilerek, tasfiye edilecektir. Uygulanan politikalar sonucunda, son yıllarda ekerpancarı eken çiftçi sayısında önemli azalmalar olmu tur. 2002 yılında 416 bin çiftçi pancar ekimi yapmı ken, bu sayı 2006 yılında 303 bine gerilemi tir.¹⁰³

3.1.1.4. Hayvancılık

Hayvancılık devletin yo un çabaları ve desteklemesiyle cumhuriyet döneminde geli mi tir. Bu süreçte Süt Endüstrisi Kurumu'nun, Yem Sanayii'nin ve Et ve Balık Kurumu'nun önemli katkıları olmu tur. Bu kurulu lar Türkiye'de büyükba ve küçükba hayvan varlı nın artmasında belirleyici bir rol oynamı tır. Devlet üretme çiftlikleri de Türkiye artlarına uygun hayvan ırklarının geli tirilmesinde ve çiftçiye damızlık sa lanmasında büyük katkılarda bulunmu tur. Devlet ilk olarak Toprak Mahsulleri Ofisi aracılı ıyla et ve balık piyasalarında düzenleme yapmak amacıyla alım satıma ba lamı tır. Et ve Balık Kurumu 1953 yılında faaliyete geçmi tir. Türkiye Süt

¹⁰² Yücel, Faruk, **eker ve ekerpancarı, sorunları ve çözüm önerileri**, TZOB Yayınları, Ankara, 2000.

¹⁰³ <http://www.ydicagri.com/sayilar/056/56yid.html>.7.08.2007

Endüstrisi Kurumu 1963 yılında, Yem Sanayi T.A. . ise 1956 yılında kurulmu tur. Yem fabrikalarının sayısı 1965 yılında 4, 1975 yılında 7 ve 1986 yılında da 25 olmu tur. Özel sektörün yem fabrikaları genellikle Batı Anadolu 'da bulunurken, Yem Sanayii'nin fabrikalarının yarısından fazlası Do u ve Güneydo u Anadolu Bölgeleri'nde bulunmaktaydı¹⁰⁴. Yem Sanayi T.A. .'nin i letmeleri 1993-1995 döneminde özelle tirilmi tir.

Et ve Balık Kurumu'nun Ankara, Afyon, Suluova, Malatya, Kars, Elazı , anlurfa, Tatvan, Bayburt, Bursa, Kastamonu, A rı, Sivas, Burdur, Eski ehir, Gaziantep ve Manisa'da et kombinaları, ayrıca birçok yerde so uk hava depoları bulunmaktaydı. Bunların tümü 1995-2000 döneminde özelle tirilmi tir. Adana, Bingö l, Diyarbakır, Erzurum, Sakarya, Sincan ve Van et kombinalarının özelle tirme çalı maları devam etmektedir.

Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'nun Adana, Afyon, Amasya, Bayburt, Çan, Çankırı, Erzincan, Erzurum, Eski ehir, Havsa, Siverek, Yata an, Yüksekova, Trabzon, Sinop, Balıkesir, Burdur, zmir, Lalahan, Mu , Adilcevaz, Aksaray, Sivas, Elazı , stanbul, Bolu, Çorum, Diyarbakır, Adıyaman, Devrek, Kastamonu ve Giresun'da süt mamulleri i letmeleri ve ayrıca çe itli yöreler de süt toplama merkezleri vardı. Bunların tümü 1993-1995 döneminde özelle tirilmi tir.

Bu kurulu ların özelle tirilmesi Türkiye'de hayvancılı ın gerilemesine neden olmu tur. Üreticinin satın aldı ı yemin fiyatı yükselirken, sattı ı sütün ve etin fiyatı dü ürülmü tür. Türkiye'nin hayvan varlı ı azalır ken, et ve et ürünleri ithalatında artı e ilimi devam etmektedir.

3.1.2. Madencilik Sektörü

Bir ülkenin maden zenginliklerinin ülke ve halk yararına de erlendirilmesi, hem maden i çileri, hem ülke halkı, ekonomisi ve ulusal savunması açısından son derece önemlidir. Ülkenin yeterli kayna ı varken bu kaynakların de erlendirilmemesi ve temel maden ihtiyacının ithalatla kar ılanması, ülkenin ba ka ülkelere ba ımlılı ına neden olarak; ülke kaynaklarının dı arıya aktarılmasına yol açar, halkın refahını geriletir, ülke

¹⁰⁴ Ba bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Yem Sanayii Türk Anonim irketi 1986 Yılı Raporu, Ankara, 1987.

ekonomisini ve ulusal savunmayı zayıflatır. Ülkenin doğal kaynaklarının çokuluslu şirketlerin denetiminde olması da aynı sakıncaları doğurmaktadır. Bu nedenle, madencilik sektörünün devlet tarafından ve devletin denetimi ve yönlendiriciliği altında çalışması, her açıdan son derece önemlidir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ülkemizin doğal kaynakları emperyalist güçlerin denetimi ve sömürüsü altındaydı.¹⁰⁵ Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra, devlet kuruluşları aracılığıyla madencilikimiz geliştirilmiştir. Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Etibank, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu, Karadeniz Bakır İşletmecileri, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı gibi devlet kuruluşları aracılığıyla madencilikte önemli bir gelişme yaşanmıştır. Madencilikte 1923- 1983 döneminin belirleyici özelliği, devletçiliktir. Cumhuriyet yönetimi, ilk yıllardan itibaren, hem yeni maden kaynaklarını belirleme ve devlet eliyle işletme, hem de yabancıların denetimindeki madenleri millileştirerek ve devletleştiren devralma çabalarına girişmiştir. Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü 22 Haziran 1935 tarihinde yürürlüğe giren 2084 sayılı Yasayla kurulmuştur ve maden kaynaklarımızı saptama çalışmaları başlatmıştır. Etibank ise maden kaynaklarımızın değerlendirilmesini görev alan önemli kuruluşumuz olmuştur.

1984 yılında başlayan özelleştirme alanlarından biri de madencilik sektörü olmuştur. Yapılan özelleştirmeler madencilik sektörüne ve ülke ekonomisine zarar vermiştir.

3.1.2.1. Etibank

Türkiye'de uzun bir dönem madencilik alanında önemli bir yeri bulunan Etibank 1935 yılında kurulmuştur. Görevi, Türkiye genelinde işletilebilir madenleri işletme ve değerlendirilmesidir. Ayrıca 1.7.1983 gün ve 3437 sayılı Mahrukat Kanunu ile, ülkenin kömür ihtiyacının karşılanması görevi de Etibank'a verilmiş bulunmaktaydı. Etibank, Türkiye'nin bağımsızlığına ve ekonomik gücüne madencilik alanında önemli katkılarda bulunmuştur. Bazı kamu işletmeleri önce Etibank bünyesinde geliştirilmiş, sonra ayrılarak ayrı bir işletme haline dönüşmüştür.

¹⁰⁵ Koç, Yıldırım, **Emperyalizm ve Türkiye'de Madencilik Alanında Yabancı Sermaye Yatırımları**, Tüm İktisatçılar Birliği Yayını, Ankara 1974

1954 yılında Etibank'ın i letmeleri unlardı:¹⁰⁶

1. Ere li Kömür letmesi,
2. Garp Linyitleri letmesi (Soma, De irmisaz, Tunçbilek),
3. ark Kromları letmesi,
4. Divri i Demir Madenleri letmesi,
5. Bakır letmeleri,
6. Keban Kur un Madeni,
7. Keçiborlu Kükürtleri letmesi,
8. Elektrik letmesi

1954 yılından sonra Etibank'a ba lı bazı i letmeler ayrı birer i letmeye dönü türülmü tür. Türkiye Elektrik Kurumu Etibank'tan ayrılan i yerlerinden olu turulmu tur. Buna kar ılıklı, Etibank, Madencilik ala nında yeni i letmeler kurmu tur. Özelle tirme öncesinde Etibank'a ba lı bulunan letmeler a a ıdaki tabloda sunulmu tur.

Tablo 3 - Özelle tirme Öncesi Etibank'a Ba lı Bulunan letmeler

LETME	YER	KURULU TAR H
Keçiborlu Kükürtleri letmesi	Isparta	1933
ark Kromları letmesi	Elazı	1934
Ergani Bakır letmesi	Elazı	1939
Murgul Bakır letmesi	Artvin	1951
Küre Bakırlı Pirit letmesi	Kastamonu	1954
Üçköprü Maden letmesi	Mu la	1957
Emet Kolemanit letmesi	Kütahya	1958
Halilköy Madenleri letmesi	zmir	1931
Bandırma Boraks ve Asit Fabrikası	Balıkesir	1968
Antalya Elektrometalurji San. letmesi	Antalya	1970
Kırka Boraks ve Asit letmesi	Eski ehir	1970
Seydi ehir Alüminyum Tesisleri	Konya	1979
Keban Simli Kur un letmesi	Elazı	1952
Konya Civa letmesi	Konya	1969
Milas Boksit letmesi	Mu la	1970

Kaynak: Maliye Bakanlı ı Hazine Genel Müdürlü ü ve Milletlerarası ktisadi

birli i Te kilatı Genel Sekreterli i, **Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve tirakleri Yılı ı 1980-1981**, Ankara, 1981, s.148.

¹⁰⁶ MTA, "Türkiye Madencilik Faaliyeti", **Maden Tetkik ve Arama Dergisi**, Yıl 1954-1955, sayı 46-47.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde işletilen linyit ocakları 1918 yılında kapanmış bulunuyordu. Cumhuriyet dönemine geçişle birlikte önce Soma'daki linyit üretimi başlamıştır. 1927 yılında Sorgun Çeltek'te bir işletme üretime geçmiştir. Tavanlı, Derimisaz, Yerköy ve Gerenez ocakları özel sektör tarafından çalıştırılmaya başlanmıştır. 1938 yılında bu konuda yeni bir devlet politikası uygulamaya başlanmış ve bu işletmeler devletleştirilmiş ve Etibank Garp Linyit Müessesesi oluşturulmuştur.¹⁰⁷ Ergani Bakır Madeni'nin işletme imtiyazı Birinci Dünya Savaşı öncesinde bir Alman şirketine verilmiştir.¹⁰⁸ Almanlar imtiyaz sözleşmesinin gereklerini yerine getirmeyince 1925 yılında işletme hissesinin yüzde 50'si satın alınarak Ergani Bakır işletmesi Türk Anonim şirketi kurulmuştur. Bu şirketin Türk grubu hissesi 1,5 milyon lira, Alman hissesi de 1,5 milyon liraydı. Almanların bu hissesi de 11 Haziran 1936 tarihinde millileştirildi ve devletleştirildi. İlk aşamada Bankası'nın da 500 bin liralık hissesi vardı. Bu hisse 14 Kasım 1944 tarihinde Etibank'a devredilmiştir. Şirket böylelikle devlete devredilmiştir. Bugün bu işletmeleri özelleştirilmiş bulunmaktadır.

Murgul bakır madenini işletmek için 1900 yılında Kafkas Bakırları Ltd. şirketi kurulmuş ve 1907 yılında üretime başlamıştır. Birinci Dünya Savaşı nedeniyle çalışmalar durdurulmuştur. Şirket 1927 yılında tasfiye edilmiştir. Daha sonra MTA'nın yaptığı araştırmalar sonucunda yeni rezervler belirlenmiş ve Murgul Bakır Madeni 1937 yılında Etibank'a devredilerek çalışmaya başlamış, üretime ancak 1951 yılına geçebilmiştir. Bu işletme önce özelleştirme kapsamına alınmış, sonra kapatılmasına karar verilmiş ve özelleştirme listesinden çıkarılmıştır.

Elazığ Maden ilçesi Guleman köyünde krom bulunması sonrasında kurulan Ark Kromları T.A.Ş. 15 Ekim 1936 tarihinde çalışmalarına başlamış ve işletme 1939 yılında Etibank Ark Kromları işletmesi Müessesesi'ne dönüştürülmüştür. Keçiözümlü'deki kükürt madeni 1900 yılında belirlenmiş, stiklal Savaşı'ndan sonra Fransız - İtalyan sermayeli bir şirket madenin işletme imtiyazını almıştır. Ancak üretim yapmak yerine İtalyan kükürtlerini pazarlamaya çalışınca, imtiyazı 1933 yılında feshedilmiştir. 1934 yılında Sümerbank ile bankası tarafından kurulan bir anonim şirket kükürt üretimine başlamıştır. Sümerbank'ın hissesi 1936 yılında, diğer ortakların hisseleri de 1943

¹⁰⁷ TK , **Cumhuriyetin 50. Yılında Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu** , Ankara 1973, S.75.

¹⁰⁸ Etibank, **Cumhuriyetimizin 50. Yılında Etibank** , Ankara, 1973.

yılında Etibank'a devredilerek, işletme devletle devredilmi ve Keçiborlu Kükürtleri işletmesi kurulmuştur. Bu işletme bugün kapatılmış durumdadır.

Özelleştirme süreci Etibank'ı 1990'lı yılların sonlarında etkilemeye başlamıştır. Etibank'ın bankacılık kısmı Bakanlar Kurulu'nun 26.01.1998 günlü kararıyla özelleştirilmiştir. Etibank'ın adı Eti Holding A.Ş. olarak değiştirilmi ve holdinge bağlı 8 şirket oluşturulmuştur.¹⁰⁹

1. Eti Pazarlama ve Dış Ticaret A.Ş.
2. Eti Bor A.Ş.
3. Eti Alüminyum A.Ş.
4. Eti Gümü A.Ş.
5. Eti Bakır A.Ş.
6. Eti Elektrometalurji A.Ş.
7. Eti Krom A.Ş.
8. Eti Zeolit Kimya San. Ve Tic. A.Ş.

Eti Bakır A.Ş. 12 Nisan 2004 tarihinde, Eti Gümü A.Ş. 13 Ağustos 2004 tarihinde, Eti Elektrometalurji A.Ş. Ekim 2004 tarihinde Eti Krom A.Ş. 14 Eylül 2004 tarihinde özelleştirilmiştir. Eti Alüminyum A.Ş.'nin özelleştirilmesi çalışmalarına devam edilmektedir.

1988 yılında Etibank'ta 17.321 işçi, 3753 sözleşmeli personel ve 2128 memur çalışıyordu. Etibank günümüzde Eti Bor A.Ş. ve Eti Zeolit Kimya San. Ve Tic. A.Ş. işletmelerinden oluşmaktadır, ancak çok küçük ölçekli bir kuruluştur. Devletçe işletilecek madenler hakkındaki 2172 sayılı kanun 4 Ekim 1978 tarihinde kabul edilmiştir ve bor cevherlerinin işletilmesi Etibank'a verilmiştir. Ayrıca, Bor tuzları, Trona ve Asfaltit Madenleri ile Nükleer Enerji hammaddelerinin işletilmesini düzenleyen 13.06.1983 gün ve 2840 sayılı yasayla bor tuzlarının aranması ve işletilmesi devlet eliyle yapılır hükmü getirilmiştir. Dünya rezervlerinin yüzde 70'ine sahip olduğu bor kaynaklarının özelleştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Böyle bir uygulama, Türkiye'yi büyük bir güç kaynağından mahrum bırakacaktır. Etibank, Türkiye'de devletçiliğin

¹⁰⁹ Koç, Yıldırım, a.g.e. s. 114

madencilik ve elektrik üretimi alanındaki temel kuruluşu olarak ülke kaynaklarının i letilmesinde ve istihdamda önemli bir yere sahipti.

3.1.2.2 Ere li Kömür i letmeleri ve Türkiye Ta kömürü Kurumu

Osmanlı döneminde Ere li-Zonguldak kömür havasındaki kömür ocakları yabancı i rketler tarafından i letiliyordu. Cumhuriyet hükümeti, Fransızlara ait Ere li i rketi ile 28 Kasım 1936 tarihinde bir devir sözleşmesi imzalanmıştır. Bu sözleşme 31.3.1937 gün ve 3146 sayılı yasa ile onaylanarak devletle tirmesi tamamlanmıştır. Bu yasa kapsamında Zonguldak limanı, Demiryolu ve madenlerle, Kozlu ve Kilimli demiryollarının i letilmesi de Ere li i rketinden devralınmıştır. 11.06.1937 gün ve 3241 sayılı yasayla Etibank'a ba lı Ere li Kömür i letmeleri kurulmuştur. Kömür havzasındaki di er yabancı sermayeli i rketlerle yerli madenciler ve bankaların elindeki ocaklar da 30. 05. 1940 gün ve 3867 sayılı yasa uyarınca ve icra vekilleri heyetinin 15.10.1940 gün ve 2/14547 sayılı kararnameye göre, 1940 yılında devlet tarafından satın alınmıştır. Devlet, bu stratejik kayna ın denetimini yerli sermayedar bile bırakmadan do rudan kendi denetimi altına almıştır. Ere li Üzülmüş bölgesinde 1935 yılında Türkiye Bankası tarafından kurulan Maden Kömürü leri A. . tarafından yaptırılan Semikok ve Briket Fabrikası da 1940 yılında devletle tirilmiştir.¹¹⁰ 1957 yılında Etibank'tan ayrılarak Türkiye Kömür i letmeleri'ne ba lanan, Ere li Kömür i letmeleri 28.10.1983 gün ve 96 sayılı kararname uyarınca TK 'den ayrılmıştır ve Türkiye Ta Kömürü Kurumu oluşturulmuştur.

Türkiye Ta Kömürü Kurumu, çıkardığı kömürle ve s aladığı istihdam olanaklarıyla ekonomimize önemli katkılar yapmıştır. Özelle tirme kapsamında de erlendirilen ve 5 Nisan 1994 stikrar Programı'nda TTK konusunda u de erlendirme yer almıştır.¹¹¹

“Türkiye Ta kömürü Kurumu'nda verimlili i artırmak üzere gerekli olan küçültme ve iyile tirme faaliyetlerine devam edilecektir. Bu çerçevede özel sektör tarafından talep olmadığı takdirde bazı ocakların üretimleri yıl sonunda durdurulacaktır. Buralardaki yer altı i çilerinin, faaliyetlerine devam edecek olan ocaklarda istihdamı

¹¹⁰ Toros, Hüsamettin, **Türkiye Sanayi, Devlet i letmeleri**, Güven Basımevi, İstanbul 1954. s. 201.

¹¹¹ Ba bakanlık, **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı**, 5 Nisan 1994, Ankara, 1994, s. 23.

sa lanacaktır.” Hükümetler Türkiye Ta kömürü Kurumu’nu özelle tirmemi ; ancak küçültülerek, ülke ekonomisine ve i ç i kesimine zarar vermişlerdir.

3.1.3. Sanayi Sektörü

Bir ülkenin ve halkın zenginli inin en önemli kaynaklarından biri, güçlü bir sanayi sektörüdür. Sanayi, hem istihdam ve refahın, hem de ekonomik, siyasal ve askeri gücün dayana ıdır. Ayrıca i ç i sınıfının yo unla tı ı en önemli sektörlerden biri sanayidir. Bu nedenle her ülkenin temel hedeflerinden biri ülkeye katkıda bulunacak güçlü ve en geli kin teknolojilere sahip sanayi kurulu larına sahip olmaktır. Bu çabaların önünde en büyük engel ise, daha önce sanayile mi kapitalist ülkeler ve tekel karlarını elinden kaçırmak istemeyen irketlerdir. Bu nedenle, kapitalist dünyada kural sanayile mi olanın di er ülkelerin sanayile mesini engellemeye veya bu ülkelerin sanayile mesinin çok uluslu sermayenin denetimi altında ve çıkarları do rultusunda gerçekle mesini sa lamaya çalı masıdır.

Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı’dan çok zayıf bir sanayi devralmı tır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye, emperyalist ülkelerin pazarı durumundaydı. Kuma , bez, eker gibi en temel tüketim maddeleri bile ba ka ülkelerden kar ılanıyordu. Çiftçimizin üretti i ürünlerin ülkemizde i lenece i fabrikalar yoktu. Mustafa Kemal Atatürk, daha 1923 yılında yapılan zmir ktisat Kong resi’nde, siyasal ba ımsızlı ın ancak güçlü bir ekonomi ile güvence altına alınabilece ini belirtmiş ti. Türkiye ancak devletçilikle güçlü bir sanayi altyapısı olu turabilmiş ve siyasal ba ımsızlı ını peki tirmiş tir. Bu sanayi Kurulu larıyla i ç i sınıfı geli erek güçlenmiş tir. Sanayi sektöründeki kamu kurum ve kurulu ları, sosyal devletin çekirdeklerini olu turmuş ve Türkiye’nin ya adı ı büyük dönü ümler sürecine destek sa lamış tır. Sanayi sektöründeki kamu kurum ve kurulu ları, Türkiye’deki tarımsal geli ime ucuz girdi sa layarak, destekleme alımı yaparak ürünleri de erinden satın alarak önemli katkılarda bulunmuş tur. Devlet eliyle ve önderli indeki bu yatırımlar ülke ekonomisinin geli mesini ve insanların refah düzeyle rinin artmasını sa lamış tır.

Devlet eliyle sanayile me sürecinde binlerce i size, günün ko ullarında özel sektör i yerlerinde rastlanamayacak çalı ma ve ya ama ko ullarıyla i imkânları

sa lanmı tır. Sosyal devlet anlayı ı bu kurulu lar aracılı ı ile ülkemiz ekonomisinin gereksinim duydu u nitelikli i gücünün yeti tiri lmesine de büyük katkılar sa la mı tır.

Türkiye'nin kinci Dünya Sava ı'na kadar ki dönemde devletçilikle gerçekle tirdi i sanayile me, emperyalist merkezlerin denetimi dı ndaydı. kinci Dünya Sava ı'ndan sonra emperyalist gler Türkiye'nin sanayile me sürecine müdahale etmi ler, ancak devletili ortadan kaldıramamı lardır. Türkiye, kendisini "liberal" olarak tanımlayan hükümetler döneminde bile devletili i srdrm tür.

Emperyalizm, 1970'lerde girdi i yeni bunalım dönemi ve özellikle de 1991 yılında Sovyetler Birli i'nin da ılması sonrasında, Türkiye'de sanayi sektöründeki devlet i letmelerine yönelik kapsamlı bir giri im ba latmı tır. ABD emperyalizmi ve ekonomik araçları olan IMF ve Dünya Bankası, Türkiye ekonomisinin temel direklerinin zelle tirilmesi ve kapatılması taleplerini sürekli olarak gündemde tutmu lardır. Ayrıca okuluslu irketler, yerli sermayeli irketleri satın alma sürecini de hızlandırmı lardır. Dı arıdan yapılan dayatmalar sonucunda hükümetlerin uyguladı ı politikalarla sanayide devletin rolü iyice ktlm tür. Aynı zamanda, yabancı sermayeli irketlerin en büyük sanayi i letmel eri içindeki payı ve Türkiye ekonomisini yönlendirmedeki güçleri de artmı bulunmaktadır.

zelle tirme uygulamaları sonucunda, Türkiye'nin en büyük 500 sanayi irketi içinde kamu kesiminin payı 1990'lı yıllarda hızla gerilemi tir. 1991 yılında 500 büyük sanayi irketi içinde bulunan 86 kamu kurulu unun, toplam satı hsılatı içindeki payı yüzde 43, ücretle çalı anlar içindeki payı yüzde 55, brüt katma de er içindeki payı yüzde 48 düzeyinde bulunuyordu. 1998 yılı na gelindi inde, en büyük 500 sanayi irketi içinde kamu kurulu larının sayısı 41'e inmi bulunuyordu. Satı hsılatı içindeki payları yüzde 30'a, ücretle çalı anlar içindeki payları da yüzde 35'e gerilemi tir. Ancak brüt katma de er içinde 41 kamu kurulu unun payı ise yüzde 39 düzeyinde bulunuyord u. 2004 yılı verilerine göre ise, en büyük 500 sanayi kurulu u içinde yer alan kamu kurulu larının sayısı 18'e inmi tir. Bunlar a a ıda sunulmaktadır.

Tablo 4 - Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kurulu unda Kamu İletmeleri - 2004

İrket	500 İrkette Sırası
Tüpra	1
Elektrik Üretim A. .	6
Türkiye İker Fabrikaları	11
Petkim	14
Türkiye Kömür İletmeleri	18
Tekel	21
Çaykur	36
TPAO	53
Eti Madencilik	67
MKEK	120
Eti Alüminyum	145
Et ve Balık Kurumu	281
Tülomsa Türkiye Lokomotif ve Motor San. A. .	343
Tüvasa Türkiye Vagon Sanayi A. .	385
İstanbul Asfalt Fab. San. Tic. A. .	394
Tüdemsa Türkiye Demiryolu Makineleri San. A. .	425
TTK Karadon Ta kömürü İletmesi	463
İstanbul Halk Ekmek San. Tic. A. .	486

Kaynak: İstanbul Sanayi Odası , Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kurulu u, 2004.

2004 yılındaki durumu yansıtan bu listeden Eti Alüminyum, Tüpra ve Petkim özelle tirilmi bulunmaktadır. Ülke ekonomisinde önemli bir yeri olan Tekel de özelle tirilecek kurulu lar listesinde bulunmaktadır.

3.1.3.1. Tekel

Osmanlı imparatorlu u 1875 yılında borçlarını öde yemeyince 1881 yılında Muharrem Kararnamesi ile Türkiye'den alaca ı olan ülkelerin temsilcilerinden olu an Osmanlı Duyunu Umumiye idaresi kurulmu tur. Duyunu Umumiye, Osmanlı

Devleti'nin bazı gelirlerine el koymu tur. Bu gelirler arasında balık resmi, içki istihlak ve ruhsatiye vergisi, ipek ö rü, pul resmi, tuz inhisarı resmi, Tütün irketi Reji geliri de bulunmaktaydı. Yabancılara ait Reji irketi Osmanlı mparatorlu u'nda tütün üreti mini ve i lenmesini sıkı bir biçimde denetliyor, elde edilen gelirin büyük bir bölümünü Osmanlı borçları kar ılı nda Duyunu Umumiye'ye veriyordu.

1925 yılında hükümet ile Reji irketi arasında yapılan bir anla ma ile Reji'nin bütün hak ve yükümlülükleri devlete devredilmi tir. Cumhuriyet hükümeti, Reji'nin sermayesi olan 4 milyon Fransız Frankını Osmanlı Bankası'na ödemi ve Reji'nin yönetimini devralmı tir. Ayrıca 26.02.1925 gün ve 588 sayılı yasa ile tütün ve sigara üretimi, satı ı ve denetimi do rudan do ruya hükümete verilmi tir. Böylece cumhuriyet yönetimi, bu tarihlerde tütün üretimi yapan 170 bin dolayında köylüyü dı baskılardan kurtarmı tir. Devlet 1927 yılından itibaren tütün üreticisini desteklemeye ba lamı ve tütünü aracılarından de il, do rudan üreticilerden satın almaya karar vermi tir. Tekel, Milli Koruma Kanunu uyarınca 1947 yılından itibaren tütün üreticilerini desteklemekle görevlendirilmi tir.

9 Haziran 1930 gün ve 1701 sayılı Yasa ise 588 sayılı Yasanın yerini almı tir. Bu yasaya göre halkın tüketimi için tütün satın almak, i lem ek ve satı nı yapmak devletin tekeli altına alınmı tir. Yalnızca yabancı ülkelere satmak amacıyla yaprak tütün ticareti yapmak serbest bırakılmı tir. 2 Temmuz 1932 tarihinde kabul edilen 2054 sayılı yasa ile çay, eker ve kahve ithalatını bir elden idare etme yetkisi hükümete verilmi tir. 1928-1932 döneminde tütün, tuz ve alkollü içkiler inhisarlar idareleri ayrı ayrı faaliyet gösteriyordu. Bu kurulu lar 1932 yılında birle tirilerek nhisarlar Umum Müdürlü ü adını almı , 1946 yılında ise Tekel Genel Müdürlü ü'ne dön ü mü tir.¹¹²

Tekel'in çalı maları yıllar içinde adım adım geriletilmeye ba lamı ve yetkileri daraltılmı tir. Böylece piyasa çokuluslu irketlerin tekellerine açılmı tir. Tekel 1984 yılında yabancı sigara ithalatına ba lamı tir. 03.06.1986 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan 3291 sayılı yasa ile sigara üretiminde devlet tekeli kaldırılmı tir. Yabancı markalı ve ithal tütüne dayalı sigaraların üretimi ve satı na zemin hazırla nmı tir. 1986 yılında özel sektöre, Tekel ile ortaklık ko uluyla, sigara üretimi izni verilmi tir. 1991 yılında sigara üretimi, ithalatı ve satı ı belirli ko ullarla serbest bırakılmı tir. Philip

¹¹² Ba bakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Tekel letme Genel Müdürlü ü**, 1986 Yılı Raporu.

Morris, Sabancı Holding'le birlikte, 1993 yılında Torbalı'da Philsa'yı kurmu tur. irket sermayesinin yüzde 75'i yabancı orta a ait bulunuyordu. R. J. Reynolds da aynı yıl Torbalı'da bir fabrika kurmu ve üretime geçmi tir. R. J. Reynolds'un yerli orta ı bulunmuyordu.¹¹³

20 Ocak 2001 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan 4619 sayılı ispiro ve ispiroto içkiler inhisarı kanununda de i iklik yapılması hakkında kanun ile özel sektöre belirli ko ullara uyulması kaydıyla, alkollü içki üretim izni verilm i tir. 9 Ocak 2002 tarihli 4733 sayılı kanunla, Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol letmeleri Genel Müdürlü ü yeniden yapılandırılmı ve tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dı alım satımına ili kin usul ve esaslar yeniden düzenlenmi tir. 1 Ocak 2003 tarihinde Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol letmeleri Anonim irketi olu turulmu tur. 2 Haziran 2003 tarihinde de Tekel'e ba lı Sigara Sanayii letmeleri Müessesesi, Sigara Sanayi letmeleri ve Ticaret A. . olmu tur. Alkollü içkiler Sanayi Müessesesi ise Alkollü içkiler Sanayi ve Ticaret A. . adını almı tir.

Tekel'in satı ı ise 2001 yılı ubat ayında gündeme gelmi tir. Tekel Özelle tirme Yüksek Kurulu'nun 05.02.2001 günlü kararıyla, özelle tirme kapsamına alınmı tir. Bu kararın ardından da i letmelerin zayıflatılması, kapatılması veya özelle tirilmesi gündeme gelmi tir. Tekel'in en önemli fabrikalarından biri, Cibali Sigara Fabrikasıydı. Bu i letme 1884 yılında kurulmu ve 1925 yılında millile ti rip devletle tirilmi tir. 1970 yılında stanbul Sigara Fabrikası kuruluncaya kadarki dönemde ülkenin en önemli sigara fabrikası olan Cibali Sigara Fabrikası kapatılmı bulunmaktadır. Tekel'in zmir Sigara Fabrikası 1884 yılında kurulmu tu. Fabrika 29 Nisan 2002 tarihinde kapatılmı tir. Tekel'in Reji döneminden kalan Samsun Sigara Fabrikası 1887 yılında kurulmu tu. 1997 yılında Tekel'in Samsun Ballı ca Fabrikası açılınca, ehir içindeki Samsun Sigara Fabrikası faaliyetini durdurmu tur. 2005 yılı Temmuz ayında Ballı ca Sigara Fabrikası özelle tirilecek i letmeler arasına alınmı tir. 1895 yılında kurulmu olan Adana Sigara Fabrikası da 2005 yılı ortaları nda özelle tirilecek i letmeler arasındaydı. Tekel'in Malatya Sigara Fabrikası 1925 yılında tütün atölyesi olarak kurulmu , 1939 yılında da Malatya Sigara Fabrikası'na dönü türülmü tür. 2005 yılı özelle tirme listesinde bu fabrika da bulunmaktaydı. 1983 yı lında Bitlis'te Best Bitlis

¹¹³ DPT- Sekizinci Be Yıllık Kalkınma Planı, Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayii Özel htisas Komisyon Raporu, Ankara, 2000, s. 9-13.

Entegre Tütün Sanayii kuruldu. İrket hisselerinin ço unlu u Rothmans İrketi'ne, azınlı ı ise Bitlis'teki giri imcilere aitti. İletmenin yapaca ı üretim ihraç edilecekti. Tekel, Rothmans İrketi'nin hisselerinin yüzde 25'ini a larak bu i letmeye ortak oldu. İrket ba arılı olamayınca üretim tesislerini 1997 yılında Tekel'e satarak faaliyetten çekilmi tir. Böylece Tekel'in Bitlis Sigara Fabrikası ortaya çıktı ve 2005 yılı özelle tirme kapsamına alındı. İstanbul Maltepe Sigara Fab rikası 1969 yılında üretime ba lamı tı, 2005 yılında özelle tirme listesine dahil edilmis tir. Tokat Sigara Fabrikası 1985 yılında üretime ba lamı tı, 2005 yılında özelle tirme sürecinde bulunmaktaydı.

Tekel'in alkollü içki üretimi yapan i letme ve fabrika ları ise 2004 yılı ba larında "Alkollü İçkiler Bölümü" adı altında özelle tirilmi tir. Limak, Özaltın ve Tütsab adlı İrketlerin olu turdu u otaklık tarafından kurulan "Mey İçki" adlı İrket Tekel'in alkollü içkiler bölümünün ve Tekel'e ait bu alandaki mar kaların yeni sahibi oldu. Mey içki, bu satı kar ılı nda devlete 292 milyon dolar ödeme yaptı. 2006 yılında Mey içki'nin yüzde 90'lık hissesini 810 milyon dolara Amerikan Texas Pasific Group a dlı İrkete satılmı bulunmaktadı.

Tekel'in özelle tirilmesine yönelik çalı malar kapsamında 81 Tekel Müdürlü ü'nün 42'si kapatılmı tir. Özelle tirme dare Ba kanlı ı'nın bu kararıyla 81 ilde ba müdürlü ü, bunlara ba lı 911 sabit ve gezici toptan satıcısı il 180 bin civarında perakende bayisi bulunan Tekel'in pazar payı küçülecektir. Tekel Sigara Pazarlama ve Da ıtım bünyesindeki 42 ba müdürlü ün kapatılmasının ardından halen İstanbul, Tokat, Balıca, Adana, Malatya ve Bitlis Sigara Fabrikalarının özelle tirilmesi yönün de çalı malar devam etmektedir. Tekel bünyesinde çalı an yakla ık 70.000 olan perso nel sayısı 2005 yılında 19.000'e, 2007'de 16.000'e dü ürlümü tir.

3.1.3.2. Sümerbank

1923 yılında Türkiye Cumhuriyeti'ni kurma çabaları arasında, ön planda ele alınan konulardan biri de ekonomik kalkınma sorunu olmu tur . Ekonomik kalkınmayı gerçekle tirmek üzere 17 ubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de ktisat Kongresi düzenlenmi , 1925 yılında Sanayi Maadin Bankası kurulmu tur.

Daha sonra 1932 yılında Sanayi ve Maadin Bankası'nın yerine Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası olarak iki ayrı kurum olu turulmu tur. 1933 yılında bu iki kurulu 2262 sayılı yasa ile birle tirilerek Sümerbank kurulmu tur.

1929 dünya ekonomik krizi eksik tüketim e iliminden kaynaklanmı tı. Di er bir deyi le, kapitalizmde tüketicilerin tüketme gücü, üretici güçlerin geli imiyle ortaya çıkan malları tüketmeye yeterli de ildi ve bu nedenle stoklar birikmi ti. Bu ko ullarda, emperyalist ülkelerin azgeli mi ülkelerde sanayile meyi engelleme çabaları bulunmaktaydı. Sümerbank bu ko ullarda, Birinci Sanayi Planı çerçevesinde, devletçilik anlayı ıyla bir sanayile me sa lamı tur. Sümerbank'ın gerçekle tirdi i sanayile me, emperyalist ülkelerin uluslararası i bölümü çerçevesinde Türkiye için uygun gördükleri alanlara de il, Türkiye'nin ulusal ba ımsızlı ı açısından gerekli görülen alanlara olmu tur. Sümerbank bu anlayı ı çerçevesinde, vasıflı i gücü yeti tirilmesi amacıyla, hem i letmelerinde sürekli e itim uygulama , hem de yurtdı ma e itim için ö renciler göndermi tir. Anadolu'nun de i ik bölgelerinde, ba ka hiçbir sanayi tesisinin olmadı ı yerlerde fabrikalar kurarak istihdam imkânları sa layan Sümerbank ülke ekonomisinin önemli bir kurulu u olmu tur.

Sümerbank kuruldu unda Osmanlı'dan kalan dört fabrikaya sahip bulunmaktaydı. Bunlar;¹¹⁴

- Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikası,
- Feshane Yünlü Dokuma Fabrikası,
- Hereke pekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası
- Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası'dır .

Devralınan bu dört fabrikanın ardından, tekstil, deri, boya, kimya, halı, porselen, demir-çelik, selüloz-kâ it ve çimento fabrikaları da Sümerbank tarafından kurulmu tur. Kısa süre içerisinde 58 adet büyük ölçekli i letme, 500'ü a kın ma aza, 49 ubeli bankası ile ülke ekonomisinin önemli bir kurulu u olmu tur. Yapılan yatırımlar ile ülkemizde istihdam sorununa da önemli katkılar sa layan Sümerbank, kurulu unda sadece 5000 memur ve i çi istihdam ederken 1990'lı yıllarda, modern i letmelerinde

¹¹⁴ Sümerbank, **Cumhuriyet'in 50. Yılında Sümerbank (1923-1973)**, Ankara, 1973.

5000'e yakın memur ve 36.000'in üzerinde i ç i olmak üzere toplam 41.000 ki i çalı yordu.

28 Mayıs 1986 tarih ve 3291 sayılı K T'lerin Özelle tirilmesi Hakkında kanun çerçevesinde; 11 Eylül 1987 tarih ve 12184 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Sümerbank'ın özelle tirilmesine karar verilerek Kamu Ortaklı ı idaresine devredilmi tir. Özelle tirme süreci sonunda i letmelerin in tamamı özelle tirilen Sümerbank kapatılma a amasına getirilmi tir.

3.1.3.3. Türkiye eker Fabrikaları A. .

Osmanlı döneminde ülkenin eker ihtiyacının tümü ithalatla kar ılanıyordu. Cumhuriyetin ilk yıllarında U ak, Alpullu, Eski ehir ve Turhal eker Fabrikaları kurularak ülkenin eker ihtiyacı kar ılanmaya çalı ılmı tir. eker fabrikaları Türkiye'de eker pancarı tarımını da geli tirmi tir.1927 yılında 6000 aile ekerpancarı ekerken, bu sayı 1935 yılında 56 bine 1945 yılında 98 bine ve 1971 yılında da 223 bine çıkmı tir. 1980'li yılların ortalarında makine fabrikalarının sayısı 5, eker fabrikalarının sayısı da 23 olmu tur.¹¹⁵ Makine Fabrikaları, Afyon, Ankara, Eski ehir, Erzincan ve Turhal'da bulunuyordu.

Türkiye'de eker endüstrisi devletçilikle geli ti. Türkiye eker ithalatından eker ihracatçısı bir ülke konumuna devletçilik anlayı ı ile ula mı tir. Türkiye eker Fabrikaları A. ., köylünün refah düzeyinin yükseltilmesine önemli katkılarda bulunmu tur. irket yaptı ı yardımlarla, tarım tekni ini geli tirmi , hayvancılı a önemli katkılar sa lamı , çiftçiye kredi temin etmi ve tarımsal danı manlık hizmeti vermi tir.¹¹⁶ Fabrika i çileri sendikala arak sendikacılık hareketinde önemli roller üstlenmi lerdir. Devlet deste i ile olu turulan pancar üreticileri kooperatifleri birli i Pankobirlik kurulmu tur.

Türkiye'de üretilen eker, devletçilik sayesinde ucuzla mı ve halkın eker tüketimi arttı tir. Türkiye'de 1926 yılında tüketilen 63 bin ton ekerin yalnızca 573 tonu ülkemizde üretiliyordu. 1976 yılında ise 1,2 milyon ton eker üretilirken, tüketim

¹¹⁵ Türkiye eker Fabrikaları A. ., **Türkiye eker Sanayii 1926-1986**, Ankara, 1986.

¹¹⁶ Türkiye eker Fabrikaları A. ., **Türkiye eker Sanayii 1926-1976, Yurt Hizmetinde 50 Yıl**, Ankara, 1977, s.151-156.

939 ton düzeyine ulaşmıştır. Kişibaşına yıllık çelik tüketimi 1926 yılında 5 kilogram iken, 1976 yılında 23 kilogram olmuştur.¹¹⁷

IMF'ye 22 Haziran 2000 tarihinde verilen Niyet Mektubu'nda Türkiye çelik Fabrikaları A.Ş.'nin de özelleştirme kapsamına alınacağı belirtilmekteydi. Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 20.12.2000 gün ve 2000/92 sayılı kararıyla Türkiye çelik Fabrikaları A.Ş. verilen söz doğrultusunda özelleştirme kapsamına alınmıştır.

3.1.3.4. Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri

Ülkemizde ilk demir çelik sanayii kuruluşu çalışanlarına 1925 yılında Kırıkkale'de Askeri Fabrikalar Müdürlüğü'ne başlı olarak başlanılmıştır. Bu fabrika her türlü takım çelikleri, makine yapı çelikleri ve inşaat demirleri üretmeye başlamıştır. Pek çok sanayi dalında olduğu gibi, demir çelik sanayiinin temel altyapısı da bu dönemde oluşturulmuştur. Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı sonrasında ulusal bir demir çelik sanayiine duyulan ihtiyacın sonucu olarak, demir ve çelik sanayiinin yapısal temeli, 26 Mart 1926 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "Demir Sanayiinin Tesisine Dair 786 Sayılı Kanun" ile atılmıştır.¹¹⁸

1935 yılında cumhuriyetimizi sanayileştirme atılımının bir parçası olarak Karabük Demir Çelik Fabrikaları (KARDEMİR) kurulmuştur. İlk aşırı demir çelik sanayi tesisi, maden kömürü havzasına yakın olduğu, demiryolu güzergâhına yakın olması ve jeopolitik bakımdan elverişli durumda bulunması nedeniyle Karabük'te kurulan işletme üniteleri 1939 yılından itibaren 150.000 ton çelik üretim kapasitesi ile faaliyete geçmiştir. 1955 yılında kurulan Türkiye Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü'ne Divriçi madenleri de başlanarak KARDEMİR'in gelişmesi sağlanmıştır. 1975 yılında Söğütözü Demir Çelik Fabrikaları'nın da faaliyete geçmesi ile ülkemizin entegre demir çelik sanayisi tamamlanmıştır. Ayrıca yassı ürün üretmesi planlanan Ereğli Demir Çelik Fabrikaları da 1960 yılında kurulmuştur.

Dünyada ülkelerin gelişmişliğinin en önemli göstergelerinden biri kişibaşına tüketilen demir çelik miktarıdır. Ülkemizde demir çelik sektörü 90'lı yıllara kadar önemli gelişmeler göstermiştir. 1998 yılında Türkiye, dünyada demir çelik üretiminde

¹¹⁷ a.g.y.,s.8.

¹¹⁸ Maden Mühendisleri Odası, "Demir Çelik Raporu", <http://www.maden.org.tr>

16. sırada iken aynı yıl ki i ba ına demir elik tük etimi 196 kg olmu tur. OECD lkelerinde ise bu rakam 420 kg olmu tur. Türkiye 1939 yılında 140.000 ton/yıl ile ba layan demir elik üretimi 1999 yılında 14 milyon ton/yıl üretime ta ıyarak büyük bir kalkınma sa lamı tur. Bu süreç içerisinde birçok sanayi kolunun geli mesine, in aat sktrnn bugünkü noktaya gelmesine 40.000 ki iye i imknı sa lanmasıyla özellikle a ır sanayiinin ihtiyaç duyd u nitelikli eleman yeti tirilmesine, demir madencili inin geli mesine öncülük etmi ve bu ba lamda demir elik dev bir sktr haline gelmi tir.

Bu konjonktür içerisinde; yanlı politikalar ve zelle tirme kapsamında, ülkemizin en büyük K T'lerinden olan Türkiye Demir elik letmeleri i levsiz kılınmı , KARDEM R, SDEM R ve D VHAN gibi kurulu lar gözden çıkarılmı tur. Hiçbir iyile tirme, bakım ve modernizasyon yapılmayan fabr ikalara zelle tirme kapsamına alınmı tur. Günümüzde bu tesislerde birçok müteahhit ve ta eron firma çalı tırılırken, cevher arama çalı malarının yapılmaması nedeniyle mevcut demir rezervleri 10 yıl içinde tkenebilecek duruma getirilmi tir. Özellikle Divri i, Hekimhan ve Attepe'de de ihtiyacımızı kar ılayabilecek demir rezervimiz bulunmasına ra men Avustralya'dan demir cevheri, Avrupa'dan da hurda demir ithal edilmektedir. Karabük, skenderun, Divri i ve Hekimhan'da yerle imin ve sanayiinin tamamı demir elik sanayiine endeksli iken, zaman içinde kendi kaderlerine terk edilmi tir .¹¹⁹

3.1.3.5. Türkiye Selüloz ve Ka ıt Fabrikaları A. . (SEKA)

Osmanlı döneminde ka ıt üretimi olmadı ı için, ka ıt sktr, ithal edilen ka ıtları i leyen zayıf bir sktr durumunda ydı. Cumhuriyetin ilk yıllarında, ka ıt, dı ticaret kalemlerinin önemli bir unsuru olmu tur.

Ulusal selüloz ve ka ıt sanayiinin kurulma kararı u gerekçelere dayanmaktaydı:¹²⁰

1. Ulusal ba ımsızlı ın korunması için ta ıdı ı önem,
2. Ulusal savunma açısından ta ıdı ı önem,

¹¹⁹ Maden Mühendisleri Odası, **Demir elik Raporu**, <http://www.maden.org.tr>

¹²⁰ Kocaba o lu, Uygur ve Murat Ulu tekin, **SEKA Tarihi, Türkiye Selüloz ve K ıt Fabrikalarının Tarihsel Geli im**, Seka Yayınları, 1995.

3. Ülkenin do al kaynaklarına dayanarak kurulabilecek olması, bu ekilde tarım ülkesi olan Türkiye'nin tarım atıklarının da kullanılabilmesi,
4. Suni ipek, dumansız barut, patlayıcı maddeler, selüoit vb. sanayi kollarının geli mesini sa layacak olması,
5. Ka ıt ithalatının ülke bütçesine getirdi i yüksek maliyetin ortadan kaldırılması, ekonominin güçlendirilmesi.

İlk ka ıt fabrikasının temeli 1934 yılında zmit'te atılmış ve fabrika 1936 yılında üretime başlamıştır. 1955 yılına Sümerbank selüloz sanayi müessesesi, Sümerbank'tan ayrılarak; Türkiye Selüloz ve Ka ıt Fabrikaları İletmesi Genel Müdürlü ü "SEKA" adı altında bir kamu ktisadi Te ekkülü haline getirilmiştir. 1970'li yıllarda SEKA yeni yatırımlarla hızlı bir büyüme ve geli me süreci yaşamıştır. 1936 yılında 10.000 ton/yıl olan SEKA'nın ka ıt-karton üretim kapasitesi 1980'li yılların başında 500.000 ton/yıl olmuştur.

Tablo 4 - SEKA Fabrikalarının Bulundu u Yerler ve Kurulu Tarihleri

LETME	YER	KURULU TAR H
zmit Selüloz ve Ka ıt Sanayi Fabrikası	zmit	1934
Çaycuma Ka ıt Fabrikası	Zonguldak	1966
Dalaman Ka ıt Fabrikası	Mu la	1967
Aksu Ka ıt Fabrikası	Giresun	1967
Balıkesir Ka ıt Fabrikası	Balıkesir	1971
Akdeniz Ka ıt Fabrikası	Silifke- çel	1975
Kastamonu Ka ıt Fabrikası	Kastamonu	1976

Kaynak: Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlü ü **Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve tirakleri Genel Yıllı ı, Ankara, 1981, s. 124.**

SEKA, Özelle tirme Yüksek Kurulu'nun 06.12.1997 tarihli kararıyla özelle tirme kapsamına alınmıştır ve 15.07.1998 tarihli kararıyla da özelle tirme programına alınmıştır. SEKA Müesseselerinin özelle tirilmesinin "varlık satışı" yolu ile yapılması planlanmıştır, bu nedenle 24.11.1998 tarihinde, ana sözleşmesinde de iklilik yapılarak, müesseseleri letmeye dönü türülmüştür, Türkiye Selüloz ve Ka ıt Fabrikaları Anonim İrketi ünvanıyla, Anonim İrket statüsüne dönü türülmüştür ve Türk Ticaret

Kanunu hükümlerine göre idare edilecek bir yapıya sokulmu tur. Bu ekilde SEKA, kamu hukuku alanından çıkarılarak, özel hukuk kurallarına ba lanmı , kamu hizmeti-kamu kurulu u niteli i ortadan kaldırılarak, irketle tirilmi tir.

SEKA Bolu i letmesi 2000 yılında, Dalaman letmesi 2001 yılında özelle tirilmi tir. Balıkesir, Kastamonu ve Aksu i letmeleri 2003 yılında özelle tirilmi tir. SEKA zmit i letmesi ise kapatılmı ve arazileri Kocaeli Belediyesine devredilmi tir.

3.1.3.6. Orman Ürünleri Sanayi (ORÜS)

Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında, o günün mevzuatı gere ince, ormanların özel ve tüzel ki ilerce i letilmesi prensibi uygulanmaktaydı. Bu uygulama neticesinde yerli ve yabancı ki i ve kurulu lar ormanları i letme imtiyazı almı lar ve çe itli tesisler kurmu lardır. 1938 yılında Türkiye'de bu ekilde kurulmu 33 adet kereste fabrikası bulunmaktaydı .¹²¹

1937 yılında çıkartılan 3116 sayılı Orman Kanunu ile ormanların devletçe i letilmesi prensibi kabul edilmi tir. Daha önceki mevzuata göre i letme imtiyazı ile devlet ormanlarında i letmecilik yapan özel ve tüzel ki ilere bu kanunun geçici 5. maddesine göre tasfiye içi n 10 yıllık bir süre tanınmı tur. Bu hüküm gere ince süresi dolan imtiyaz sahiplerinin bir kısmı, kurdukları tesislerin faaliyetini durdurmu lardır. Bu tesislerin bir bölümü Orman Genel Müdürlü ü'nce satın alınmı tur.

Ülkemizde ça da ormancılı ın ba langıcı sayılan 1937 tarih e 3116 sayılı orman Kanunu'nun geçici 5. maddesi ile orman ürünleri sanayiinin temellerini olu turacak yasal dayanaklara zemin hazırlanmı tur. Ayancık, Bafra, Pazarköy ve Ulupınar i letme müdürlükleri bu kanundan istifade ile özel se ktörden satın alınarak devletle tirilmi tir. 1923 yılında kurulan Bolu kereste farikası Tita irketinden, 1931 yılında kurulan Bafra Kereste Fabrikası Bankası'ndan, 1932 yılında kurulan Ulupınar Kereste Fabrikası 1944 yılında, 1929 yılında kurulan Ayan cık Kereste Fabrikası ile Pazarköy Kereste Fabrikası 1945 yılında devletçe satın alınmı tur.

¹²¹ ORÜS-Orman Ürünleri Sanayi A. . Genel Müdürlü ü ,
<http://www.angelfire.com/mt/tumsek/tarihce12.html>

1944, 1945 yıllarında çeşitli fabrikaları özel sektörden satın alarak işletmeciliğe başlatan Orman Genel Müdürlüğü 1970 yılında ORÜS Genel Müdürlüğü'nün kuruluşuna kadar bu fonksiyonunu sürdürmüştür. 1970 yılında ORÜS bünyesinde 14 işletme bulunmaktaydı. Orman ürünleri sanayinde entegrasyonun, işletme ekonomisi açısından yararlarını göz önünde bulunduran ORÜS Genel Müdürlüğü, yatay ve dikey entegrasyonu sağlayacak şekilde bir dizi fabrika projesini uygulamaya koymuştur. Antalya, Arhavi, Artvin, Bartın, Demirköy ve Vezirköprü işletme müdürlükleri 1970 yılından sonra ORÜS Genel Müdürlüğü tarafından yatırımları gerçekleştirilerek işletmeye açılmışlardır.

Orman Ürünleri Sanayi, 19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı yasa ile Tarım, Orman ve Köylere Bakanlığı'na bağlı ORÜS Kurumu Genel adı ile Ekonomik Devlet Teşkekilatı olarak nitelendirilmiştir. Kurum, 28.05.1986 tarih ve 3291 sayılı kanun ile Anonim Ortaklık haline getirilmiştir.

ORÜS Orman Ürünleri Sanayi A.Ş. 28.05.1986 tarihli ve 3291 sayılı yasaya göre Bakanlar Kurulu'nun 20.05.1992 tarih ve 92/3088 sayılı kararıyla özelleştirme kapsamına alınmış ve kamu hisseleri Bakanlık Kamu Ortaklığı Kurumuna devredilmiştir. ORÜS'ün 18'i Karadeniz Bölgesi'nde, 3'ü Marmara Bölgesi'nde, 2'si ise Akdeniz Bölgesi'nde olmak üzere toplam 23 işletmesi bulunmaktaydı.

Cumhuriyet döneminde devletle işletilen işletmelerin özelleştirilmesinin yanı sıra, ORÜS'ün diğer işletmeleri de özelleştirildi. Türkiye'de orman kaynaklarının ülke yararına kullanılabilmesi ve kırsal kesime istihdam sağlaması açısından ORÜS işletmelerinin önemli bir yeri bulunuyordu.

3.1.3.7. Petrol Ofisi (POA)

İkinci Dünya Savaşı'ndan önce, yabancı sermaye ile kurulmuş olan petrol şirketleri görünümüne göre kamu hizmetinde yurtdışından ithal ettikleri petrol ürünleri ile sivil ve askeri ihtiyaçları karşılıyordu. Bu şirketlerin başlıcaları Socony Vakum, Corp Steau Romono, Neft Sendikat ile Shell idi. Ancak, aşırı kâr amaçlayan fiyat politikaları, kendi ürünlerini satmayı amaçlayan monopolist tutumları ile bu şirketler ulusal çıkarlara aykırı faaliyet gösteriyorlardı. Zamanla petrol arama, sondaj, rafinaj, üretim ve

da itımının ulusal petrol irketlerince yürütülmesi artan bir önem ve zorunlulukta imaya balamı tır.¹²²

kinici Dünya Sava ırının balaması Neft Sendikat petrol irketinin tasfiyesine yol açmı tır. Bu durumdan yararlanılarak Rus'lardan tüm tesisler satın alınmı ve 1940 yılında 10 bin lira sermaye ile ilk ulusal irket olan Petrol Limited kurulmu tur. Çok kısa zamanda petrol piyasasında büyük gelişmeler kaydeden ve i hacmini artıran irketin varlık ve hizmetlerini devralarak Petrol Ofisi kurulmu tur.

Petrol Ofisi, 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu'nun 4638 yasayla de i tiril mi 6. maddesine dayanılarak K-103 sayılı Koordinasyon Heyeti ve 2/15169 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 14.02.1941 tarihinde Petrol Limited'in varlık ve hizmetlerini devralarak kurulmu ve faaliyete geçmi tir.

Ülke ekonomisi ve ulusal savunmamız açısın da son derece önemli olan Petrol Ofisi, 21 Temmuz 2000 tarihinde özelle tirilmi bulunmaktadır.

3.1.3.8. Petkim

PETK M Petrokimya Holding A. . Türkiye'de petrokimya sanayinde önemli bir yere sahip olmu tur. Petrokimya sanayii, petrol rafinerisi ürünleri veya do algazdan, plastik, yapay kauçuk, yapay elyaf hammaddeleri , plastikle tirici, antifriz, boya ve yapı tırıcı hammaddesi, tekstil yardımcı maddesi gibi çok sayıda kimyasal madde üretmektedir. Giderek büyüyen Pazar bir dönem devletin denetimi altındayken, özelle tirme öncesi uygulamalar nedeniyle, Petkim'in pazar payı %85'ten %30'lara dü mü tür.¹²³

Türkiye'de petrokimya sanayiinin kurulmasının nedenleri arasında unlar bulunuyordu:¹²⁴

- Dünyada hızla gelişmekte olan Petrokimya sanayiini yurdumuza getirmek suretiyle, gelişmi ve gelişmekte olan ülkelerdeki teknolojiye paralellik sağlanması;

¹²² Petrol Ofisi, **36. Yılında Petrol Ofisi**, Ankara, 1977, s..5.

¹²³ TMMOB, **Petrokimya Sanayii ve Geli imi**, Ankara, 1994.

¹²⁴ Petkim, **Cumhuriyet'in 50. Yılında Petkim Petrokimya A. .** Ankara, 1973, s.6.

- Petrokimyasal ürünlerin ithalat yoluyla temin edilmesi yerine yurtiçinde üretilmesi yoluyla döviz tasarrufu sağlanması.

3 Nisan 1965 tarihinde kurulan Petkim Petrokimya A.Ş.'nin hissedarları arasında Ordu Yarımca Maden Kurumu OYAK da bulunuyordu.

Türkiye'de petrokimya sanayiini kurma çabaları 1963 yılında Türkiye Petrolleri A.O. bünyesinde başlatılmıştır. 1965 yılında ise Petkim kurulmuştur. Petkim Petrokimya A.Ş. ilk olarak Zmit Yarımca Fabrikası'nda faaliyete geçmiştir ve daha sonra sermayesi tamamıyla Petkim'e ait olan Petkim Kauçuk A.Ş. de Yarımca'da kurulmuştur. Bu şirket daha sonra Petkim'e katılmıştır.

1971-1975 döneminde Çanakkale Plastik İletme Fabrikası üretime başlamıştır. 1976 yılında, otomotiv sanayiinin ve Türk Silahlı Kuvvetleri'nin araçlasti gereksinimini karşılamak amacıyla Petlas Lastik Sanayii A.Ş. kurulmuştur. Ancak Petlas 1990 yılında Petkim bünyesinden ayrılmıştır. Kurulmasına 1960'lı yılların sonlarında karar verilen Petkim Aliağa Fabrikası 1984 yılında işletmeye açılmıştır. Ancak Petkim 11 Eylül 1987 tarihinde özelleştirme kapsamına alınmış ve 5 Nisan 1994 Stikrar Programı'nda Petkim'in 1994 yılı sonuna kadar kısmen veya tamamen özelleştirilmesi belirtilmiştir.¹²⁵

Petkim'in Yarımca işletmesi 2001 yılında Tüpraş'a devredilmiş, Çanakkale Plastik İletme Fabrikası ise 2003 yılında kapatılmıştır.¹²⁶ Petkim'in Aliağa işletmesinin özelleştirilmesi çabaları 2003 yılından beri sürdürülmektedir.

3.1.3.9. Tüpraş

Türkiye'de petrol arama, çıkarma ve rafine etme çabaları, devletçilik ile başlamıştır. MTA'nın bu alandaki çabaları sonrasında, 1954 yılında Türkiye Petrolleri A.O. kurulmuştur. TPAO, 1955 yılında Batman Rafinerisi'ni, 1972 yılında da İzmir Aliağa Rafinerisi'ni kurmuş ve işletmeye açmıştır. Zmit'te bulunan PRA (İstanbul Petrol Rafinerisi A.Ş.) ise 1960 yılında TPAO ile Caltex şirketi ortaklığında kurulmuştur. Ortaklık anlaşması 1972 yılında sona ermiş ve Caltex'in hisse senetleri

¹²⁵ Babakanlık, **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı**, 5 Nisan 1994, s.19.

¹²⁶ Petrol- , **Petrokimya Sanayi ve Petkim, Yay No: 82**, İstanbul, 2003.

TPAO tarafından satın alınarak, irketin tümü TPAO'nun mülkiyetine geçirilmi tir. PRA 'ın ana sözleşmesi 1983 yılında de i tirilerek, TÜPRA 'a (Türkiye Petrol Rafinerileri A. .) dönü türülmü tür. Ayrıca, TPAO'ya ba lı olarak çalı makta olan zmir Alia a ve Batman Rafinerileri ile yapımı süren Kırıkkale Rafinerisi de TÜPRA 'a devredilmi tir. PETK M'in Yarımca tesisleri de TÜPRA 'a devredilmi ve Körfez Petrokimya ve Rafineri Müdürlü ü adını almı tır.

Türkiye'de en büyük 500 sanayi kurulu u içinde yıllardır ilk sırada bulunan TÜPRA 'ın özelle tirilmesine ili kin karar 1990 yılında alınmı tır. 13 Ocak 2004'te yapılan özelle tirme ihalesini Tatneft-Zorlu Grubu 1.3 milyar dolarla almı , ancak Petrol-i Sendikası'nın açtı ı iptal davası Danı tay'ca onaylanmı ve y ürütme durdurulmu tur. 12 Eylül 2005'teki en iyi teklifi veren Koç -Shell Grubu, ihaleyi 4 milyar 140 milyon dolarla almı tır. 26 Ocak 2006'da Tüpra hisseleri Koç -Shell Grubu'na devredilmi tir.

3.1.4. Bankacılık Sektörü

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, devlet bankalarını, halkla devlet arasındaki ba ı güçlendirmede, ulusal bütünlü ü geli tirmede, sanayi yatırımlarını gerçekleştirmedi, siyasal ba ımsızlı a temel olu turacak ekonomik gücü artırmada etkili bir araç olarak kullanmı tır.

Osmanlı döneminde ilk banka 1847 yılında kurulan ve 1852 yılına kadar faaliyet gösteren stanbul Bankası'dır. 1856 yılında ngiliz sermayesi ile Osmanlı Bankası kuruldu. Bankaya 1863 yılında Fransız sermayesi, 1875 yılında da Avusturya sermayesi ortak edildi. Yabancıların bu ortak mali örgütü, 1863 yılında Osmanlı Devleti'nin ka ıt parasını basma ayrıcalı ını elde etmi tir. Aynı yıl yapılan anlama göre, Osmanlı Devleti, tüm gelirlerini Osmanlı Bankası'na yatıracak, tüm ödemeleri bu banka aracılı ıyla gerçekleştirilecek ve her yıl bütçesinin bir örne ini bankaya verecekti.¹²⁷ Osmanlı Devleti'nin kendi ekonomisine müdahalede kullanaca ı bir devlet bankası yoktu. Osmanlı Devleti'nin sömürgele mesinde mali alandaki bu ba ımlılı ının önemli etkisi olmu tur.

¹²⁷ Türkiye Bankalar Birli i, **Türkiye Bankalar Birli i ve Türk Bankacılık Sistemi**, Ankara, 1998.

Osmanlı Devleti döneminde, 1863 yılında köylüye kredi vermek amacıyla memleket sandıkları olu turuldu. Bu sürecin sonunda, 1888 yılında, ilk devlet bankası olan Ziraat Bankası kuruldu. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ortaya çıkan özel yerli bankalar, ülke ekonomisinin geli mesine k atkıda bulunamamı ve etkili bir ekilde kullanılmamı tır.

Cumhuriyet yönetimi devlet bankalarını çe itli amaçlar için etkili bir biçimde kullanma gayretinde olmu tur. Nüfusun büyük bölümünü olu turan köylülerin sorunlarını çözmek, köylü-devlet ba ını güçlendirmek amacıyla Ziraat Bankası etkin bir ekilde kullanılmı tır. Ekonomik kalkınmada destek amacıyla Sanayi ve Maadin Bankası, konut yapımında Emlak ve Eytam Bankası, para basma i lerinde Merkez Bankası, belediyelerin finansmanında Belediyeler Bankası, madencilik ve enerji üretiminin geli tirilmesinde Etibank, denizcili in te vikinde Denizbank, esnafların ve sanatkârların desteklenmesi için de Halk Bankası ve Halk Sandıkları kurulmu tur.

Ziraat Bankası 1924 yılında yeniden yapılandırılarak anonim ir kete dönü türülmü tür. 1937 yılında yürürlü e giren 3202 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Kanunu ile bankanın kredi olanakları artırılmı tır.¹²⁸ Ziraat Bankası tarımın her alanında köylüye büyük destek vermi tir. IMF ve Dünya Bankası'nın direktifleri ile bu bankanın özelle tirilmesi beklenmektedir.

1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası kuruldu. Bu banka, bir kalkınma bankasıydı. Bankanın adı 1932 yılında Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası oldu ve bu kurulu 1933 yılında Sümerbank'a devredildi. Sümerbank 1938 yılına kadar sanayi yatırımlarının finansmanına a ırlık verdi. Bu dönemde yalnızca Ankara v stanbul'da iki ubesi bulunan banka 1950'li yıllarda önem kazanmaya ba ladı. Sümerbank 1995 yılında özelle tirildi.

1926 yılında, yurdun imarı, Ankara'nın imar ve in aat ihtiyacına yardımcı olmak amacıyla Emlak ve Eytam Bankası kuruldu. Banka 1946 yılında 4947 aylı yasayla Türkiye Emlak Kredi Bankası'na dönü türüldü. Banka, dar gelirli insanların konut

¹²⁸ Ziraat Bankası, **Cumhuriyetimizin 50. Yılında T.C. Ziraat Bankası (1923 -1973)**, Ankara, 1973, s.63.

sahibi olmasında büyük katkılarda bulundu¹²⁹. Türkiye Emlak Kredi Bankası tasfiye edildi ve Ziraat Bankası'na katıldı.

Belediyeler Bankası, ehir ve kasabalarda su, elektrik ve altyapı hizmetlerini gerçekle tirmek ve imar planları hazırlamak için belediyelerin gereksinim duydu u krediyi ve teknik yardımı sa lamak amacıyla 1933 yılında kurulmu tur. Banka 1945 yılından sonra ller Bankası adı altında faaliyetlerine devam etmi tir.

Türkiye Halk Bankası, küçük esnaf ve sanatkârı kredilendirmek amacıyla 1933 yılında kabul edilen 2284 sayılı Halk Bankası ve Halk Sa ndıkları Yasası uyarınca kuruldu ve 1938 yılında 3331 sayılı yasayla faaliyetine ba ladı. Görevi, esnaf ve sanatkârlarla küçük ve orta nitelikteki sanayicinin kredi gereksinimlerinin geli me ve örgütlenmesine yardımcı olmak ve her çe it bankacılık i lemler ini yapmak olan Halk Bankası'nı özelle tirmeye yönelik çalı malar devam etmektedir.

3.1.5. Haberle me Sektörü

Ülkemizde telefon ve di er telekomünikasyon hizmetlerinin sunucusu Türk Telekomünikasyon A. , bir dönemler PTT'nin bir parçasıydı. PTT 'nin tarihi 1840 yılında Posta Nezareti'nin kurulmasına kadar gitmektedir. 1843 yılında postahaneler yaygınla tırılmı ve posta i lerinde pul kullanımı da 1863 yılında çıkarılan bir ferman sonrasında ba lamı tır. Telgraf ise stanbul'da ilk olarak 1863 yılında denenm i ve telgraf hatlarının kurulması yıllar sonra gerçekle mi tir . Telefon ise ancak 1908 yılından sonra kullanılmaya ba lanmı tır. 1911 yılında American Western Elektrik irketi, altyapının kurulması ve i letme hakları için imtiyaz almı tır. Birinci Dünya S ava ı sırasında bu irkete el konulmu , ancak sava tan sonra çalı malarını sürdürmü tür.

Osmanlı mparatorlu u'ndan devralınan PTT, Cumhuriyet döneminde yeni yatırımlarla güçlendirilmi tir. Ayrıca yabancı sermaye darların elinde bulunan telefon irketleri millile tirilmi ve devletle tirilmi tir. stanbul Telefon T.A. 'nin millile tirilmesi ve devletle tirilmesi 10. 06. 1936 gün ve 3026 sayılı yasayla, zmir telefon T.A. 'ninki ise 25. 04. 1938 gün ve 3375 sayılı yasayla yapılmı tır. Osmanlı döneminde PTT dı nda yabancılara ait postahaneler vardı; Cumhuriyet döneminde

¹²⁹ Türkiye Emlak Kredi Bankası, **Türkiye Cumhuriyeti'nin 50. Yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası**, Ankara, 1973, s.47, 48.

bunlar kaldırılmı tır. PTT'nin güçlendirilmesi, halkın birbirleriyle daha iyi haberle mesini sa layarak, ulusal kalkınmaya katkıda bulunmu tur.

PTT daresi Cumhuriyet döneminde önemli görevler üstlendi. 4 ubat 1924 tarihinde kabul edilen 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu ile, Türkiye'de haberle me ebekesini i letme tekeli PTT genel Müdürlü ü'ne verildi. Yurdun her tarafına açık ve kapalı mektuplar ve posta kartları kabul etmek, ta ımak ve da ıtımak, telgraf, telefon gibi her türlü haberle me tesislerini kurmak i letmek ve Radyo - Televizyon verici istasyonları ile program linklerini planlamak, projelendirmek, yenilemek ve i letmek yalnızca PTT tarafından gerçekleştirilebiliyordu.

1993-1994 dönemi, ülkemizde telekomünikasyon hizmetlerinin devlet denetiminden çıkması açısından belirleyici yıllar olmu tur. Türkiye'ye yönelik müdahalelerin yo unla tı ı bu dönemde, ulusal açıdan son derece önemli olan telekomünikasyon hizmetlerinde özelle tirme sür eci ba latılmı tır. PTT 1994 yılında ikiye ayrılarak posta ve telgraf tesis ve i letmesine ili kin hizmetler için Posta letmesi Genel Müdürlü ü kurulmu tur. Telekomünikasyon hizmetlerinde özelle tirmenin bir boyutu da, telefon santrallerinin Türkiye'de devlet tarafından üretilmesine son verilmesidir.

PTT, Ulusal ba ımsızlı ı peki tirmek amacıyla telekomünikasyon altyapısının olu turulmasında ülkenin olanaklarını geli tirme çabasına girmi tir. PTT Yönetim Kurulu'nun 1965 yılında aldı ı bir kararla, PTT Fa brikası'nda PTT ara tırma Laboratuvarı (PTT ARLA) kuruldu. Amaç, telekomünikasyon ürünlerinin tasarımlarının ve prototiplerinin olu turulması ve yerli telekomünikasyon sanayinin üretimi için hazırlanmasıydı. PTT'nin olan aklarıyla kurulan PTT- ARLA; bir taraftan tasarım ve üretim faaliyetlerinde bulunurken; di er taraftan lisanslı üretime geçmi tir. PTT Elektronik Haberle me Cihazları Fabrika ve laboratu varı olarak faaliyet gösteren bu birim 1983 yılında irketle tirilmi ve di er ortakların da katılımıyla TELETA kurulmu tur. Teleta hissesinin yüzde 49'u PTT Genel Müdürlü ü'ne, yüzde 26'sı PTT Biriktirme ve Yardım Sandı ı'na yüzde 13'ü ST-FA'ya, yüzde 10'u Vakıflar Bankası'na ve yüzde 2'si Ray Sigorta'ya aitti.¹³⁰ Teleta , telekomünikasyonda sayısal teknolojiye geçilmesiyle birlikte, ITT irketi ile bir lisans anla ması imzalamı ve

¹³⁰ Ça ıltay, Kür at, **Kullanıcı Gözü ile Türk Telekom Servisleri** , <http://www.metu.edu.tr/-kursat/papaer/net-tr95/tthtml>

telefon santrali üretimine geçmiştir. Lisanslı telefon santrallerinin üretim ve satışı karlı olarak, İTT'nin Teletel'e yüzde 19 hisseyle ortak olması kararlaştırılmış, ancak daha sonra İTT'nin payı yüzde 39'a yükseltilmiştir. Bu arada İTT'nin Teletel'e yatırım yapan Avrupa'daki şirketi, Fransız kökenli Alcatel tarafından satın alınmıştır. Alcatel şirketi Teletel'deki hisselerini Belçika'daki Alcatel Bell şirketine devretmiştir. Özelleştirme sürecinde, Alcatel şirketi diğer hisseleri de toplamı ve 1993 yılında, Alcatel Bell şirketi, Teletel'in hisselerinin yüzde 65'ine sahip olmuştur. Böylece, Türkiye'de telekomünikasyon alanında araştırma ve geliştirme çalışmaları yapan Teletel şirketi Alcatel'in eline geçmiştir. 1993 yılından itibaren Teletel'in araştırma-geliştirme ve teknoloji politikaları değiştirilerek Alcatel şirketinin küresel düzeyde sürdürdüğü çalışmalara uyandırılmıştır. Bu nedenle Türkiye'nin telekomünikasyon alanında araştırma-geliştirme çalışmaları büyük ölçüde engellenmiştir.

PTT, 1967 yılında Kanada kökenli Northern Electric şirketine bazı alımlar yapmış ve geliştirilen sonuçları Neta (Northern Electric Telekomünikasyon A.Ş.) kurmuştur. Şirket 1968 yılında telefon santralleri ve telefon makineleri üretmeye başlamıştır. Neta, üretimde yerli girdi oranının artırılması ve teknoloji geliştirilmesi amacıyla 1973 yılında araştırma ve geliştirme çalışmalarına başlamış ve bu çalışmalar, yabancı ortaklardan kısmen bağımsız olarak sürdürülmüştür. Bu süreçte teknoloji geliştirilerek, elektronik kontrollü telefon santralleri tasarlanmış ve üretilmiştir. Bu ürün daha da geliştirilerek, ilk kırsal santraller hizmete girmiş ve daha sonraki yıllarda sayısal santral üretimine başlamıştır.

1986 yılında başlanan özelleştirme girişimlerinin kapsamında telekomünikasyon alanında temel makineleri üreten ve teknoloji geliştirilen Neta da bulunuyordu. 1993 yılında Northern Telecom Neta hisselerinin yüzde 51'ine sahip olmuştur. Fiili olarak Northern Telecom yönetimine giren Neta'da bağımsız araştırma-geliştirme ve teknoloji üretimi sonlandırılmıştır. Şirket yabancı telekomünikasyon tekelinin bazı işlerini yapan bir birime dönüştürülmüştür. Bu süreçte telefon ve kablolu televizyon hizmetleri, uydu yer istasyonu hizmetleri, Türksat uyduları, cep telefonları ve internet hizmetlerinde de özelleştirmeler yapılmıştır.¹³¹

¹³¹ Bakan, Funda ve Önder Özdemir, **Telekomünikasyonda Özelleştirme, Modeller, Örnekler, Gerçekler**, K GEM, Yay. Ankara, 1998, s. 81-108

Posta konusunda da PTT'nin tekeli kaldırılarak, özel kurye irketleri piyasaya girmi tir. Bir dönem yabancı posta haneleri kapatan Cumhuriyet yönetimi nde, her türlü yerli ve yabancı kurye irketlerinin faaliyetlerine izin verilmi tir.

1984 yılından beri gündemde olan ve 1991 yılından itibaren hızlanan özelle tirme uygulamalarının en büyü ü yıllarca süren tartı malar sonucunda 2005 yılında yapılmı tir. Türkiye'nin ulusal güvenli i açısından çok önemli olan telekomünakasyon hizmetlerini sa layan son derece karlı Türk Telekomünikasyon A. 'nin yüzde 55'i, letmenin 2-3 yıllık karı kar ılı nda bir yabancı irkete satılmı tir.

3.2. Türkiye'de Kamu Yatırımları stihdam ve sizlik

3.2.1. Özelle tirme Sonrası stihdam ve sizlik

Özelle tirmenin istihdam seviyesi ile ilgili en kapsamlı ve olumsuz sonuçları, özelle tirme gerçekte tikten sonra ortaya çıkmaktadır. Özelle tirme literat üründe, istihdam seviyesine yönelik etkilerden bahsedildi i zaman, esas olarak kastedilen özelle tirme sonrası görülen istihdam daralmasıdır. Öte yandan özelle tirmenin tipi ile istihdam seviyesine yönelik etkileri arasında da do rudan bir ili ki bulunmakt adır. Bu bakımdan mülkiyet ve yönetim devri ile gerçekte tirilen dar anlamdaki özelle tirmenin istihdam seviyesi üzerindeki etkileri daha kısa zamanda ve görülebilir bir ekilde ortaya çıkmaktadır.¹³²

Özelle tirme ile ilgili olarak i çi i veren ve hükümetler in tartı masız kabul ettikleri husus, özelle tirmenin ilk tesirlerinin istihdamı azaltaca ıdır. Bu dü ünçe, kamu kesiminde çe itli sebeplere ba lı olarak gerekenden fazla ki inin istihdam edildi i te ebbüslerin özel sektöre geçmesi halinde verimlilik kriterinin uygulanarak fazla istihdamın azaltılaca mı öngörmektedir.

Geni anlamdaki özelle tirme uygulamalarının istihdam seviyesine etkileri daha fazla olmaktadır. E itim, sa lık ve sosyal hizmetler ile mahalli idarelerce gerçekte tirilmekte olan temizlik gibi hizmetlerin temel özelli i, emek yo un faaliyetler olmasıdır. Bu hizmetlerin merkezi veya mahalli idarelerce "ta eron" usulü ile özel

¹³²Alper, Yusuf, **ktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelle tirme**, Sa lık- Sendikası Yayınları, Ankara, 1994, s.101.

sektöre devredilmesi, istihdam seviyesini olumsuz olarak etkilemektedir. Emek yo un üretim sözkonusu oldu unda, toplam maliyeti dü ürmenin en geçerli yolu, maliyetler içinde önemli bir paya sahip olan emek maliyetini dü ürmek olmaktadır. Özel sektör, emek maliyetini dü ürmeyi iki yolla gerçekle tirmektedir. Bunlardan ilki, mevcut çalı anların ücret seviyelerini dü ürme, sendikasıyla tırarak toplu i sözleşme kapsamında çıkarma yoludur. kincisi ise, aynı i i daha az ki i ile yapmaktır. Hizmet kalitesinde bir dü meye razı olarak ve çalı anların çalı ma sürelerini uzatarak bu daralma sa lanmaktadır. ç i sendikaları bu tip bir özelle tirmeye, sosyal politika alanında yol açtı ı gerileme dolayısı ile iddetle kar ı çıkarken, özellikle mahalli idareciler aynı hizmeti daha az sayıdaki ki i ile ve daha ucuza yaptırmayı kendi ba arıları olarak görmektedirler.

Devletin belirli guruplara yönelik istihdam politikalarını uygulamada kamu kesimi daha sorumlu davranmaktadır. Bu çerçevede, özürlü veya eski hükümlülerin topluma kazandırılması sürecine yönelik olarak uygulanan “zorunlu istihdam”a kamu kesiminde daha fazla yer verilmekte, özel sektörde ise, kanuni sınırlar zorlanarak asgari seviyede veya ceza ödenerek hiç istihdam edilmemektedir .

3.2.2. Türkiye Geneline stihdam ve sızlık Rakamları

stihdam ve i sızlık, bir bakıma çalı abilme ve çalı amama olarak tanımlanabilir ve gerek bireysel gerek toplumsal düzeyde yarattı ı ciddi sorunlar açısından üzerinde önemle durulması gereken bir konudur. Ülkede çalı mak isteyip de i bulamama durumunda kalınması, ço u defa sanıldı ı gibi ki isel kusur de il, uygulanan ekon omik ve sosyal politikalarla ili kilendirilmesi gereken bir durumdur.

Emek, üretimin temel unsurudur. “Pazar için” mal ve hizmet üretiminin yapıldı ı, “çalı an ve çalı tran”ın oldu u bir ekonomik sistemde, eme ini belirli bir süre için kiralayan çalı an, belli bir kar ılık elde eder. Bir üretim faktörü olarak emek, piyasada belirli bir talep potansiyeline sahiptir ve üretim yapabilmek için kullanılması gereken çok önemli bir faktördür.¹³³ sızlık en genel ifade biçimiyle, i imkanlarının mevcut olmayı ndan dolayı i gücünün katlanmak zorunda kaldı ı durum olarak

¹³³ Törüner, Mete ve Kuvvet Lordo lu, **Çalı ma Ekonomisi**, Beta Yayınları, stanbul, 1991, s.113-114

tanımlanmaktadır.¹³⁴ sızli i ki i ve toplum bakımından olmak üzere iki biçimde tanımlamak mümkündür. Toplum bakımından i sızlik, üretim faktörlerinden biri olan eme in kullanılamaması, bo a harcanması anlamını ta ımaktadır. Bir toplumda i gücü, üretim kaynaklarının en önemlisidir ve bu kayna ın bir bölümünün üretim dı ı kalması, toplum bakımından büyük bir kayıptır.

Ki i bakımından i sızlik ise, çalı ma yetene inde, iste inde ve çalı maya hazır bir durumda oldu u halde gelir getirici bir i e sahip olamama durumunu ifade etmektedir. Bu tanım tahlil edildi inde, i sızlik durumunun varlı ı için dört unsurun bir araya gelmi olması gere i görülmektedir. Öncelikle ki inin çalı ma yetene inde olması, i kinci olarak çalı ma iste inde bulunması, üçüncü ko ul, çalı maya hazır olması ve son olarak da, yetene ine uygun ve gelir getiren bir i bulamama durumunda olmasıdır.¹³⁵

Türkiye’de i gücünün yapısı, geli mekte olan ülkelerin gösterdikleri özellikleri yansıtmaktadır. Geleneksel ve modern kesim olarak ikili ve parçalanmı bir i gücü yapısı vardır. Kırsal istihdam – kentsel istihdam, enformel sektör – formel sektör, tarımsal istihdam – sanayi istihdamı gibi istihdam ekillerinin kar ı kar ıya ve iç içe ya anması i gücü yapısının en önemli özelli idir. Türkiye’de toplam istihdamın önemli bir bölümü tarım sektöründe bulunmakla birlikte, tarımın toplam istihdam içindeki payı gerilemektedir. A a rdaki tabloda istihdamın sektörel da ılımında 2000 yılından 2005 yılına kadar olan dönemdeki geli meler yer almaktadır.

Tablo 6 – Türkiye’de stihdamın Sektörel Da ılımı (%)

Yıllar	Tarım	Sanayi	n aat	Hizmetler
2000	36	17	6.3	40
2001	37.5	17.5	5	39
2002	34.9	18.5	4.4	41
2003	33.8	18	4.5	43.3
2004	33.9	18.2	4.7	43
2005	29.4	19.4	5.3	45.8

Kaynak: TÜ K , Hanehalkı Anketi Sonuçları, <http://tuik.gov.tr>

¹³⁴ Ekin, Nusret, **Geli en Ülkelerde ve Türkiye’de sızlik**, stanbul Üniversitesi Yayınları, stanbul, 1971, s.28.

¹³⁵ Talas, Cahit, **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, Ankara, 1983. s.94-94

Yukarıdaki tabloya genel olarak bakıldığında tarım sektöründeki 2005 yılı rakamları da diğer sektörlerde önemli oranlarda de iklilik görülmemektedir. 2000 yılında istihdam edilenlerin %36'sı tarım sektöründe iken, %17'si sanayi, %6.3'ü inaat sektöründe ve %40'ı da hizmetler sektöründe yer almaktadır. 2005 yılına gelindiğinde ise, bu oranlar sırasıyla %29.4, %19.4, %5.3 ve %45.8 olarak gerçekleşmiştir. Gelimekte olan ülkelerde sanayi sektörü fazla gelişmiş olmadığından istihdamın büyük bir kısmı tarım alanında olmaktadır. İktisadi gelişmeye paralel olarak istihdam tarımdan sanayi sektörüne kaymaktadır. Sanayi sektörü iyice gelişince istihdam hizmet kesimine yayılmaktadır. Buna "üç sektör kanunu" denilmektedir.¹³⁶ Türkiye'deki istihdam rakamlarına baktığımızda; sanayi sektörü yeterli istihdamı sağlamaktan yoksun ve hizmetler sektörü sanayinin yerini almaya gözükmektedir, tarım sektörü rakamları az gelişmiş ülke izlenimini vermektedir.

Belirli bir zaman dilimi içinde, belirli bir yaş üzerindeki nüfus; istihdam edilenler, işsizler, iş gücüne dahil olmayanlar şeklinde üç temel gruba ayrılmaktadır. İstihdam edilenler ile işsizler toplamı iş gücünü oluşturur.¹³⁷ Türkiye'de, okul, yurt, otel, çocuk yuvası, huzur evi, özel nitelikteki hastane, hapisane, kırsal ve ordu evinde ikamet edenler dışında kalan nüfusu ifade eden sivil nüfusun yıllar itibarıyla iş gücü durumu aşağıdaki gibidir.

Tablo 7- Türkiye'de Yıllar itibarıyla istihdam ve işsizlik
(Bin Kişi)

	2000	2002	2004	2007
Toplam nüfus	66.187	68.393	70.556	68.733
15 +Yaş nüfus	46.211	48.041	49.906	49.054
İş gücü	23.078	23.818	24.289	23.512
İş gücüne katılma oranı (%)	49.9	49.6	48.7	47.9
İstihdam edilenler	21.581	21.354	21.791	21.216
İşsiz	1.497	2.464	2.498	2.296
İşsizlik oranı (%)	6.5	10.3	10.3	9.8
İş gücüne dahil olmayanlar	23.133	24.223	25.616	25.542

Kaynak: TÜİK, *Hanehalkı İş Gücü Araştırma Sonuçları*, <http://tuik.gov.tr>

¹³⁶ Zaim, Sabahaddin, *Çalışma Ekonomisi*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1997. s.147.

¹³⁷ Gülburun, Kurtca Mehmet, *Türkiye'de İş Gücünün Genel Durumu İşsizlik ve Türkiye Kurumu*, <http://www.ydkder.org.tr>

Ülkemizin, geli mekte olan bir ülke olmasından kaynaklanan nedenlerle, i gücünün durumu, geli mi ekonomilerden birçok yönüyle farklı durum arz etmektedir. Tablodaki rakamlara göre 2000-2007 yılları arasında i gücüne katılma oranı %2 oranında gerileyerek %47 olmu tur. i gücüne katılım oranının %60 -80 oldu u Avrupa Birli i üyesi üyesi ülkelerle kıyaslandı nda, Türkiye'deki oranının oldukça dü ük oldu u; üstelik yıllar itibarıyla da olumsuz bir seyir içinde bulundu u görülmektedir. Her ülkede ve her geli me safhasında aynı olmayan i gücüne katılma oranı, ülkenin milli hasılasını belirleme yönünden üretim faktörlerinden olan eme in, yani insan gücünün miktar olarak potansiyel kapasitesini belirleme açısından önemli bir göstergedir.¹³⁸

Türkiye'deki mal ve hizmet pazarlarının tamamı uluslararası sermayeye açılmış tır ve bu konudaki hukuki altyapı küresel aktörlerin istedi i ekilde yeniden düzenlenmektedir. Yapılan düzenlemelerde Türk toplumunun çıkarları yerine küresel çıkarlara öncelik tanınmakta ve bu durumdan istihdam ve i sizlik de payını almaktadır. Bu kapsamda K T'ler ya tamamen kapatılmakta ya da özelle tirilmektedir. Özelle tirilen K T'lerin önemli bir bölümü de y ine üretim dı ı kalmaktadır. Üretim dı ı kalan K T'lerin önemli bir kısmı da tarıma dayalı sanayi i letmeleridir. Bu i letmelerin üretim dı ı kalmaları sonucunda; i siz kalanlar sadece o kurulu lar da çalı an insanlar olmayıp, sözkonusu K T'ler için tarımsal ürün yeti tiren çiftçiler de ürünlerine alıcı bulamamaktadırlar ve dolayısı ile i siz kalmaktadırlar. Sigara ve eker piyasasında yerli üretimin saf dı ı bırakılmasıyla, hem tek el ve eker fabrikası çalı anları, hem de onbinlerce tütün ve ekerpancarı üreticisi i siz kalmı tır.

3.2.3. Kamu Hizmet Alanlarının Özelle tirilmesine Yönelik Çalı malar

Küreselle me, kapitalizmin ortaya çıkı ndan itibaren onun ayrılmaz bir parçası olmu ve 1970'li yıllarda giderek hız kazanmı tır. Tüm dünyayı tek pazara dönü türme gayreti, elektronik ve bilgi i lem teknolojilerindeki geli melerden de yararlanılarak sürdürülmektedir.

Sermayenin küreselle me sürecinde; mal, hizmet ve finans piyasalarının serbestle mesi ve uluslararası sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılmasına

¹³⁸ Zaim, Sabahaddin, a.g.e. s. 124.

yönelik çalımlar devam etmektedir. Ayrıca bu amaca yönelik olmak üzere ulusal üretim ve emek piyasalarının kuralsızlaştırılmasına da çalışılmaktadır.

Ekonomik refahın artmasının koşulu ve ölçütü olarak sadece sermayenin karlılığını esas alan anlayışa göre, bağımsızlık, sosyal alt yapı olmak üzere kamu hizmetlerinin piyasanın görünmez eline (kar güdüsüne) bırakılması savunulmaktadır. Böylece piyasanın önündeki tüm engeller kaldırılarak, kamu yatırımları azaltılacak, her türlü mal ve hizmet üretimi özelleştirilecektir.

Dünya ekonomilerinin tek pazara dönüştürülmesi sürecinde; ulusal devletin denetim gücü uluslararası tekelere devredilmekte ve emek piyasaları esnekleştirilerek emek örgütlerinin kazanımları yok edilmektedir. Tek pazara yönelik engellerin kaldırılmasında siyasi müdahaleler de etkin rol oynamaktadır. IMF ve Dünya Bankası gibi örgütlerin bu süreçte önemli bir yaptırım gücü vardır. Türkiye gibi ülkelere küreselleşmeye uyum politikaları bu kurumlar tarafından dayatılmaktadır. Yeni liberal politikaların az gelişmiş ülkelere önerdiği “kalkınma” modeli, daraltıcı para ve maliye politikalarına dayanan ve yüksek reel faiz ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sistemini amaçlayan, dışı açığı bir iktisadi yapıyı öngörmektedir.

1995 yılında yürürlüğe giren Dünya Ticaret Örgütü içinde hizmet alanlarının uluslararası ticaretini dünya bazında denetleyecek bir anlaşma olan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) imzalanmıştır.

GATS, uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram, kural ve ilkeleri ortaya koyan çok taraflı bir anlaşmadır. Türkiye bu anlaşmaya kurucu üye olarak imza koymuş, 1995 yılı itibarıyla Dünya Ticaret Örgütü üyesi olarak birlikte uygulama alanına girmiştir.

GATS ile hizmet sektöründeki ticari rekabet ve uluslararası hizmet ticareti önündeki son idari engellerin de amaçlı olarak kaldırılması hedeflenmektedir. GATS, hizmet alanlarının serbest piyasaya açılması için mevcut düzenlemeleri genişleten ve hukuki belirsizlik kazandıran çok taraflı yatırım ve ticaret anlaşmasıdır. Eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ulaşım, posta, belediye hizmetleri, doğa, kültür, içme suyu, ulusal

kaynaklar gibi akla gelebilecek her türlü hizmet alanını kapsamaktadır. Piyasanın kar mantı na teslim edilmesi konusunda anla ma sa lanan hizmet alanları unlardır:¹³⁹

1. Telekom, posta hizmetleri, görsel ve i itsel ileti im hizmetleri.
2. n aat ve ba lantılı mühendislik hizmetleri ,
3. E itim,
4. Su iletim sistemleri, enerji ve atık su i leme,
5. Tüm çevresel hizmetler,
6. Finansal, mali, ve bankacılık hizm etleri,
7. Sosyal hizmetleri de kapsayacak ekilde sa lık ve ba lantılı hizmetler ,
8. Turizm seyahat ve bu iki sektörle ba lantılı tüm hizmet ve ürünlerinin üretimi,
9. Kültürel ve sportif hizmetler,
10. Kara, hava, deniz ve tüm di er ula ım hizmetleri .

GATS hükümleri, kamu hizmetlerinin adım adım irketlerin tekeline geçmesine yardımcı olacak biçimde düzenlenmiştir. Anla ma da yabancıların ülke pazarlarına giri lerine sınırsız ve ko ulsuz haklar sa lanması, irketlere DTÖ ülkeleri aleyhinde Tahkim Kurulu'na gitme hakkının tanınması ve potansiyel kar kayıplarının ev sahibi ülke tarafından kar ılanması, kamu yararı standartlarının ya ama geçmesinin önlenmesi, hükümet fonlarının kamu yararı, belediye hizmetleri ve sosyal programlar için kullanılması yetkisinin sınırlandırılması gibi birçok düzenleme mevcuttur.

GATS, kamu yararı ve demokrasi kavramlarının dünya çapında tahrip eden bir anla madır. Hükümetlerin yetkileri, küresel sermayenin en üst kurulu olarak Dünya Ticaret Örgütü'ne devredilmektedir. Kamu hizmetlerinin özelle tirilmesini ya da serbest piyasaya açılmasıyla kamudaki örgütlü çalı anların yerini güvencesiz, örgütsüz ve daha ucuz emek almaktadır. Ücretler azalırken sosyal kazanımlar da yitilmektedir. Bu süreç sadece kamu çalı anlarına zarar vermekle kalmayıp; ta rımdaki çökü le birlikte i sizlik

¹³⁹ World Trade Organisation, “ *General Agreements On Trade In Services* ”, http://www.wto.org/english/docs_e/docs_e.htm

artmakta ve gerek hizmet üretimi için gerekli olan ürünleri de kapsamı, gerekse destekleme kredilerinin kalkmasıyla birlik te hem kamu hem de di er sektör ler do rudan etkilenmektedir. İ zlik ve yoksullu un artması, sosy al standartların daha da gerilemesi aynı zamanda geni kitleler açısından toplumsal dı lanmanın artması anlamına da gelmektedir. E itim, sa lık, beslenme, sa lıklı bir çevrede ya ama gibi en temel insan hakları piyasaya ve piyasanın acımasız kurallarına te rk edilmektedir.

3.2.4. K T'leri Tasfiye Süreci ve Uygulanan Personel Rejimi

K T'lerde personel istihdamı 233 sayılı KHK'nin 43. maddesine göre yapılmaktadır. Buna göre K T'lerde memurlar (Kadro lu Personel), sözleşmeli personel ve i çiler belirli bir sözleşmeyle te ebbüste çalı an; i ç i ve memurun statüsünde olmayan personeldir.

K T'lerde istihdam edilen personelden memurlar 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na, i çiler ise kanunu'na tabi olarak çalı maktadırlar. Sözleşmeli personel istihdam edilmesi hakkında açık bir yasal düzenleme yoktur. Ancak sözleşmeli personel uygulamasının temeli Anayasada mevcuttur. Anayasanın 128. maddesinde “Devletin, kamu iktisadi te ebbüsleri ve di er tüzelki ilerin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdi i asli ve sürekli görevler, memurlar ve di er kamu görevlileri eliyle görülür” denilmektedir. K T'lerde istihdam edilen sözleşmeli personeli bu maddede geçen “di er kamu görevleri” kapsamında de erlendirmek mümkündür. Bakanlı ın K T personelinin sözleşmeli statüye geçirilmesinin esaslarını açıklayan genelgesinde anayasanın 128. maddesine uygun luk vurgulanmıştır. 233 sayılı KHK'nin 43. maddesi de bu prensibe uygun olarak düzenlenmiştir ve K T'lerde memurların çalı tırabilece i gibi memur ve i ç i statüsünde olmayan sözleşmeli personelin de çalı tırabilece i hükme ba lanmıştır. Böylece sözleşmeli personel Anayasanın 128. maddesindeki di er kamu görevlileri kavramı içine sokulmuştur. Böyle bir yorum tüm K T çalı anlarını sözleşmeli personel statüsünde çalı tırma sonucuna götürmüştür. Hatta son yıllarda K T dı ındaki genel

katma bütçeli kuruluşlar KHK'ler çerçevesinde sözleşmeli personel çalıştırma yolunu seçmişlerdir.¹⁴⁰

Sözleşmeli personel denilince, özel öğrenim gerektiren belirli görevlerde, yasalarda belirtilen esaslara uygun olarak, geçici ve süreli işlerde sözleşmeli çalıştırılan kişiler anlaşılmaktadır. Sözleşmeli statü belirli bir iş için uzmanlaştırmayı bir elemanı yüksek ücretle çalıştırarak, işi en iyi biçimde yürütmek ve iş bittikten sonra çalışanın işini keserek devlet bütçesine gereksiz yere yük olmasını önlemek için getirilmiş bir statüdür. 12 sayılı KHK'de sözleşmeli personelin ancak zorunlu hallerde sınırlı olmak üzere, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde ya da kalkınma plan ve programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işbirliği için artan hallerde ilgili kurumun önerisi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Amaç KHK'lerde ve diğer kurumlarda üst kademe yönetiminin ihtiyaç duyduğu nitelikli elemanların özel sektöre geçişini önlemektir. Üst kademe yöneticiler için doğrudan bu gerekçe KHK personelinin tümü için geçerli değildir. Sıradan bir KHK personelinin sözleşmeli çalıştırılması, işine son verilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu iş KHK'lerin özelleştirilmesine yönelik bir istihdam politikasıdır. Geçici statüsünde çalışanların bile sözleşmeli statüye geçilmesinin temelinde bu tür personelin sahip olduğu toplu sözleşme ve grev hakkı gibi bazı güvencelerden uzaklaştırma yatmaktadır.

Kamuda ve KHK'lerde gittikçe artan sözleşmeli personel çalıştırma isteminin nedeni KHK'lerin özelleştirilmesidir. Bir başka ifadeyle özelleştirilecek işletmelerin alıcılar açısından cazip hale getirilmek istenmesindedir. Sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaştığı yıllar ile özelleştirme girişimlerinin hız kazandığı yılların çakışması bir tesadüf değildir. Sözleşmeli Personel uygulaması diğer taraftan sendikasız çalıştırmanın bir aracı olmuştur.¹⁴¹

Özelleştirme sürecinde KHK'lerde çalışan personel sayısı azalırken sözleşmeli çalışanların sayısı oransal olarak artmıştır.

¹⁴⁰ Serim, Bülent, **Sözleşmeli Personel**, Gümü Matbaası, Ankara, 1987. s. 94.

¹⁴¹ Işık, Alpaslan, **Özelleştirme ve Sendikalar, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, ODTÜ .B.F. Yayınları, Ankara, 1991, s.50.

Tablo 8 – K T’lerde Çalışan Sözleşmeli Personel, Memur ve İÇİ Sayısı

Yıllar	Sözleşmeli Personel	Memur	İÇİ
1984	1.374	297.470	443.271
1987	116.786	223.602	486.055
1991	270.889	84.661	425.317
1993	266.458	94.401	399.295
1995	237.411	91.881	337.214
2002	179.698	17.240	256.721
2004	116.517	9.097	250.749
2006	85.016	7.047	141.414

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı “K T’lerde İstihdam Sayısı”, <http://www.hazine.gov.tr>

Yukarıdaki tabloda yıllar itibarıyla K T’lerde memur, İÇİ ve sözleşmeli personel istihdamı görülmektedir. Özelleştirme faaliyetlerinin başladığı yıllardan itibaren sözleşmeli personel sayısında hızlı bir artış olmuştur. 1984 yılında 1.374 sözleşmeli personel var iken bu sayı 1993 yılında 266.458’ine yükselmiştir. Bu dönemde sözleşmeli personel artışının önemli nedeni memur ve İÇİ statüsündeki personelin sözleşmeli statüye geçirilmesidir. Diğer taraftan tabloda da görüldüğü gibi memur ve İÇİ sayısındaki azalmanın nedeni de bunların sözleşmeli statüye geçmesi olmuştur. Sonraki yıllarda yapılan özelleştirmeler sonucunda K T’lerde çalışan İÇİ, memur ve sözleşmeli personel sayısında önemli azalmalar olmuştur.

K T’lerde sözleşmeli personel çalıştırılmasıyla ilgili temel ilkeleri 233 sayılı KHK’nin 41. maddesinde bulabiliriz. Bu ilkeler;

- Yetenekli elemanlarının işe alınması, işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesini,

- Verimlilik kararlılık ilkelerine ba lı olarak maliye t bilinci içinde çalı tırılmasını,
- Çalı tı ı kurulu ta göreve devamını özendirecek bir özlük haklar ı sisteminin gerçekleştirilmesini,
- Yaratıcılı ın, giri mcili in, ba arının ve çabanın maddi ve manevi olarak de erlendirilmesini öngörmektedir.

Aynı kanun hükmünde kararnamenin 43. maddesinde, K T’lerde sözleşmeli personel çalıştırılabilece i; sözleşmeli personelin, belirli bir sözleşme ile teebbüs te çalış an, i ç i ve memur statüsünde olmayan personel oldu u; 44. maddesinde, sözleşmeli personel aylık ücret ile i yerinin üretim, karlılık, verimlilik, kalite, satı , ihracat ve di er hususlarda ba arılı olması halinde ve bu ba arıya katkısı oranında azalıp ço alan prim verilece i hükme ba lanmıştır.

KHK’nin 46. maddesinde, sorumluluk ve yükümlü ünü yerine getirmeyen K T personelinin devlet memuru gibi cezalandırılacağı; 48. maddede, personelin belli bir süre veya geçici olarak ve maddede belirtilen gör evlerle yurtdışı na gönderilebilece i; 49. maddesinde de sözleşmeli personelin, bu KHK ile öngörülen haller dışında ba ka bir i le me gul olmayacakları belirtilmiştir.

233 Sayılı KHK ile K T’lerde i lerin memur, sözleşmeli personel ve i çiler tarafından yerine getirilece i belirtilirken 308 sayılı KHK ile K T’lerde i lerin sözleşmeli personel ve i çiler eliyle yerine getirilece i ve memurların da en geç 1988 yılı sonuna kadar sözleşmeli statüye geçmeleri öngörülmü tür. Ancak Anayasa Mahkemesi 308 sayılı KHK’nin bazı maddelerini iptal etmiştir. Bunun üzerine K T personeliyle ilgili 399 sayılı KHK 1990 yılında yürürlü e girmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı do rultusunda düzenlenen bu kararname ile K T’lerde genel idare esaslarına göre yürütülen i lerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olarak memur çalıştırılabilece i hükmü ile K T çalışanları; memur , sözleşmeli personel ve i çiler olmak üzere üç gruba ayrılmıştır. Anca bu kararnameye göre memur olarak çalışan personel isterse sözleşmeli hale gelebilecektir. 399 sayılı KHK’nin bazı maddeleri 1991 yılında Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. Personel rejimini düzenlemek üzere yayımlanan ancak anayasaya aykırılık gerekçesiyle iptal edilen 399 sayılı KHK ‘nin iptal gerekçeleri de dikkate alınarak yeni bir düzenleme yapan 3771

sayılı kanun 1992 yılında yürürlü e girmi tir. 1991 yılında yürürlü e giren 453 sayılı KHK ile 399 sayılı KHK'nın 58'inci maddesi de i tirilerek sözle meli personel hakkında da söz konusu KHK'de bulunmayan hallerde 657 sayılı Kanun'un ilgili hükümlerinin uygulanması öngörölmü tür.

K T'lerde çalı an i çiler özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmektedir. K T'lerde i ç i personelin istihdamı; 1475 sayılı Kanunu, 2821 sayılı toplu Sözle mesi Grev ve Lokavt Kanunu, 2822 sayılı sendikalar Kanunu, 506 sayılı sosyal sigortalar kanunu ile bu kanunlarda ek ve de i iklik yapan Kanun ve KHK hükümlerine göre yürütölmektedir.

Özelle tirmeyi savunanlara göre K T'lerin ba arısızlıklar mın altında yatan en önemli neden bu i letmelerdeki a ır ı istihdamdır. Bu görü e göre "K T'lerde yıllarca politik baskılar sonucu verimlilik dikkate alınmadan sadece istihdam amacı ile kadrolar geni letilmi ve ihtiyaç fazlası istihdam ortaya çıkmı tir. Bu durum zaman geçtikçe K T'lerin giderlerini artırmı ve kamu kesimi açıklarına neden olmu tur. Böylece, bütçeden bu i letmelerin aç ını kapatmak amacıyla büyük paylar ayrılmı tir. Bu da Türkiye'de enflasyonun en önemli nedenlerinden birini olu turmu tur.¹⁴²

Bu anlamda özelle tirme uygulamasında yapılacak ilk i özelle tirme kapsamına alınan i letmelerdeki istihdamın azaltılması olmaktadır. Bu güne kadar yapılmı olan özelle tirme uygulamaları bu olguyu kanıtla maktadır. Özelle tirmeler bir yandan i sizli e neden olurken di er yandan özel sektöre göre daha iyi durumda olan, kazanılmı sosyal haklara sahip, sendikalarda örgütlü kamu i çili i tasfiye edil mektedir. Özelle tirilen kamu i letmelerinde, çok daha dü ük ücretle, sosyal haklardan mahrum ve sendikasız i ç i çalı tırılması yaygın hale gelmektedir.

3.2.5. stihdamda Farklıla ma, Esnek Çalı ma ve sizlik

1973 Petrol kriziyle ya anan ekonomik durgunluk döneminde öncelikle istihdamın artırılması, i sizli in azaltılması amacıyla standart istihdam türü yanı sıra alternatif istihdam türü olarak "standart d ı ı istihdam türleri" ne ihtiyaç duyulmu tur. Standart d ı ı çalı ma, 1980'li yıllara gelindi inde bu defa küreselle me ve

¹⁴² Boratav, Korkut ve Ergun Türkcan, **Türkiye'de Sanayilemenin Yeni Boyutları ve K T'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, stanbul, 1993, s. 47.

özelle tirmenin neden oldu u uluslararası rekabete kar ı emek maliyetinin azaltılmasında da ba vurulan yollardan biri haline gelmi tir. İ letmelerin emek maliyetlerini azaltma çabaları, sonuçta esnek çalı ma ekillerinin yaygınla masında giderek etkili olmu tur.¹⁴³

gücü maliyetini dü üyerek rekabet gücünü artırmak isteyen firmalar, yatırımlarını öncelikle yasalarla korunan i gücü piyasalarında saat ücretiyle i çi çalı tırmak yerine sosyal korumanın olmadığı , dü ük ücretle çalı maya hazır i çi bulabilecekleri ülkelere yapmayı tercih etmi lerdir. Küresel i gücü piyasalarına açılmayan firmalar ise, çalı ma hayatı mevzuatında esnekle meye v e kuralsızla tırmaya gidilmesinin gereklili ini savunmu lardır. Bu ba lamda, kısmi süreli çalı ma, evde çalı ma, i payla ımı, ça rı üzerine çalı ma gibi biçimleri olan esnek çalı ma, istihdam artırıcı, i sizli i azaltıcı etkisiyle birlikte ekonomik rekabe tin olumsuzluklarını aza indirmede, i letmelerin rekabet gücünü artırmada gerekli görülmektedir.¹⁴⁴ Esnek çalı ma ekilleri 1980 sonrası dönemde giderek yaygınla mı tır.

veren tarafı, i letmede tam gün ihtiyaç duymadı ı, haftanın belirli günlerinde ya da belirli saatlerinde ihtiyaç duydu u uzmanlık ve bilgiyi sa layacak i gücünü tam sürekli çalı ana oranla daha ucuza temin edebildi i için esnek çalı ma türlerini benimsemi tir. İ ç kesimi ise, en azından kendisine istihdam imkanı, az da olsa belirli bir gelir güvencesi sa ladı ndan bu tür istihdamı kabullenmek zorunda kalmı tır.¹⁴⁵ Klasik i hukuku literatüründe i çinin ve i yerinin tanımında bile ciddi de i meler ortaya çıkmı tır. İ çinin i yerinde i verene ba ımlı olarak bir ücret kar ılı nda çalı an ki i oldu u biçimindeki tanım artık bütün çalı anları ifade edememektedir.

Türkiye’de 1936 tarih ve 3008 sayılı ilk i Kanunu’nun yürürlü e girdi i 1937’den 2003’e kadar yasal olarak sadece tam süreli standart çalı ma biçimine izin verilmi tir. Bireysel i hukukunda köklü de i ikliklere gidildi i 2003 yılına kadar Türk mevzuatı istihdam türleri ve i süreleri bakımından esnekli e yer vermemi tir.

¹⁴³ Kutsal, Gülten, **Türkiye’de İ stihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni İ stihdam Türleri**, Beta Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 121-136.

¹⁴⁴ Yavuz, Arif, **Esnek Çalı ma ve Endüstri li kilerine Etkisi**, Kamu- , Yayını, Ankara, 1994.

¹⁴⁵ Dereli, Toker, “*Teknolojik De i meler, Çalı ma li kileri ve Yeni İ stihdam Türleri*”, **Endüstri li kileri ve İnsan Kaynakları Dergisi**, C.3, s.2 İstanbul, 2001.

1990'lı yıllarda i veren kesimi, küreselle me sürecinde i letmelerin ort aya çıkan yeni çalı ma ko ullarına uyum sa layabilmesi için, kanunu'nda esnekli e yer veren düzenlemeler yapılmasını istemi lerdir. Bu arada bazı i verenler yasal düzenleme yapılmasını beklemeden kısmi süreli çalı ma, ça rı üzerine çalı ma, eve i verme gibi farklı istihdam biçimlerini uygulamı lardır. 2003 yılında yürürlü e giren 4857 sayılı yeni Kanunu'nda 67 yıl uygulamada kalan tek istihdam türü olarak uygulanan standart çalı ma yanında esneklik içeren yeni istihdam türlerine yer verilmi tir. Küreselle me sürecinin ekonomik ve sosya l boyutunun Türk çalı ma hayatına getirdi i de i im dikkate alınarak yeni düzenlemeler yapı lmı tır.

4857 sayılı Kanun, esnek çalı ma biçimlerine “Kısmi Süreli ve Tam Süreli Sözle mesi” ba lı ı altında 13. maddede ve “Ça rı üzerine çalı ma” adı altında 14. maddede yer verilmi tir. Di er taraftan, yeni i Kanunu'nda 11. maddede esaslı bir nedene dayalı olarak belirli süreli sözleşmelerin sınırsız sayıda yapılabilmesine imkan tanınmasıyla da esneklik sa lanmı tır.

Yeni Kanunu'nun 7. maddesinde, yaygın adıyla “ödünç i ili kisi” olan, holding içi ili kilerde, irketlerin vasıflı i gücü ihtiyacının kar ılanmasında ya da mali güçlüklerle kar ıla an i verenlerin i çisini, i lerin düzelmesine kadar ba ka bir i verene verilmesi ekinde ortaya çıkan “geçici i ili kisi” ne imkan tanınmı tır.

Yine Kanunu'nun “Çalı ma Süresi” ba lıklı 63. maddesinde i verilere, “yo unla tırılmı ve “denkle tirilmi ” i süreleri belirleme imkanı verilmi tir. Böylelikle 1475 sayılı Kanun'daki haftalık 45 saatlik sürenin çalı ılan günlere e it olarak bölünme zorunlulu u kaldırılarak çalı ma sürelerinde esneklik sa lanmı tır. Tarafların anla ması ile haftalık normal çalı ma süresi, i yerlerinde haftanı n çalı ılan günlerine, günde onbir saati a mamak ko uluyla farklı ekilde da ıtılabilir hale getirilmi tir. Yasanın 64. maddesinde ise; zorunlu nedenlerle i in durması, ulusal bayram ve genel tatillerden önce veya sonra i yerinin tatil edilmesi ya da i çinin talebi ile kendisine izin verilmesi hallerinde i veren e iki ay içinde çalı ılmayan süreler için telafi çalı ması yaptırabilmesine imkan vermi tir.

3.2.6. stihdamda Yapısal Sorunlar ve Kamu Yatırımlarının Gereklili i

stihdamın yapısı ve sorunları ülkelere göre de i iklik göstermektedir. Sanayile mi ülkelerde ürün bile imi ve istihdamın sektörel yapısı, sanayi sektöründen hizmetler sektörüne do ru geli mektedir. Bu ülkelerin istihdam sorunları daha çok konjonktürel özellik ta ımakta ve emek tasarruf eden ileri teknolojilerin yol açtı ı sorunlar daha yo un ya anmaktadır. Sanayile mekte olan ülkelerde tarım sektörü önemli bir istihdam alanı oldu undan bu ül kelerde istihdamın yapısı tarımda makinele meye ve ülkedeki sanayile me sürecine ba lı olarak köyden kente göçe yol açmakta, sonuçta istihdamın yapısı tarımdan sanayi ve hizmetler sektörüne do ru de i mektedir.

Türkiye’de istihdam sorunu yapısal bir nitelik ta ımaktadır. Bir taraftan azgeli mi ülkeler ortalamasına yakın hızda artan nüfusun baskısı ve nüfusun nitelik, meslek-i bile imindeki olumsuzluklar, di er taraftan ileri teknoloji kullanımının ve otomasyonun aç ı a çıkardı ı i gücü fazlası ve istihdam yaratma potansiyeli yüksek sektörlerde yatırım için yeterli kaynak yaratılamaması, sorunu yapısalla tırmaktadır. Geli me sürecinde ve zorunlulu unda olan Türkiye, ekonomik ve sosyal yapısındaki dengesizliklere ek olarak, uygulanmakta olan makro ekonomik politikaların da etkisiyle her geçen gün daha a ırla an istihdam ve i sizlik sorunuyla kar ı kar ıya bulunmaktadır.

Gerek bölgeleraras ı e itsizliklerin giderilmesi gerekse yörece geri kalmı bölgelerde istihdamın ve gelirin artırılması için sosyal fayda ilkesiyle çalı an kamu i letmelerine duyulan ihtiyaç kaçınılmazdır. ster yerli ister yabancı olsun, özel sermaye irketleri, piyasa fiyatlarının belirledi i kar ve maliyet hesaplarına göre çalı maktadır. Dolayısıyla, bir özel sermaye grubunun, geri kalmı bir bölgede yatırım yaparak üretimde bulunması, piyasa fiyatlarının muhasebe yönetimlerinde zarar edece i gerekçesi ile söz konusu olmaya bilir. Oysa bölgesel kalkınma ve bölgesel gelirin artırılması açısından sosyal faydanın yüksek oldu u böylesi durumlarda kamu i letmecili inin geli tirilerek sür dürülmesi gerekli olmaktadır.

GENEL DE ERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye, ekonomik ve sosyal yapısındaki dengesizliklere ek olarak, uygulanmakta olan özelleştirme politikasının da etkisiyle her geçen gün daha da ağırlaşan istihdam ve işsizlik sorunuyla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu durum, ülkenin sosyal ve siyasal yapısında olumsuz gelişmelere yol açacak nitelik kazanmaktadır. AB düzeyinde ve tarzında sosyal koruma sistemi olmayan Türkiye’de, devletin özelleştirmeler yoluyla ekonomiyi yönlendirmedeki rolü azaltılmaktadır. Sorunun çözümünü piyasa kurallarının serbestleştirilmesine terk etmek yönündeki yaklaşımlar, sosyal devlet anlayışıyla bağdaşmamaktadır.

İstihdam, gündeme geldiğinde genellikle diğer ekonomi politikalarının gölgesinde kalmaktadır. İşsizliğe yönelik çözüm önerisi olarak “Türkiye büyüyecek ve büyüyen ekonomide istihdam artacak” cümleleriyle sınırlı kalmaktadır. Türkiye son yıllarda büyüme hedeflerini, yabancı sermayeye, dolayısıyla ithalata dayalı yatırımlara ve tüketime bağımlı bulunmaktadır. İthalata ve dış kaynağa dayalı büyümeye çalışırken Türkiye’nin kambiyo rejimiyle birlikte yabancı sermaye mevzuatını da değiştirilmesiyle, dış kaynaklar, sabit sermaye yatırımları ve üretim yerine kısa vadeli portföy yatırımlarına yönelerek “sıcak para” halini almaktadır. Böylece, yabancı sermaye girişine bağlı büyüme ile istihdam arasındaki “nedensellik” ilişkisi giderek ortadan kalkmaktadır. İstikrarsız ve dalgalanmalara bağlı büyüme, kalıcı bir istihdam ortamı sağlamaktan uzaktır. Bu nedenle Türkiye büyüyen ancak istihdam yaratamayan bir ülke konumundadır.

Küreselleme; içinde bulunduğumuz dönemde etkinliğini artıran kapitalizmin çok uluslu şirketler aracılığıyla dünya boyutunda kurduğu ekonomik egemenliğin son aşaması olmaktadır. Gelişmiş ülkeler, mal hizmet ve sermayeyi ülkeler arasında olanaklı bir hızla dolaştırarak, gelişmekte olan ülkelerin ekonomisini, sanayisini ve çalışanlarını büyük çapta etkilemekte, politik ve toplumsal değerleri bozarak, gelir dağılımını kötüleştirilmektedirler. Spekülatif sermaye, olanaklı boyutlara ulaşan krizlerin yıkıcı etkileri ile çalışanları yoksullaştırmaktadır. Özellikle son yıllarda çalışanların sosyal hakları ve ücretleri azalmış ve refah düzeyleri düşmüştür. Küreselleme aynı zamanda, tekellerin avarızı kara dayanan birikimi için savaş, gerginlik, çevre sorunları, dünya kaynak ve değerlerinin yağmalanmasına neden olmaktadır. Çokuluslu şirketlerin temel

stratejileri ise bu düzene kar ı koymak isteyenleri yok etmektir. Bu amaçla sendikasıyla ma, uluslararası tahkim yoluyla, IMF ve Dünya Bankası baskısıyla özelle tirme ve rant ekonomisini egemen kılma uygulamalarıyla geli mekte olan ülkelerin geleceklerini ipotek altına almaktadırlar. Sermaye toplum ili kisinde, toplumun güvenli ini sa layan kamu yatırımlarının ortadan kaldırılması; toplumu sermaye kar ısında korumasız, güvencesiz bırakmaktadır. Toplumsal kaynakların toplumun ihtiyaçlarının giderilmesi için kullanılmasını öngören kamusal ekonomi yerine; sermayenin ihtiyaçlarına uygun olarak yapılanan piyasa ekonomisi yerle tirilmektedir. Böylece kamu hizmetleri de kamusal yarar çerçevesinde de il, piyasa mantı ı ile tanımlanarak paralı hale getirilmektedir.

Türkiye’de devlet ve özellikle hükümetler bir gelene e, iktisat felsefesine ve iktisat modeline sahiptir. Türk ekonom isi için tercih edilen ekonomik model, temeli ile özel karar ve tercih serbestli ine, fakat kamu kesiminin büyük bir güce sahip bulundu u ve teorik olarak piyasa mekanizmasına ba lı bir karma ekonomi modelidir.

Bu karma ekonomik yapıda devlet, ekonomiyi yö nlendirme ile ilgili sorumlukları, fikirleri ve gücü, ba ta Anayasa ’nın hükümete yükledi i sosyal sorumluluklar çerçevesinde; sosyal adalet, tam istihdam, sosyal güvenlik, refah devleti kavramları ile di er yasalarda hükümetlere yüklenen ekonomik sorumlulu ktan almaktadır. Bu yönüyle devlet, temel iktisat felsefesi ile , ulusal ekonomik hedefleri ile, kamu hizmetlerine yönelik kararları ile, ekonomiye yaptı ı dolaysız müdahalelerle, bürokratik kontrollerle, genel iktisat politikası ile ekonominin gidi ine ve özel sektörün faaliyetlerine tesir etmektedir. Bu kararlar ve tesi rler içerisinde K T’lerin yeri ve önemi büyüktür. K T’ler, piyasa ekonomisinin kuralları çerçevesinde kaynak yaratan, istihdam sa layan, ekonominin bütününde di er kurulu ların verimlili ini artıran ve yönlendiren, ekonominin temel kurulu larıdır.

Çalı manın sadece bir zorunluluk ya da özgürlük meselesi de il aynı zamanda bir hak oldu u dü üncesi, sosyal hakların geli mesiyle hayata geçen bir dü üncedir. Çalı ma özgürlü ü kavramına anlam ve de er kazandıran da çalı ma hakkıdır. Öte yandan çalı ma hakkı birçok sosyo-ekonomik hakkın ba landı ı çok temel bir hak konumundadır. Bu nedenle sosyal devlet anlayı mın gere i olarak çalı ma hayatına yönelik düzenlemeler yapılmaktadır. Çalı ma hakkını kabul eden anlayı içinde devlet,

İ gücünün e itimi, i bulma, çalı ma ko ullarının iyile tirilmesi, i sızlık sigortası gibi birçok uygulamayı hayata geçirmek durumundadır. Bu yükümlülüklerin uygulamadaki somut yansımaları, devletin uygulayacağı istihdam politikalarını ortaya çıkarmaktadır.

İ sızlık sorunu kar ısında benimsenen yakla ım ve politikaların bir ucunda, bu sorunun çözümünü ekonomik geli meye bırakan liberal yakla ımlar yer alırken, di er ucunda ise bu durumu toplumsal bir sorun olarak kabul ederek istihdam politikalarına öncelik veren yakla ımlar bulunmaktadır.

Emekten ve ulusal ba ımsızlıktan yana olan bir yönetim, sa lık, e itim, teknoloji, ileti im, tarım, finans ve bankacılık gibi ulusal ekonominin stratejik sektörlerinde ucuz ve sürekli hizmet ve sınai girdi üretmek ve vatandaşlarına gıda güvenli i sa lamak zorundadır. Bu amaçla piyasanın acımasız ve gelir da ılımını bozucu yapısının denetim altına alınması için’’sosyal fayda-sosyal maliyet’’ ilkesine göre kamusal hizmet üretimi anlayı mın ön plana çıkartılması, önemli bir gereklilik olarak görülmektedir.

Gerek bölgelerarası e itsizliklerinin giderilmesi, gerekse görece geri kalmı bölgelerde istihdamın ve gelirin artırılması için sosyal fayda ilkesiyle çalı an kamu i letmelerine duyulan ihtiyaç kaçınılmazdır. İster yerli ister yabancı olsun, özel sermaye irketleri, amaçları gere i, piyasa fiyatlarının belirledi i kar ve maliyet hesaplarına göre çalı maktadırlar. Bu nedenle, bir özel sermaye grubunun, geri kalmı bir bölgede yatırım yaparak üretimde bulunması, piyasa ko ullarında zarar edece i gerekçesiyle mümkün olmayabilir. Oysa bölgesel kalkınma ve bölgesel istihdamın artırılması açısından sosyal faydanın yüksek oldu u böylesi durumlarda kamu i letmecili inin geli tirilerek sürdürülmesi gerekli olmaktadır.

KAYNAKLAR

- AKDO AN; Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1985.
- AKGÜÇ, Öztin; “Özelle tirme Yöntemleri ve Uygulama Sorunları,” **TABA ve YASED Ortak Paneli**, 13.06.1989, Yased Yay., No: 35, stanbul, 1989.
- AKGÜÇ, Öztin; **Ekonomik Gerçe i Arayı** , Ba lam Yayıncılık, Ankara, 1991.
- AKKOYUNLU, Pınar; **Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi**, Bahçe ehir Üniversitesi SBE C.1 Eylül, 1999, Sy.1.
- AKSOY, A. inasi; “Özelle tirme -Yeni Dünya Düzeni Kar ısında Türkiye” **Açık Oturum**, 14 Ocak 1995 Ankara, **Türk Harb Sendikası Yayını**.
- AKTAN, C. CAN; **Kamu ktisadi Te ebbüsleri-Özelle tirme**, Bilkom Matbaası, zmir, 1987.
- ALK N, Erdo an; “K T’lerin Özelli i ve Özelle tirme”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mart, Nisan, 1983.
- ALPER, Yusuf; **ktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelle tirme**, Sa lık-Sendikası Yayınları, Ankara, 1994.
- ALTINOK, Tevfik; “K T, Sorunları ve Özelle tirme”, **3. zmir ktisat Kongresinde Sunulan Tebli** , 4-7 Haziran 1992, T.C. Ba bakanlık DPT Yayını.
- ARAY, Suat; K T’lerin Kurulu u, Geli imi ve Düzenlenmesi Çabaları” **MPM Verimlilik Açısından K T’lerin Yeniden Düzenlenmesi ve Geli tirilmesi Semineri**, Ankara, 1973.
- ATASOY, Veysel; **Türkiye’de Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve Özelle tirme Sorunu**, Türk Dünyası Ara tırmaları Vak fı Yayınları, Ankara, 1993.
- AYSAN, Mustafa ve Selahattin Özmen; **Türkiye’de ve Dünya’da Kamu ktisadi Te ebbüslerinin Özelle tirilmesi**, Karde ler Basımevi, stanbul, 1981.
- BAKLACIO LU, Sadık; **Kamu ktisadi Te ebbüsleri-Genel Esaslar-Çe itli Ülkelerde ve Türkiye’de**, Ekonomi ve Maliye Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1976.

- BA ARAN, Funda ve Önder Özdemir; **Telekominikasyonda Özelle tirme, ddialar, Örnekler, Gerçekler**, K GEM Yayınları, Ankara, 1998.
- BA BAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU; “1986–1998 Yılları Kamu ktisadi Te ebbüsleri Genel Raporları”, Ankara, 2000.
- BA BAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU; **Tekel letmeleri Genel Müdürlü ü 2001 Yılı Raporu**, Ankara, 2002.
- BA BAKANLIK; **Ekonomik Önlemler Uygulama Planı**, 5 Nisan 1994.
- BA KAYA, Fikret; **Küreselle menin Karanlık Bilançosu**, Özgür Üniversite Kitaplı 1, Ankara, 2000.
- B NAY, ükrü; “Kamu ktisdi Te ebbüsleri Sorunlarına Analitik Bir Yakla ım”, **Hazine ve Dı Ticaret Dergisi**, Sy. 17, Ankara, 1993.
- BORATAV, Korkut ve Ergun Türkcan, **Türkiye’de Sanayile menin Yeni Boyutları ve K T’ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, stanbul, 1993.
- BULUTO LU, Kenan; **Kamu Ekonomisine Giri**, Temat Yayınları, stanbul, 1977.
- CEV ZO LU, Hulki; **Türkiye’nin Gündemindeki Özelle tirme**, Beyaz Yayınları, stanbul, 1989.
- CHOSSUDOVSKEY, Michel; **Yoksullu un Küreselle mesi ve IMF ve Dünya Bankası Reformlarının çyüzü**, Çev. Ne enur DOMAN Ç, Çivi Yazıları, stanbul, 1999.
- COOK, Paul; **Privatization in Less Developed Countries**, Harvester Wheatsheat, London, 1988.
- ÇA ILTAY, Kür at; **Kullanıcı Gözü le Türk Teleko m Servisleri**, <http://www.metu.edu.tr/~kursat/paper/net-tr95/tthtml>
- ÇAVDAR, Tevfik; **Türkiye’de Liberalizm**, mge Kitapevi, Ankara, 1992.
- ÇELEB , I ın; **Yeni Bir Düzen Anlayı ı-Özelle tirme**, Milliyet Yayınları, stanbul, 1995.
- DEREL , Toker; “*Teknolojik De i meler, Çalı ma li kileri ve Yeni stihdam Türleri*”, **Endüstri li kileri ve nsan Kaynakları Dergisi**, stanbul,2001.

- DER N, Haldun; **Türkiye’de Devletçilik**, Yücel Yayınevi, İstanbul, 1940.
- D NLER, Zeynel; **Mikro Ekonomi**, Geliştirilmi 14. Basım, Ekin Kitapevi, Bursa, 2002.
- DO AN, Yahya; **Kamu İktisadi Teebbüsleri ve Özelleştirme**, Fakülteler Kitapevi, İzmir, 1993.
- DO RUELE, A. Suut ve Fatma Do ruel; **Osmanlı’dan Günümüze Tekel**, Tarih Vakfı Yayınları, 2000.
- DPT; *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 -1995)*, <http://ekutup.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr>
- DPT; “*Özelleştirme Ana Planı*”, <http://www.ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim/ozel2.html>
- DPT; Sekizinci Be Yıllık Kalkınma Planı, **Gıda Sanayi; Özel İhtisas Komisyonu Çay Sanayi; Alt Komisyon Raporu**, 2001.
- DPT; Tütün ve Tütün Mamulleri Sanayi, **Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000.
- ED L, Yücel; “Nasıl Bir Özelleştirme”, **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Mayıs, 1986.
- EK N, Nusret; **Gelişen Ülkelerde ve Türkiye’de İktisat**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1971.
- ERDO DU, Seyhan; “**Hizmet Ticareti Genel Anlaşması ve Mühendislik Hizmetleri**” Paneli 28 Aralık 2002 İstanbul. <http://www.imoistanbul.org.tr>
- ESMER, Yılmaz; “**Piyasa Ekonomisi, Özelleştirme ve Ekonominin Kanunları**”, **Toplum ve Ekonomi**, Sy. 4, İstanbul, 1993.
- ET BANK, **Cumhuriyetimizin 50. Yılında Etibank**, Ankara, 1973.
- FALAY, Nihat; “Özelleştirmenin Gereklilikleri ve Etkileri” Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Otuzbe inci Seri, 1991/1992, Yayın No: 77, Güney Matbaası, İstanbul, 1993.
- GÜLER, Birgül Ayman; “Yeni Sağlık ve Devletin Değeri” **TODA E Dergisi**, 1996.

GÜLER, Birgül Ayman; **Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu**, 10, 11 Ekim 2003 Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Yol- Sendikası, Ankara.

HAZ NE MÜSTE ARLI I; “K T’lerde stihdam Sayısı”, <http://www.hazine.gov.tr>

I IKLI, Alpaslan; **Özelle tirme ve Sendikalar, Dünyada ve Türkiye’de Özelle tirme**, ODTÜ .B.F. Yayınları, Ankara, 1991.

STANBUL SANAY ODASI; **Türkiye’nin 500 Büyük Sanayi Kurulu u**, 2004.

KAFALU, A. Ba er; “K T’ler Hakkında Bilgiler ve Genel Öneriler Kapsamı”, **ktisat Dergisi**, Sy. 218-219. **ktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayını**, Ocak- ubat, 1993.

KARASAN, Candan; “Özelle tirme ve Kamu Sektörü” **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Yıl: 24 Sy. 10, Ekim, 1987.

KARLUK, Rıdvan; **Türkiye’de Kamu ktisadi Te bbüsleri ve Özelle tirme**, Erter Matbaacılık, stanbul, 1994.

KAZGAN, Gülten; **Küreselle me ve Ulus-Devlet Yeni Ekonomik Düzen**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, stanbul, 2002.

KAZGAN, Gülten; **Yeni Ekonomik Düzend Türkiye’nin Yeri**, Altın Kitabevi, stanbul, 1994.

KEPENEK, Yakup; **Geli imi, Sorunları ve Özelle tirmeleriyle Türkiye’de Kamu ktisadi Te bbüsleri**, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1989.

KEPENEK, Yakup; **Geli imi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.

KIZILYALLI, Hüsnü; “Özelle tirme ve K T’ler” **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, Kasım, 1999.

K PAL, Ula ve Özgür Uyanık; **Türkiye Milli ktisat Tarihi (Devletçilik)**, Kaynak, Yayınları, stanbul, 2001.

- KOCABA O LU, Uygur ve Murat Ulu tekin; **SEKA Tarihi, Türkiye Selüloz ve Ka ıt Fabrikalarının Tarihsel Geli imi**, Seka Yayınları, 1995.
- KOÇ, Yıldırım; **Emperyalizm ve Türkiye’de Madencilik Alanında Yabancı Sermaye Yatırımları**, Tüm ktisatçılar Birli i Yayını, Ankara, 1974.
- KÖK, Recep; **Özelle tirme ve K T’ler, Ekonomi Politik Popülizm**, Dergah Yayınları, stanbul, 1995.
- KRUGMAN, Paul; **The Return of Depression Economics**, Çev. Ne enur DOMAN Ç, Bunalım Ekonomisinin Geri Dönü ü, Literatür Yayıncılık, stanbul, 2001.
- KURMU , Orhan; **Emperyalizmin Türkiye’ye Giri i**, Sava Yayınları, 3. Basım, Ankara, 1982.
- KUTAL, Gülten; **Türkiye’de stihdam Politikaları, Esneklik ve Yeni stihdam Türleri**, Beta Yayınevi, stanbul, 2004.
- MADEN MÜHEND SLER ODASI; **Demir Çelik Raporu**. <http://www.maden.org.tr>
- MAL YE BAKANLI I; Hazine Genel Müdürlü ü ve Milletlerarası ktisadi birli i Te kilatı Genel Sekreterli i, **Kamu ktisadi Te ebbüsleri ve tirakleri Yıll ı 1980–1981**, Ankara, 1981.
- MAN SALI, Erol; **“Türkiye ve Küreselle me”** Derin Yayınevi, stanbul, 2003.
- MER H, Kutlu; **“Küreselle me De il Küreselle tirme, Küresel Ekonominin Radikal Analizi”**, <http://www.turkab.net/kure/wkuretehdit.htm>.
- MONNIER, Lionel; *Capitaux Publics et Stratégie de l’Etat* , Akt. Mahmut Duran, **Maliye Yazıları A ustos-Eylül**, Ankara, 1986.
- MTA; *“Türkiye Madencilik Faaliyeti”*, **Maden Tetkik ve Arama Dergisi**, Yıl 1954-1955.
- NADARO LU, Halil; **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8. Basım, Beta Yayınları, stanbul, 1992.
- OKÇU, Celalettin; **Türkiye’de Özelle tirme, Özerkle tirme ve Yeniden Yapılandırmaya Bakı ve Öneriler**, 1993 Milliyet Ekonomi 3.lük Ödülü.

- OYAN, O uz; **Özelle tirme Söylemi ve Gerekçeler**, Ba lam Yayıncılık, stanbul, 1994.
- Ö ÜT, Menevi ; “*Özelle tirme ve Bireysel Özgürlükler*” **Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, ubat, 1994.
- ÖNCEL, Türkân; “*Özelle tirme Amaçlarından Birkaçının Dü ünd ürdükleri*”, **Para ve Sermaye Piyasası Dergisi** Sy. 108, ubat, 1988.
- ÖNDER zzzettin; “*Cumhuriyetin Ekonomik Hikâyesi*”, **Türkiye Günlü ü**, Yıl, 1988.
- ÖNDER, zzzettin “vd”; **ktisat Politikası Seçenekleri, Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, Tarih Vakfı Yayınları, stanbul, 1993.
- ÖZDEM R, Musa; “*Özelle tirmenin Asıl Amacı*”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, C.9, Sy. 62, 1994.
- ÖZELLE T RME DARES BA KANLI I; “*Özelle tirme Yasal Çerçeve*” http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm
- ÖZ-GIDA- SEND KASI; “**Türkiye Ekonomisinde K T’lerin Yeri ve Gıda Sanayisinde Özelle tirme Raporu**”, Ankara, 1993.
- ÖZKAZANÇ, Alev; “*Refah Devletinden Yeni Sa a*” Siyasi ktidar Tarzında Dönü ümler, **Mürekkap Dergisi**, 1997.
- ÖZMEN Selahattin; **Türkiye’de ve Dünya’da K T’lerin Özelle tirilmesi**, stanbul, 1987.
- ÖZMEN, Selahattin; “*K T’lerde Yeni Geli meler*”, **Maliye Ara tırma Merkezi Konferansları**, 29. Seri Gür-Ay Matbaası, stanbul, 1985.
- PETK M; **Cumhuriyet’in 50. Yılında Pektim Petrokimya A. .** Ankara, 1973.
- PETROL- ; **Petrokimya Sanayii ve Pektim**, Yay. No: 82, stanbul, 2003.
- SA LAM DüNDAR; **Türkiye’de K T Reform Çalı malarının De erlendirilmesi**, Türkiye II. ktisat Kongresi Kalkınma Politikası Tebli leri c.1, zmir. 1981.
- SA LAM, DüNDAR; “*Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik*”, **Ankara .T. .A. Dergisi**, Ankara, 1973.
- SER M, Bülent; **Sözle meli Personel**, Gümü Matbaası, Ankara,1987.

- SU ÇMEZ, Halit ve evket Yıldırım; **Dünya’da ve Türkiye’de Özelle tirme Uygulamaları**, Milli Produktivite Merkezi Yay. No:508, Ankara, 1993.
- SÜMERBANK; **Cumhuriyet’in 50. Yılında Sümerbank, (1923 -1973)**, Ankara, 1973.
- AYLAN, Gencay; **De i im, Küreselle me ve Devletin Yeni İlevi**, mge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1995.
- AYLAN, Gencay; **Devletin Yeniden Yapılanması, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkı Yolları**, Türkiye Bilimler Akademisi Proje Raporu, Ankara, 1998.
- ENER, Hasan Engin;“*Kuramsal Açıdan Postmodern Kamu Yönetimi*” **Demokrasi Ku a ı çin Giri im Dergisi**, 1996.
- ENSES, Fikret; **“Küreselle menin Öteki Yüzü: Yoksulluk”**, İleti im Yayınları, stanbul, 2002.
- ENSES, Fikret; **100 Soruda Geli imi, Sorunları ve Özelle tirilmeleriyle Türkiye’de K T’ler**, Sy.1-12, C. 17, 1990.
- ENSES, Fikret; **“Kitap Ele tirileri”**, ODTÜ Geli me Dergisi, C. 17, Sy. 1-2, 1990.
- TABAKO LU; Ahmet; **“Türkiye’de Devletçili e Tarihi Bir Yakla ım Denemesi”**, **ktisat Dergisi**, Sy. 203, Ekim, 1981.
- TALAS, Cahit; **Sosyal Ekonomi**, S Yayınları, Ankara, 1983.
- TANDIRCIO LU, Haluk; **“Geçi Ekonomilerinde Özelle tirme”**
<http://www.sbe.edu.tr/yayinlar/dergi/2002>.
- TEKEL; **Cumhuriyetin 50. Yılında Tekel**, stanbul, 1973.
- THE MORGAN BANK; **Özelle tirme Ana Planı, Özelle tirme Amaçları**, Ankara, 1986.
- TMMOB; **Petrokimya Sanayii ve Geli imi**, Ankara, 1994.
- TOBB; **Özelle tirme Özel htisas Komisyonu raporu**, Ankara, 1993
- TOROS, Hüsamettin; **Türkiye Sanayii, Devlet İletmeleri**, Güven Basımevi, stanbul, 1954.

- TÖRÜNER, Mete ve Kuvvet Lordo lu; **Çalı ma Ekonomisi**, Beta Yayınları, stanbul, 1991.
- TÜ K; *Hanehalkı Anketi Sonuçları*, <http://tuik.gov.tr>
- TÜ K; *Hanehalkı gücü Ara tırma Sonuçları*, <http://.tuik.gov.tr>
- TÜRK- ; **K T'ler ve Özelle tirme**, Türk- Ara tırma Merkezi Ankara, 1999.
- TÜRK YE BANKALAR B RL ; **Türkiye Bakanlar Birli i ve Türk Bankacılık Sistemi**, Ankara, 1998.
- TÜRK YE EMLAK KRED BANKASI; **Türkiye Cumhuriyeti'nin 50. Yılında Türkiye Emlak Kredi Bankası**, Ankara, 1973.
- TÜRK YE EKER FABR KALARI A. .; **Türkiye eker Sanayii 1926-1976,Yurt Hizmetinde 50 yıl**, Ankara,1977.
- TÜRK YE EKER FABR KALARI A. .; **Türkiye eker Sanayii, 1926-1986**, Ankara,1986.
- TÜS AD; **Özelle tirme ve K T'lerin Halka Satı nda Ba arı Ko ulları**, stanbul, Mayıs, 1986.
- TZOB; **Bölge Ekonomisi Bakımından Çay Sektörünün Mevcut Durumu, Gelece i ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2001.
- UNITED NATIONS; *“Development Programme, Human Development Reports”*
<http://www.undp.org/en/countries>
- UYAR Necati; *“Küreselle me ve Kent” Evrensel Kültür Dergisi*, A ustos, 2002.
- Ü ÜR, aya; *“Özelle tirme: Niteli i, Kavramı ve Tartı mal arı Dolayısıyla Bazı Tezler ve Notlar” Ekonomik Durum*, Bahar 1998, Türk- Ara tırma Merkezi, 1999.
- WORLD TRADE ORGAN SATION; *“General Agreement On Trade In Service”*
http://www.wto.org/english/docs_e/docs_e.htm
- YAVUZ, Arif; **Esnek Çalı ma ve Endüstri li kilerine Etkisi**, Kamu- Yayını Ankara, 1994.

YAYMAN, Hüseyin; “1980 Sonrası Türkiye’de Özelle tirme Uygulamalarının Geli imi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri ”, **G.Ü. . . B. F. Dergisi**, c. 2, Sy. 3, Ankara, 2000.

YILDIRIM, Ali Ekber, **Tütünde Piyasa Dönemi Bitti**”, Dünya Gazetesi 2 Nisan 2003.

YÜCEL, Faruk; **eker ve ekerpancarı, Sorunları ve Çözüm Önerileri** , TZOB Yayınları, Ankara, 2000.

ZA M, Sabahaddin; **Çalı ma Ekonomisi**, Filiz Kitabevi, 1997, stanbul.

Z RAAT BANKASI; **Cumhuriyetimizin 50. Yılında T.C. Ziraat Bankası** , (1923-1973), Ankara, 1973.