T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÇALIŞMA EKONOMİSİ VE ENDÜSTRİ İLİŞKİLERİ ANA BİLİM DALI

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ VE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

(Yüksek Lisans Tezi)

41786

Hazırlayan
H. Yunus TAŞ

Danışman
Prof. Dr. **Bengü DERELİ**

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

İstanbul 1995

İÇİNDEKİLER

Kısaltmalar 5
Giriş 6

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TANIMI,UNSURLARI ve TARİHİ GELİŞİMİ

I. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kavramı 9
A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı 9
B. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özellikleri 10
C. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sınıflandırılması 11
D. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Doğuş Sebepleri 12
1. Politik Sebepler 12
2. Sosyal Sebepler 13
3. Ekonomik ve Mali Sebepler 13
II. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihi Gelişimi 15
A. Osmanlı Döneminde KİT'ler 15
B. Cumhuriyetin İlk Yıllarında KİT'ler (1923-1929) 19
1. Dönemin Özellikleri 19
2. Başlıca Gelişmeler 20
C. Devletçilik Yıllarında KİT'ler (1930-1945) 22
1. Dönemin Özellikleri 22
2. Başlıca Gelişmeler 23
D. Karma Ekonomi Döneminde KİT'ler (1946-1979) 25
1. Dönemin Özellikleri 25
2. Başlıca Gelişmeler 26
a. CHP'nin Son Dönemi 26
b. Demokrat Parti Dönemi ve Yeni Gelişmeler 27
c. Planlı Kalkınma ve Karma Ekonomi 29
E. 1980 Sonrası Yeni Ekonomik Arayışlar ve Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş Çabaları 31
1. Dönemin Özellikleri 31
2. Başlıca Gelişmeler 32

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜRK EKONOMİSİNDEKİ YERİ, BAŞLICA SORUNLARI VE YAPISI

I. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türk Ekonomisindeki Yeri 35
A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gayri Safi Milli Hasılaya Katkısı 36
B. Kamu İktisadi Teşebbüsleri İstihdama Katkısı 37
C. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yatırımlara Katkısı 38
II. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Mali Yapısı 40
A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kaynakları ve Varlıkları 40
1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kaynakları 40
2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Varlıkları 44
B. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Finansman İhtiyacı ve Kaynakları 45
III. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Başlıca Sorunları 47
A. Organizasyon ve Yönetimleri ile İlgili Sorunlar 47
B. İstihdam Politikaları ve İlgili Sorunlar 48
C. Mali Yapılarından Kaynaklanan Sorunlar 48

D. İşletme Faaliyetleriyle İlgili Sorunlar 48
E. Yatırımlarla İlgili Sorunlar 49
IV. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Yapısı 49
V. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Yapısı 50
A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Organları 50
1 Yönetim Kurulu 51
a. Kuruluşu ve Görev Süresi 51
b. Yönetim Kurulu Üyelerinde Aranan Nitelik ve Şartlar 52
c. Yönetim Kurulunun Görev ve Yetkileri 52
2. Genel Müdürlük 53
a. Genel Müdürlük Teşkilatı 53
b. Genel Müdürün Görev ve Yetkileri 53
VI. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdam 54
VII. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi 55
A. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetim Yolları 55
1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin İç Denetimi 56
2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Dış Denetimi 57

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

I. Özelleştirme Kavramı 60
A. Özelleştirmenin Tanımı 61
B. Özelleştirmenin Amaçları 63
1. Ekonomik Amaçlar 64
2. Mali Amaçlar 65
3. İdeolojik Ve Politik Amaçlar 66
4. Sosyal Amaçlar 67
II. Özelleştirme Yöntemleri 68
A. Fiyatlama Yöntemi 69
B. Tüketicinin Desteklenmesi Kupon Yöntemi 69
C. İhale Yöntemi 70
D. Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi 71
E. İmtiyaz Yöntemi 71
F. Ortak Girişim Yöntemi 73
G. Yönetim Devri Yönetimi 74
H. Kiralama Yöntemi 74
I. Yap-İşlet-Devret Yöntemi 75
III. Çeşitli Ülkelerde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi 76
A. İngiltere 76
1. Kamu Sektörünün Yapısı ve Önemi 76
2. Özelleştirme Politikası 77
3. Özelleştirme Çalışmaları 79
a) Özelleştirme programlarının önemi 79
b) Özelleştirme Uygulamaları 80
B. Almanya 81
1. Kamu Sektörünün Yapısı Ve Önemi 81
2. Özelleştirme Politikası 83
3. Özelleştirme Uygulamaları 84

a) Federal Devlet (Bund) Seviyesindeki Özelleştirmeler..... 84
b) Bölgeler (lander) ve belediyeler düzeyinde özelleştirmeler..... 85
C. Fransa..... 86
1. Kamu Sektörünün Yapısı Ve Önemi..... 86
2. Özelleştirme Politikası..... 87
D. Japonya..... 88
1. Kamu Sektörü Ve Önemi..... 88
2. Özelleştirme Politikası..... 89
3. Özelleştirme Uygulamaları..... 90
E. Amerika Birleşik Devletleri..... 91
1. Kamu Sektörünün Yapısı Ve Önemi..... 91
2. Özelleştirme Politikası..... 91
3. Özelleştirme Uygulamaları..... 92

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYEDE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

I. Türkiye'de Özelleştirmenin Tarihçesi..... 95
II. KİT'lerin Özelleştirilmesi İçin Yapılan Yasal Düzenlemeler..... 96
A. 2983 Sayılı Kanun ve Özelleştirme..... 96
B. 233 Sayılı KHK De Özelleştirme..... 97
C. 3291 Sayılı Özelleştirme Kanunu..... 98
D. 414 Sayılı KHK'de Özelleştirme..... 99
E. 3987 Sayılı Kanun..... 99
F. 4046 Sayılı KHK'de Özellleştirme..... 101
1. Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Görevleri..... 101
2. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri..... 102
III. Türkiyede, 1984 Yılından 1995 Yılına Kadar Yapılan Özelleştirme Uygulamaları..... 105
A. 1995 Yılında Özelleştirilen KİT Kuruluşlarından Bazıları..... 108
1.ERDEMİR Ereğil Demir ve Çelik Fabrikaları A.Ş..... 108
2. SÜMER Holding A.Ş..... 108
3. Türkiye Denizcilik İşletmeleri..... 108
4. EBK (Et ve Balık Ürünleri A.Ş.)..... 109
5. SEK Süt Endüstrisi A.Ş..... 109
6. SÜMERBANK A.Ş..... 110
B. 1995 Yılında Özelleştirme Proğramlarına Alınıp Hazırlık Çalışmaları Devam Eden Kuruluşlar..... 110
1. İhale Hazırlıkları Devam Eden Kuruluşlar..... 111
a. Petrol Ofisi A.Ş..... 111
b. TÜPRAŞ Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş..... 111
c. Türk Telekomünikasyon A.Ş..... 111
2. 1995 Yılı İçinde Kapsama Alınması Düşünülen Kuruluşlar..... 112
IV. Özelleştirmede Uygulanan Yöntemlerin Bir Değerlendirilmesi..... 112
V . Özelleştirmeyle Birlikte Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri..... 113

SONUÇ..... 117
BİBLİYOĞRAFYA..... 119
EK..... 124

KISALTMALAR

AÜSBFY	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
BYDK	: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
ÇİTOSAN	: Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii TAŞ.
DHMİ	: Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DİTAŞ	: Deniz İşletmeciliği ve Tankercilik AŞ.
DM	: Alman Markı
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EBK	: Et ve Balık Kurumu (Et ve Balık Ürünleri AŞ.)
HAVAŞ	: Hava Alanları Yer Hizmetleri AŞ.
İDT	: İktisadî Devlet Teşekkülü
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İSO	: İstanbul Sanayi Odası
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadî Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadî Teşebbüsü
KOF	: Kamu Ortaklığı Fonu
KOİB	: Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı
MKEK	: Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
ÖİB	: Özelleştirme idaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PETKİM	: Petrokimya Holding AŞ.
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SP	: Sermaye Piyasası
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TAKSAN	: Takım Tezgahları Sanayii A.Ş.
TEMSAN	: Türkiye Elektromekanik Sanayii A.Ş.
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri
TMO	: Toprak Mahsülleri Ofisi
TODAİEY	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları
TPAO	: Türkiye Petrolleri AO.
TÜMOSAN	: Türkiye Motor Sanayii A.Ş.
TÜSİAD	: Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Dünya devletlerinin çoğu, sanayi devriminin ilk yıllarında büyük ve organizeli sanayilerini kurup, diğer ülkelerden daha güçlü olmaya çalışmışlardır. Bundan dolayı güçlü bir otorite ve sermayeye ihtiyaç duymuşlardır. Şüphesiz bunun gerçekleştirilmesinde devletin gücü kullanılmıştır. Böylece devlet önderliğinde başlayan sanayileşme çabaları Kamu İktisadî Teşebbüslerini ortaya çıkarmıştır. KİT'lerin bir kısmı 19. yüzyılda da mevcutken, genel olarak kuruluş tarihleri 1930'lu yıllar olarak kabul edilir. KİT'ler 20. yüzyılın son çeyreğine kadar ülke ekonomilerinin gelişmesinde oldukça başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak 1970-1980 yılları arasında teknolojinin gelişmesi ve özel kuruluşların sermayelerini arttırmış olmaları sonucu birçok alanda özel sermayeli şirketler merkezî devletle rekabet eder hale gelmişlerdir. Bazıları da teknolojik üstünlük ve verimlilik açısından KİT'lerden daha başarılı olmuştur.

Tüm bu gelişmelerle birlikte devletin piyasadan yavaş yavaş çekilip, asıl görevi olan ülkenin güvenliği, adalet sistemi, eğitim ve sağlık gibi sosyal amaçlı hizmetleri yerine getirmesi kamuoyu tarafından da kabul edilmiştir. Bir çok ülke KİT'lerinin bir kısmını ya da tamamını özel kuruluşlara ihale veya sermaye piyasası yoluyla devretmiştir. Böylece özelleştirme fiilen başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin çoğu özelleştirme çalışmalarını büyük bir oranda tamamlamışken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler ise, bu tür çalışmalarını sürdürmektedir. 1980 yılı başlarından günümüze kadar pekçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak için özelleştirme politikaları uygulanmaktadır. KİT'lerin satışı ise özelleştirme politikalarının bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu konuda İngiltere birçok KİT'ini özel kesime devretmesiyle geniş kapsamlı özelleştirmeyi ilk başlatan ülke olmuştur. Diğer ülkelerin çoğu da özelleştirme çalışmaları sırasında İngiliz'lerin tecrübesinden yararlanmıştır.

Türkiye ise özelleştirme çalışmalarına 1984 yılında başlamış ve kamu sektörünün mal ve hizmet üretimindeki yerini yeniden belirlemiştir. Böylece devlet artık ekonomiye doğrudan müdahale etmekten vazgeçmekte, altyapı ve sosyal nitelikli

hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelmektedir. Bunun en açık örnegi de özelleştirme uygulamalarında yapılan etkili ve kararlı çalışmalardır. Özelleştirme ile birlikte rekabetçi piyasa modelinin geliştirilmesi, Türkiye'nin küreselleşen dünya piyasalarınki rekabet gücünün arttırılması amaç edinilmiştir.

Özelleştirme son yıllarda Türkiye'nin gündemine oturmasına rağmen, bu konuda beklenen sonuçların alınmadığı görülmektedir. Özellikle devlete yük olan, kamu borçlarını arttıran ve böylece enflasyonun körüklenmesine sebep olan KİT'lerin planlanan şekilde satışlarının gerçekleşmediği bilinmektedir.

Yasal düzenlemelerin yetersizliği, başarısızlığın en büyük etkenlerinden biri olmuştur. 1994 yılının Kasım ayında çıkartılan 4046 sayılı kanun hükmündeki kararname (KHK) ile kurulan Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)'nun bu konuda yaptığı çalışmalar ile başarılı olacağına dair sinyaller vermiştir. Ancak yine de 1995 yılı sonuna kadar amaçladığı hedefe ulaşamamıştır.

Türkiye'de KİT'ler ve özelleştirme konularında aydınlatıcı ve gerçekci bilgilerin verilmesi gayesiyle yapılan bu çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde Türkiye'de KİT'lerin tanımı, unsurları ve tarihî gelişimi dönemlerine göre incelenmiştir.

İkinci bölümde KİT'lerin ekonomideki yeri, yapısı ve başlıca sorunları ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde, dünyada genel olarak özelleştirme konusu ele alınmış, özelleştirmenin tanımı ve amacı belirlenmiştir. Bu alanda değişik ülkelerde meydana gelen gelişmeler ve uygulamalar incelenerek örnekler verilmiştir.

Dördüncü ve son bölümde ise, Türkiye'de 1984 yılından günümüze kadar yapılan özelleştirme çalışma ve uygulamaları incelenmiş olup, özellikle 1995 yılında yapılan özelleştirme uygulamaları ve yöntemlerine dikkat çekilmiştir. Bununla birlikte karşılaşılan sorunlar belirlenip çözüm yolları önerilmiştir. Ayrıca özelleştirme idaresi başkanlığının 31.08.1995 tarih ve "Türkiyede Özelleştirme"adlı raporundan konuyla ilgili bazı bilgiler ek olarak verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TANIMI, UNSURLARI ve TARİHİ GELİŞİMİ

I. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kavramı

A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı

Kamu iktisadi teşebbüslerinin zaman içerisinde gösterdikleri çeşitli gelişim ve değişmelerden dolayı tam olarak bir tanımını yapmak zordur. Bu durum sadece ülkemizde değil aynı zamanda başka ülkelerde böyledir. Özellikle ülkemizde KİT'lerde yapılan düzenlemelerde, Kamu İktisadi Teşebbüsü, İktisadi Devlet Teşekkülü, Kamu İktisadi Kuruluşu gibi kavramlar bazan aynı anlamda kullanılmış ve bu da karışıklığa yol açmıştır.

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkındaki K.H.K. ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri yeniden tanımlanmış ve az da olsa karışıklığı önlemiştir. 233 sayılı kanun hükmünde kararnameye göre KİT kavramı iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının ortak adıdır. K.H.K.'de tanımlanan bu kuruluşların ortak özelliği ikisinde de sermayenin tamamının devlete ait olmasıdır. Ancak İktisadi Devlet Teşekkülleri kâr amaçlı olup piyasa ekonomisine göre çalışan kuruluşlardan oluşur. Kamu İktisadi Kuruluşları ise, hizmet amaçlı olup daha çok tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri üreten kuruluşlar olarak tanımlanarak birbirinden ayrılmışlardır.

Ayrıca 1964 tarihinde 468 Sayılı kanunun 4. maddesinde KİT tanımı şöyle yapılmıştır: "ödenmiş sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerince sağlanmış olan kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar ve yukarıda sayılanlardan olmamakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetlerini yürütmek olan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan özel kanunlara tabi kurumlar ve İller Bankası" kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilmiştir.[1]

Yine 233 Salılı KHK'den yararlanarak bağlı ortaklık ve iştiraklerin yeniden tanımını satülerini de belirleyerek yapabiliriz. Bu tanım hem daha yalın ve anlaşılır bir

---

1 KİLCİ Metin, *'Kitlerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması'*, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yay., no: 2340, İPGM, Ankara 1993.

şekildedir.[1]

Bu KHK'ye göre KİT'leri şöyle tanımlayabiliriz: "Tüzel kişiliğe sahip olan endüstriyel ve ticarî nitelik taşıyan sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşlardır."

B. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özellikleri

– Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluşu, bir kanunla ya da kanunun verdiği yetkiyi dayanılarak kurulur.

– Kamu Teşebbüslerinin genellikle ayrı tüzel kişilikleri vardır.

– Kamu Teşebbüsleri özerkliğe sahiptirler, kendi organları tarafından yönetilirler.

– Kamu Teşebbüsleri mal bakımından özerktirler, kendilerine ait mal varlıkları olup, bu mal varlığı devletinkinden ayrıdır. Teşebbüslerin varlıkları alacaklıların haklarına karşılık teşkil eder. Bazı sınırlamalar bulunsa da teşebbüs kendine ait bulunan mal varlığı üzerinde tasarruf yetkisine sahiptir.[2]

– Kamu Teşebbüsleri devlet bütçesi dışında yönetilirler. Bu, devlet bütçesi ile hiçbir ilişkinin bulunmadığı anlamına gelmez. Bütçeden yardım görebilecekleri gibi, kârları kısmen veya tamamen bütçeye aktarılabilir.

– Teşebbüs çalışmalarında, devlet işletmelerinin tabi bulunduğu esaslara –alımlarda artırma ve eksiltme sistemi, (işlemlerde önceden vize vb.) tabi değilir.

– Ayrıca muhasebeleri vardır, devlet muhasebesi esaslarına göre değil de ticari muhasebe esaslarına göre yürütülür.[3]

– Devletle olan ilişkilerin kamu hukukuna, üçüncü kişilerle olan ilişkileri özel hukuka tabidir.

– Kamu teşebbüslerinin personeli genellikle devlet personeline tabi değildir. Personelle ilişkileri özel hukuk çerçevesinde yürütülür.

– Hükümetler ülkeden ülkeye değişen şekillerde, teşebbüsler üzerinde yönetime

---

1 ATASOY Veysel, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu,* Ankara, Nurol Matbaacılık, 1994, s. 25.
2 AKALIN Güneri, *Kitlerde Etkinlik,* Ankara, 1986, s. 12.
3 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu,* s. 26.

katkı ve onlar üzerinde denetleme yetkisine sahiptirler.

– Kamu İktisadi Teşebbüsleri parlemento denetimine tâbidirler. Teşebbüsler üzerinde halkın da dolaylı denetimi vardır.

– Teşebbüslerin tek amacı kâr değildir. Genellikle kamu hizmeti ve sosyal amaçlar ağır basmaktadır.[1]

Özetle kamu kaynaklarını kullanarak mal ve hizmet üreten kurum ve kuruluşlar için genelde 'Kamu İktisadi Teşebbüsü' deyimi kullanılır.

C. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sınıflandırılması

233 sayılı K.H.K. ile KİT'lerin sınıflandırılması daha önceki durumunda farklı bir yaklaşımla ele alınarak Kamu İktisadi Kuruluşu, Devlet Teşekkülü, Müesseseler, Bağlı Ortaklık, İştirak ve İşletmeler'in tanımı yeniden yapılmıştır.[2]

İktisadi Devlet Teşekkülü Sermayesinin tamamı devlete ait iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet gözteren kamu iktisadi kuruluşudur.

Kamu İktisadi Kuruluşu: Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi kuruluşudur.

Müessese: Sermayesinin tamamı bir İktisadi Devlet Teşekkülüne veya Kamu İktisadi Kuruluşuna ait olup ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Bağlı Ortaklık: Sermayesinin %50'sinden fazlası İDT'ne veya KİK'na ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirkettir.

İştirak: İDT'nün veya KİK'nin ya da Bağlı Ortaklıkların sermayelerinin en az %15, en çok %50'sine sahip bulundukları anonim şirkettir.

İşletme: Müesseselerin ve Bağlı Ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir.

---

1 KARATAŞ, *Süleyman, Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler,* Veli Yayınları, İstanbul, 1992, s. 3.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu,* s. 124.

D. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Doğuş Sebepleri

Kamu sektörünün genişlemesinin en önemli sebeplerinin başında, devletin üretim faaliyetlerine doğrudan katılması, daha açık deyimiyle işletmecilik yapması gelmektedir. Ölçüsü ülkeden ülkeye değişmekle beraber, kamu sektöründe yer alan kamu işletmelerinin doğuş sebepleri hemen her ülkede aynıdır. Bu sebepleri politik sebepler, sosyal sebepler ve ekonomik mali sebepler olmak üzere üç başlık altında toplayabiliriz.

1. Politik Sebepler

Politik sebepleri de, rastlantıya bağlı, devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sağlama ve ideolojik olmak üzere üç grupta toplayabiliriz.[1]

1. Rastlantıya Bağlı Sebepler: Kamu sektörünün genişlemesine özel sektörün elinde bulunan işletmelerin zamanın yarattığı şartlar sonucu devletin eline geçmesine yol açan sebepler bu grupta yer alır. Birinci Dünya Savaşı'nın snunda 1918 yılında Fransa'da düşmanın elinde bulunan Alsace-Lorraine Demiryolları ve Alsace Potasyum Madenleri'ne, 1944 yılında da sahibinin düşmanlarla işbirliği yaptığı gerekçesiyle Renault Fabrikaları'na devlet tarafından el konulması, savaş gibi bir istisnai durumdan kaynaklanmaktadır. Başka deyişle burada bir kamu işletmesi kurma, ekonomik sebeplerle devletleştirme sözkonusu olmayıp, özel sektörün elinde bulunan işletmelerin savaşın doğurduğu sonuçlar nedeniyle kamu işletmesi haline gelmesi söz konusudur.

2. Devletin Bağımsızlığı ve Güvenliğini Sağlamak:İlk zamanlar çoğu işletmeler devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sağlamak amacıyla devletleştirilebildiği gibi, doğrudan doğruya devlet işletmesi olarak da kurulabilmiştir. Genellikle bütün ülkeler de silah ve mühimmat fabrikaları, ülkemizde Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu bünyesindeki aynı amaca hizmet eden işletmeler bu tür kuruluşların başlıca örneklerini teşkil etmektedir.

3. Politik İdeollojiler: Kamu işletmelerinin yayılmasında önemli rol oynayan politik sebeplerin başında kapitalizme gösterilen tepkiler gelmektedir. Özellikle başta İngiliz İşçi Partisi, Fransa'da Sosyalist ve Komünist Partiler'in yanında birçok ülkede sendikalar kapitalizme karşı çıkmakta, bu amaçla kamu sektörünün genişlemesinden

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 27.

yana tavır koymaktadırlar. 1978 yılında yapılan seçimlere yeni bir millileştirme proğramı ile giren Sosyalist ve Komünist İttifak bu seçimleri kaybemiş, ancak 1982 yılında yeniden seçimi kazanmaları üzerine bir dizi millileştirmeyi gerçekleştirmişlerdir.

2. Sosyal Sebepler

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin sayılarının artmasına ve kamu sektörünün genişlemesine yol açan önemli sebeplerden biri de sosyal sebeplerdir. Bu gün gerek ülkemizde, gerek çeşitli ülkelerde faaliyet gösteren Kamu İktisadi Teşebbüslerinin tamamının ekonomik amaçlarla faaliyet gösterdiğini söyleyebilmemiz mümkün değildir. Sosyal devlet anlayışının ve sosyal adaleti sağlamanın bir gereği olarak bütün sınıfların çıkarını kollamak zorunda olan devlet, bu amaçla birçok kamu işletmesi kurmuştur. Fransa'da işçilerin çıkarını korumak amacıyla kömür işletmelerinin milleştirilmesi, tüketicilerin korunması amacıyla Azot İşletmeleri'nin millileştirilmesi, üreticileri korumak amacıyla Buğday Ofisi'nin kuruluşu sosyal sebeplerle ortaya çıkan kuruluşlara örnektir.[1]

Ülkemizde de kömür madenleri daha çok sosyal amaçlarla varlığını bir kamu işletmesi olarak devam ettirmekte, üreticiyi korumak amacıyla TMO, SEK, EBK, Türkiye Şeker İşletmeleri, hatta TEKEL gibi Kamu İktisadi Teşebbüsleri faaliyet göstermektedir. Öte yandan SEK, EBK gibi kuruluşlar yanında Yem Sanayii, Gübre Sanayii gibi kuruluşlar tüketiciyi koruma amacıyla faaliyet göstermektedirler.

3. Ekonomik ve Mali Sebepler

Ekonomik ve mali sebepler, şartların getirdiği sebepler, model yaratmak ve örnek işletmeler kurmak, ekonomik hayata müdahale etmek amacıyla olmak üzere üç grupta toplanabilir.[2]

1. Şartların Getirdiği Sebepler:Bu gruba giren sebepler çoğu zaman kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Devletin çeşitli amaçlarla iştirak ettiği şirketlerde sermaye yapısının değişmesi sonucu çoğunluk hisselerinin kamuya geçmesiyle veya zor durumda kalan, fakat faaliyetinde kamunun ihtiyacı ve yararı olan şirketlerin, küçük rant sahiplerinin

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 27.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 28.

kollanması, kısmen kamu hizmeti gören şirketlerin yaşatılması veya uluslararası prestij kaybını önlemek amacıyla gerçekleştirilen kurtarma operasyonları, bu tür kamu şirketlerinin artmasına ve kamu sektörünün genişlemesine yol açmaktadır.

2. Model Yaratma ve Örnek İşletmeler Kurma:Ülke için gerekli olan bazı üretimleri gerçekleştirmek, geliştirmek veya iyileştirmek gibi amaçlar devleti üretici ve işletmeci olmaya zorlayabilmektedir. Ülkemizde de sermaye birikiminin yetersizliği ve kalkınma arayışlarının sonucu olarak devlet birçok işletme kurmuştur. Daha gerçekçi olmak gerekirse, ülkemizdeki Kamu İktisadi Teşebbüslerinin çoğunluğu devletin sanayide öncülük etme ve model yaratma amacının bir sonucu olarak kurulmuştur. Devlet Üretme Çiftlikleri, SEK gibi örnek işletmelerin sayısı oldukça fazladır.

3. Ekonomik Hayata Müdahale Etme:Bu gruba giren bir önemli amaç da devletin ekonomiye müdahale etmek amacıyla işletmecilik yapması ve üretim faaliyetlerine katılmasıdır. Özellikle Fransa'da ve İngiltere'de Dünya Savaşları'ndan sonda millileştirmelere sevkeden doktriner cereyanlar ekonomik sebeplere dayandırılmıştır. Devletin ekonomiye müdahale amacıyla işletmecilik yapması da üç grup sebebe dayandırılmaktadır.[1]

i. Belli bir dalda tekel meydana gelmesi. Zaman zaman kendisi tekeller kuran devlet, çeşitli kesimlerde tüketici aleyhine kurulan, rekabet olmaması nedeniyle fiyat artışına neden olan tekelleri kırmak amacıyla millileştirmeye gidebileceği gibi doğrudan üretim ve işletmecilik faaliyetlerine de girebilir.

ii. Özel teşebbüslerin yetersiz kalması. Devlet çoğu zaman özel sektörün yetersiz kaldığı alanlarda üretim ve işletmecilik faaliyetlerine girmektedir. Bu amaçla;

– Kapitalist yatırım mantığıyla bağdaşmayan, sermaye için risk taşıyan alanlarda yatırım yapar.

– Sanayide koordinasyon sağlamak amacıyla tröst niteliğinde hakim işletmeler kurar, böylelikle sanayinin kamunun menfaatine uygun olarak yönlendirilmesini sağlar. Kömür işletmeleri, demir çelik üretimi bu amaçla pek çok ülkede devletin kontrolu altındadır.

– Bir sektörün tamamının veya alt sektörlerinin rasyonel ve verimli hale getirilmesi amacıyla işletmecilik ve üretim faaliyetlerine girer. Örnek olarak devlet tarafından gerçekleştirilecek bir nehir düzenlemesi başta enerji olmak üzere, tarım, ulaştırma ve

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 28-29.

turizm sektörlerine etki etmektedir.

- Kamu işletmeleri ekonominin işleyişinde bir yöntem aracı olarak kabul edilebilir. Devlet çoğu zaman uyguladığı ekonomik politikaları gerçekleştirmek amacıyla da işletmecilik yapabilir. Özellikle bir teşvik politikası olarak özel sektör şirketlerine iştirak edebilir. Aynı zamanda ekonomik politikasının bir sonucu olarak iştirakten vazgeçebilir. Halkın kullandığı tüketim maddelerinin fiyatlarını düşürmek amacını güden tanzim satış mağazaları da bu grupta mütelaa edilmektedir.

II. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihi Gelişimi

A. Osmanlı Döneminde KİT'ler

Türkiye'de hemen her kurumun temelinde Osmanlı mirası yatmaktadır. Gerek yönetim alanında, gerek ekonomik alanda bu günkü kurumların çoğunun gelişmeleri Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlamıştır.

Bu nedenle birçok konuda tarihsel gelişme anlatılırken KİT'lerin ortaya çıkışını Osmanlı'ya dayandırmak adeta gelenek haline gelmiştir. Modern kamu işletmeciliğinin doğuşu bütün dünyada 1930'lu yıllara dayandırılıyorsa da, ülkemizdeki bilim adamları ve konuyla ilgilenen birçok yazar, Türkiye'de kamu işletmeciliğinin başlangıç yılları olarak Osmanlı dönemini kabul etmektedirler.[1] Aynı görüşün bazı resmi belgelerde de benimsendiğini görmekteyiz.[2]

Gerçekten sık sefer düzenleyen, devamlı bir ordu besleyen Osmanlı İmparatorluğu, özellikle askeri alanda doğan ihtiyaçları zamanında ve yeterince karşılayabilmek, bazen de Saray'ın ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla, genellikle el emeğine dayalı olarak üretim yapan birçok fabrika ve işletme kurmuştur. Ancak bu tesislerin kuruluşunda hiçbir zaman ticari amaçlar rol oynamamıştır.[3] Bu açıdan bu dönemde devlet tarafından kurulan bu işletmeleri bu günkü anlamda Kamu İktisadi Teşebbüsü saymak oldukça güçtür. Ancak, ülkemizde kamu sektörünün gelişimi açısından bu kuruluşlar büyük önem taşımaktadır. 18. yüzyılda ve 19. yüzyılın başlarında kurulan bu imalathaneler genellikle sanayi devriminden önceki teknolojiyi

---

1 AYSAN, Mustafa / Özmen Selahattin, *KİT Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Kardeşler Basımevi, İstanbul, 1981, s. 31; BAKLACIOĞLU, Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, *AÜHFY*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s. 117; KEPENEK, Yakup, *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)*, Gerçek Yayınevi, s. 17-18.

2 B.Y.D.K., *1989 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu*, Ankara, 1991, s. 3.

3 ELDEM, Vedat, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Tisa Matbaacılık, 1970, s. 117.

kullanmaktaydılar.[1] Mısır'da Mehmet Ali Paşa'nın sanayileşme alanındaki başarılarından sonra, Osmanlı yöneticileri de yeni teknolojileri kullanan fabrikalar kurmaya başlamışlardır.

Osmanlılarda ilk sanayi kuruluşu olan ve harp sanayii alanında faaliyet gösteren Tophane II. Beyazıt tarafından kurulmuş, I. Dünya Savaşı öncesinde 1914 yılında 2850 memur ve işçi çalıştıran bir kurum haline gelmiştir.[2] Bu dönemde harp sanayii çerçevesinde tamamen ordu ihtiyaçları için devletin elinde birçok tersanenin de mevcut olduğu bilinmektedir.

Devletin saray ve ordu ihtiyacı için kurduğu tesislerden Beykoz Deri Fabrikası, II. Mahmut tarafından 1812 yılında tabakhane olarak kurulmuş, 1884 yılında kundura imalathanesi eklenerek, Debağhane-i Amire adını almıştır.[3]

1831 yılında kurulan Matbaa-i Amire devlet işletmeciliği açısından dikkati çeken bir örnek olmaktadır. 1915 yılında matbaacılık, kağıtçılık ve kırtasiyecilik alanında ülke çapında faaliyet gösteren 54 kuruluş arasında tek devlet kuruluşu Matbaa-i Amire olmaktadır.

Sultan Mecid tarafından kurulan, 1845 yılında faaliyete geçen Hereke Fabrikası, başlangıçta sadece saray ve ordu ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla ipekli dokuma üretirken, 1891 yılında halı üretimine de başlayarak, sadece saray ihtiyaçlarını karşılamakla kalmayıp, ihracat yaparak ticari alanda faaliyet göstermeye başlamıştır. Fabrika 1905 yılından itibaren yün dokumacılığına, 1908 yılında da fes üretimine geçmiştir.

Bunların dışında devletin elinde mevcut olan diğer sanayi işletmeleri arasında, II. Abdülhamid tarafından 1894 yılında Yıldız'da kurulan Çini Fabrika-i Hümayunu[4], Bursa'da birkaç ham ipek imalethanesi ve değirmencilik alanında faaliyet gösteren Unkapanı'ndaki Askeri Tahniye Fabrikası sayılabilir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri konusunda çok değerli çalışmaları bulunan Aysan ve

---

1 PAMUK, Şevket, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, Gerçek Yayınevi, Teknografik Matbaacılık, 1988, s. 196.
2 ELDEM, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, s. 118.
3 Siyasal Bilimler Fakültesi, *Osmanlı Sanayii 1913, 1915 Yılları Sanayi İstatistiki*, AÜSBFY, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 108; Sağlam, Dündar, *Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri*, SBFY, Ankara Üniversitesi Basımevi 1967, ss. 5-6.
4 Siyasal Bilimler Fakültesi, *Osmanlı Sanayii*, s. 94.

Özmen, müşterek olarak yazdıkları bir eserde, Osmanlı İmparatorluğu'nda kamu işletmeciliğini daha da eski tarihlere dayandırmaktalar ve ülkenin çeşitli yerlerinde muhtelif tarihlerde kurulmuş bulunan tershaneleri, İstanbul Kapalı Çarşısı'nı birer Kamu İktisadi Teşebbüsü olarak kabul etmekteler, bu dönemde yapılan maden işletmeciliğini, ulaşımı ve bu amaçla yapılan kervansarayları aynı şekilde KİT olarak tanımlamaktadırlar.[1]

Bu dönemde bir diğer gelişme, genel olarak yabancı sermayenin ve özel kişilerin faaliyet gösterdiği bankacılık sektöründe dikkati çekmektedir. 15 Ağustos 1888 tarihinde yürürlüğe giren bir nizamname ile Menafi Sandıkları lağvedilerek, Ziraat Bankası kurulmuştur. Ziraat Bankası'nın kuruluşuyla, bir taraftan banka aracılığıyla çiftçilere kredi sağlama amacı güdülürken, diğer taraftan ziraî kredi işlerinde hükümet kontrolüne imkan veren merkezî bir yönetim kurulması gerçekleştirilmektedir.[2]

Tanzimat'la birlikte ülkemizde her alanda görülen Avrupa'nın etkisini ekonomik politika alanında da bariz bir şekilde görmekteyiz. Bu dönemde Batılılara pek çok taviz verilmiş, 1856 Islahat Fermanı'yla yabancı sermaye yatırımlarına, 1867 yılında yabancıların İmparatorluk sınırlarında arazi satın almalarına izin verilmiştir. Bu tavizleri dağıtan Osmanlı yöneticileri, atılan adımların uzun vadeli iktisadî sonuçlarından çok, Avrupa devletlerinden kısa vadede sağladıkları siyasal ve malî destiği ön planda görmüşlerdir.[3]

Cumhuriyet dönemi'nin başlangıç yıllarındaki ekonomik ve toplumsal problemlerin temelinde Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemdeki bu tür arayış ve kararlarının izleri yatmaktadır. Gerçekten bu dönemde çağdaşlaşma ve kalkınma arayışları devrin temel özelliğini teşkil etmektedir. Sanayileşme gayretleri içinde yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bir taraftan devlet eliyle işletme ve fabrikalar kurulurken diğer taraftan Batılılara da geniş imtiyazlar tanınmaktadır. Ancak tanınan bu imtiyazların bir sonucu olarak ülke süratle ekonomik bağımlılığın içine itilmiştir.

I. Dünya Savaşı'nın bitimine kadar genellikle milliyetçi ve bağımsızlıktan yana olan kadroların iktidarda olmasına rağmen, bunlar; uluslararası sermayenin ve büyük devletlerin Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki kurumsallaşmış ve teminat altına alınmış denetim, müdahale ve baskı mekanizmaları karşısında çaresiz kalmış, sonunda 'büyük güçlerden hangisine yanaşmak ehvendir?' sorusuna sığınmak zorunda kalmışlardır.[4]

---

1 AYSAN/ÖZMEN, *KİT Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, s. 31-32.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 57.
3 PAMUK, *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, s. 198.
4 BORATAV, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, Gerçek Yayınevi, s. 14.

Ali Paşa 1910 yılında La Revue de Paris'de yayınlanan hatıratında *"Zat-ı şahanelerine, hem kendi özel çıkarları, hem de genel çıkarları adına devletin maaşlı memurlarınca yönetilen fabrikalardan da vazgeçmelerini öğütlemekteyiz. Devlet fabrikaları çok masraflı olup, gelişmeye yatkın olan özel sanayii boğmaktadır. Elimizdeki önemli birinci sınıf malzeme, yapı ve makinalar hisse senedine çevrilip devlet fabrikalarının sevk ve yönetimi özel şirketlere teslim edilmelidir"* sözleriyle özelleştirme çabalarının öncülüğünü asrın başında yapmaktadır.[1]

Buna karşılık bu dönemde ülkede mevcut sanayii kuruluşlarının büyük çoğunluğu özel sektörün elinde bulunmaktadır. 1915 yılında yapılan sanayi sayımı sonuçlarına göre, ülkemizde toplam 264 işyeri bulunmakta ve bunların sadece 22'si devlet eliyle işletilmektedir.

Liberalizm akımı devrin ekonomik modelini de belirlemektedir. Bu amaçla 1 Aralık 1913 tarihinde yürürlüğe giren Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı döneme damgasını vuran önemli belgelerden biri olmaktadır. Daha çok devlet teminatı altındaki alanlara yatırım yapan yabancı sermaye; bu kanunla daha çok teşvik edilmiş, sanayi alanında yatırım yapması arzu edilmiştir. Aynı zamanda kanunla, o tarihte kurulmuş olan ve bu kanuna göre kurulacak çeşitli büyüklükteki işletmelere çeşitli kolaylıklar ve menfaatler sağlanmıştır. Kanunun yayınlanmasını takiben sanayi yatırımlarında önemli gelişmeler gözlenmiştir.[2]

Günümüzdeki bazı büyük Kamu İktisadi Kuruluşlarının ortaya çıkışında ve gelişmelerinde bu dönemde uygulanan ekonomik politikaların ve batılılara tanınan imtiyazların büyük rolü vardır. Bir başka deyişle Batılılara tanınan imtiyazlar nedeni ve yabancı sermaye desteğiyle bu dönemde kurulan birçok işletme, sonraki yıllarda birer kamu işletmesi haline gelmiştir.

Demiryolları alanındaki gelişmeler devrin özelliğinin somut bir göstergesi olmuştur. Osmanlı demiryollarının tamamına yakın bir kısmı yabancı sermaye ve yabancı müteşebbislerin Osmanlı Devleti'nden elde ettikleri sonsuz imtiyazların bir sonucu olarak inşa edilmiştir.[3] Bu dönemde Misak-ı Milli sınırları içinde toplam olarak 5 milyar 771 milyon kuruşluk yabancı sermaye yatırımı gerçekleşirken, bunun çok büyük bir bölümü olan 3 milyar 668 milyon kuruşu demiryolları yatırımlarında kullanılmıştır.[4]

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 58.
2 ELDEM, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, s. 116-117.
3 BARDA. Süleyman, *Münakale Ekonomisi*, İÜİFY, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1964, s. 183.
4 DİE, *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Kalkınmanın 50 Yılı*, DİE Matbaası, Ankara 1973, s. 19.

Denizcilik alanında faaliyet gösteren önemli bir kuruluş da Sultan Aziz devrinde 1870 yılında kurulan İdare-i Aziziye'dir. Bu kuruluş daha sonda 1878 yılında İdare-i mahsusa adını almıştır. 1909 yılında İkinci Meşrutiyet'te kurulan Ticaret Vekaleti'ne bağlanarak Osmanlı Seyrisefain İdaresi adını almıştır.[1]

I. Dünya Savaşı'nın sonunda Osmanlı İmparatorluğu tarih sahnesindeki yerini Türkiye Cumhuriyeti'ne bırakırken, kalkınma, sanayileşme ve modernleşme gayretlerinin karşılığında, birçok borç ve yabancılara tanınmış imtiyazı da miras olarak bırakmıştır. Nihayet, ekonomik liberelizm anlayışı ve sınırlı sayıdaki devlet işletmesi Cumhuriyet yönetimine devredilen miras arasında yer almıştır.

B. Cumhuriyetin İlk Yıllarında KİT'ler (1923-1929)

1. Dönemin Özellikleri

Cumhuriyet'in başlangıç yıllarında, Dünya Ekonomik Krizi'nin başladığı 1929 yılına kadar olan dönem, uygulanan ekonomik politikalar açısından liberalizm dönemi olarak kabul edilmektedir.[2] Osmanlı İmparatorluğu'nda 1908 yılından sonra uygulanmaya başlayan ekonomik liberelizm anlayışı Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında da devam etmiş, özellikle Lozan Antlaşması'nın ithal mallar ve yerli mallar arasında farklı vergi uygulamasını önlemesi, gümrük resimlerinde sınırlamalar getirmesi sonucu bu uygulama biraz da zorunlu hale gelmiştir. Bir başka deyişle bu dönem, iktisat politikaları ve resmi iktisat görüşleri bakımından 1908'de uygulanan politikaların bir devamı niteliğindedir.[3] Bu nedenle Cumhuriyetin başlangıç yıllarındaki bu dönem; arayış dönemi, geçiş dönemi olarak da adlandırılmaktadır.[4]

Cumhuriyetle birlikte siyasal bağımsızlığın kazanılmasına rağmen, ekonomik bağımsızlığı elde edebilmek için bir dizi çabanın sarfedilmesi gerekmiştir. Lozon Barış Konferansı bir anlamda Batılı devletlerin ekonomik çıkarlarını yeni Türkiye Devleti üzerinde de devam ettirme gayretlerini sergilemiştir. Görüşmelerde en çetin tartışma ve pazarlıklar kapitülasyonlar, Osmanlı borçları, gümrük tarifeleri, işgal kuvvetleri

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 60; ELDEM, *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, s. 166.

2 KORUM, Uğur, *"1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Sanayi Politikaları"; Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi*, AÜSBF, AÜSBFBYYO Basımevi, Ankara, 1982, s. 64; BORATAV, Korkut, *Türkiye'de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara 1982, s. 7.

3 BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi*, ss. 28, 31-32; ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 61.

4 KORUM, *"1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Sanayi Politikaları"*, s. 71.

harcamaları, harp tazminatı, nüfus mübadelesi ve Musul konusu gibi çoğu ekonomik ağırlıklı konularda olmuştur.[1]

1923 yılının başlarında Türk ekonomisinin ve devletin imkanlarının oldukça sınırlı oluşu, ekonomik politikalarda devletin kaldıramayacağı yüklerin altına girmemesini ve son derece ihtiyatlı hareket etmesini gerektirmiştir. Böylece liberal bir politikanın izlenmesi oldukça pratik bir çözüm olmuştur.

Bu dönemin önemli bir olayı, izleri günümüze kadar devam eden, 17 Şubat- 4 Mart 1923 tarihinde toplanan İzmir İktisat Kongresi'dir. Bir ölçüde çiftçi grubunun ve özellikle İstanbul tüccarının etkisinde bulunan ticaret grubunun damgasını taşıyan kongrenin kararları ve önerileri oldukça genel ve dilek niteliğindedir. Sanayinin ve ihracatın teşvik edilmesi, işçinin korunması, demiryollarının genişletilmesi gibi ana isteklerin ortaya çıktığı kongre, Lozan'ın gümrük ve vergi sınırlamalarının kalktığı ve Dünya Ekonomik Krizi'nin başladığı 1929 yılının sonuna kadar dönemin iktisat politikalarının uygulanmasında ve yönlendirilmesinde etkili olmuştur.[2]

2. Başlıca Gelişmeler

Bu dönemin önemli gelişmeleri sırasıyla Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluşu, Emlak ve Eytam Bankası'nın kuruluşu ve devletleştirme çalışmalarıdır.

a. Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluşu Kamu işletmeciliği açısından bu dönemin en önemli olayı, devlet sermayesi ve devlet eliyle kamu kurumu şeklinde kurulan bir banka olan Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluşudur. 19 Nisan 1925 tarih ve 633 sayılı Kanunla[3] kurulan bankaya, Kanunun 2. maddesiyle Osmanlı İmparatorluğu'ndan devir alınan devlet fabrika ve işletmelerin yönetimi görevi de verilmektedir.

b. Emlak ve Eytam Bankası'nın kuruluşu: 22 mayıs 1926 tarihli 844 sayılı Kanunla[4] Emlak ve Eytam Bankası Anonim Şirketi'nin kurulması amacıyla Bakanlar kuruluna yetki verilmiştir.

20 milyon lira sermaye ile kurulması öngörülen bankanın kuruluş amacı, kanunun

---

1 AFETİNAN A., *"İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923"*, TTKY, TTK Basımevi, Ankara, 1982, s. 11; KORUM, *"1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Sanayi Politikaları"*, s. 64.

2 ÜLKEN Yüksel, "Atatürk Döneminde İktisadî Arayışlar, Eylemler-Olaylar", *İÜİFM*, c. 42, Sayı: 1-4, İstanbul 1986, s. 18.

3 23 Nisan 1925 tarihli *Resmi Gazete*, 96. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 6, s. 212.

4 3 Haziran 1926 tarihli *Resmi Gazete*, 389. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 7, s. 922.

2. maddesinde: "bina ve üzerine bina inşa olunacak arsaların sahiplerine kredi vermek" şeklinde ifade edilmektedir. Kamunun 8. maddesinde de, sermayeye 10 milyon lira ile Maliye Vekaleti'nin iştirak edeceği ve bu sermayenin aynı değerdeki devlet emlakının bankaya devri suretiyle karşılanacağı belirtilmektedir.

Kanunun 24. maddesinde Türkiye Umum Emlak Bankası'nın imtiyazını alma yetkisi de bu bankaya verilmiştir.

Daha sonraki yıllarda çeşitli aşamalardan sonra Emlak Bankası'na dönüşecek olan Emlak ve Eytam Bankası, ülkemizde karma ekonomi şirketlerinin öncülerinden biri olmaktadır.

c. Devletleştirme çalışmaları: Kamu İktisadi Teşebbüslerinin gelişimi açısından dikkate değer diğer bir nokta, bu dönemde devletleştirme çalışmalarının fiilen başlaması ve bu suretle endüstriyel ve ticari nitelikteki yeni kamu kurumlarının kurulmasıdır.[1]

22 Nisan 1924 tarihinde kabul edilen 506 sayılı Anadolu Demiryollarının Mübayasına ve Müdiriyeti Umumiyesinin Teşkilat ve Vezaifine dair Kanunla[2] Haydarpaşa-Ankara, Eskişehir-Konya, Arifiye-Adapazarı demiryolları ile Haydarpaşa Limanı ve rıhtımının devletçe satın alınmasına izin verilmiştir. Aynı kanunla bu hatları ve limanı işletmek üzere katma bütçeli bir kamu kurumu kurulmaktadır. Böylece devletleştirme yoluyla kurulan endüstriyel ve ticari kamu kurumu olan Devlet Demiryolları'nın kuruluşunda ilk adım atılmış olmaktadır. Kanunun 3. maddesinde kurumun 9 kişilik bir idare meclisinin bulunması öngörülmektedir.

C. Devletçilik Yıllarında KİT'ler (1930-1945)

1. Dönemin Özellikleri

1929 yılı sonundan itibaren devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesi ve aynı yıllarda Batı ülkelerinde olduğu gibi yoğun bir şekilde işletmecilik faaliyetlerine girmesiyle başlayan bu dönem devletçilik dönemi veya devletçilik yılları ollarak adlandırılmaktadır. Genellikle 1945 yılı sonuna kadar devam eden devletçi ekonomik politika, II. Dünya Savaşı'ndan sonra yerini, dünyadaki gelişmelere paralel olarak, yavaş yavaş devlet müdahalelerinin azaltılmaya başlamasıyla karma ekonomi

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 63.
2 24 Mayıs 1924 tarihli *Resmi Gazete*, 71. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 6, s. 631.

anlayışına bırakmıştır.

Devletçilik terimi Türkiye'de siyasal literatüre ilk defa 30 Temmuz 1930 günü, Başbakan İsmet İnönü'nün demiryolunun Sivas'a gelişi dolayısıyla verdiği nutukta, "biz iktisadiyatta hakikaten mutedil devletçiyiz" cümlesiyle girmiştir.[1] Atatürk'ün direktifi ile Cumhuriyet Halk Fırkası'nın III. kurultayında parti proğramına girmiş daha sonda da bir anayasa maddesi haline getirilmiştir.[2]

Başvekil İsmet İnönü, 1933 yılında Kadro Dergisi'nde yazdığı bir makalede, partisinin ve kendisinin devletçilik politikasından ne beklediğini şöyle özetlemektedir:[3]

– Devletçilik öncelikle bir savunma vasıtasıdır.

– Sanayileşme, yani kalkınma yöntemidir.

– Milli sermaye birikimi politikasıdır.

– Altyapı yatırımları nedeniyle dışsallıkların devlet eliyle yaratılması imkanı vermektedir.

– Piyasa aksaklıklarının giderilmesini sağlamaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin gelişimi açısından bu dönem büyük önem taşımaktadır. Bir taraftan devam eden devletleştirmeler, öte taraftan yapılan kanuni düzenlemelerle Batılı ülkelerde olduğu gibi endrüstriyel ve ticari kamu kurumu niteliğindeki kuruluşların sayısı süratle artmaya başlamıştır. Ticari alanda faaliyet göstermek amacıyla özel hukuka tabi olarak kurulan kamu kurumları ve ticari şirketler, yani Kamu İktisadi Teşebbüsleri büyük çapta bu dönemde kurulmuştur.

2. Başlıca Gelişmeler

Devletçilik uygulamalarının yoğunlaştığı 1932 yılında, dönemin ilk kamu iktisadi teşebbüsleri; özel hukuka tabi, tüzel kişiliğe sahip birer kamu kurumu olan Devlek Sanayi Ofisi ve Sanayi kredi Bankası kurulmuştur.

3 Temmuz 1932 tarihinde kabul edilen 2058 sayılı Kanunun[4] 1. maddesiyle Devlet

---

1 BORATAV, *İktisat Politikaları*, s. 276.
2 AKALIN, Güneri, *KİT Ekonomisi, KİT'ler Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri*, Yeniçağ Basım Yayın Sanayii, Ankara, 1990, s. 404.
3 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, 64.
4 10 Temmuz 1932 tarihli *Resmi Gazete*, 2146. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 13, s. 920.

Sanayi Ofisi, *"Devlet teşebbüsü şeklinde kurulacak sanayi müesseselerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kurmaya, özel kanun ile kurulanlardan başka Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası tarafından yönetilmekte olanlarla Devlet sermayesiyle kurulmuş ve kurulacak olan her türlü fabrikaları ve devlet iştiraklerini yönetimle mükellef olmak üzere İktisat Vekaleti'nin denetimi altında, tüzel kişiliğe sahip ve özel hukuka tabi olarak"* kurulmuştur.

Devlet Sanayi Ofisi Kanununun çizdiği bu çerçeve içinde, kendisi de doğrudan bir KİT olmakla birlikte, aynı zamanda başka Kamu İktisadi Teşebbüslerini ve iştiraklerini kurmak ve yönetmekle görevli bir üst kuruluş olmaktadır.

Bu kanundan 4 gün sonra kabul edilen 7 Temmuz 1923 tarih ve 2064 sayılı Türkiye Sanayi Kredi Bankası teşkili Hakkında Kanunla[1] kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankası, kanunun 1. maddesiyle 19 Nisan 1925 tarihinde kurulan Sanayi ve Maadin Bankası bu kanunla verilen görev ve işlemleri yapmak üzere Sanayi Kredi Bankası'na dönüştürülmüştür.

15 Haziran 1935 tarihinde kabul edilen 2085 sayılı Kanunla[2] kurulan Etibank'a görevlerini sayan kanunun 3. maddesiyle bir taraftan madencilik alanında her türlü faaliyeti göstermek üzere geniş yetkiler tanırken, diğer taraftan elektrik üretimi yapmak, dağıtmak, bunlarla alakalı her türlü işle uğraşmak, gerekli tesisleri kurmak görevi de verilmektedir. Bunun yanında Etiban'a görevleri ile ilgili her türlü şirket kurma, yurt içinde ve yurt dışında bu amaçla kurulmuş şirketlere iştirak etme yetkisi tanınmaktadır. Ayrıca her türlü bankacılık işlemlerini yapmak görevleri arasında sayılmaktadır.

Bu dönemde kurulan Sümerbank ve Etibank gibi günümüzün sektörel Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yanında, havacılık alanında da önemli adımlar atılmış ve bu sektörde de önemli bazı düzenlemeler yapılmıştır. 30 Mayıs 1933 tarihli 2186 sayılı Havayolları Devlet İşletme İdaresi Teşkilatı Hakkında Kanunla[3] havayolları kurmak ve bu yollar üzerinde taşımacılık yapmak amacıyla Havayolları Devlet İşletme İdaresi kurulmuştur. Daha sonra Türk Havayolları A.O.'na dönüşecek olan bu kuruluş, tüzel kişiliğe sahip, katma bütçeli olarak teşkilatlandırılmıştır.

Aynı günlerde, 23 Mayıs 1933 tarihli 2208 sayılı Posta, Telgraf ve Telefon İdaresi Teşkilatı Hakkında Kanunla[4], Osmanlı İmparatorluğu'ndan devir alınan PTT teşkilatı

1 14 Temmuz 1932 tarihli *Resmi Gazete*, 2150. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 13, s. 936.
2 22 Haziran 1935 tarihli *Resmi Gazete*, 3035. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 16, s. 433.
3 27 Mayıs 1933 tarihli *Resmi Gazete*, 2411. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 14, s. 617.
4 31 Mayıs 1933 tarihli *Resmi Gazete*, 2415. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 14, s. 262.

yeniden düzenlenerek, tüzel kişiliğe sahip katma bütçeli bir kuruluş haline getirilmiştir.

Bu dönemde Cumhuriyetin ilk yıllarında başlayan devletleştirme çalışmalarının dönemin özelliğinin tabii bir sonucu olarak yoğun bir şekilde devam ettiğini görmekteyiz. Bu çabaların sonucu, kısa bir süre içinde, başta demiryolları olmak üzere, denizyolları, liman ve rıhtım işletmeleri tamamen devletleştirilmiştir.

Denizcilik alanında 9 Temmuz 1932 tarihinde kabul edilen 2068 sayılı Türkiye ve İskele ve Limanları Arasında Potsa Seferleri Hizmetinin Devlet İdaresine Alınmasına Dair Kanunla[1], Türkiye liman ve iskeleleri arasında düzenli seferlerle yolcu, eşya ve hayvan nakli işleri devlet tekeline alınmakta, bu amaçla kurulacak teşkilatın kanunu çıkıncaya kadar bu hizmetleri Seyrisefain Umum Müdürlüğü'nün yürüteceği hükme bağlanmaktadır. Kanunun 3. maddesinde de bu alanda çalışan özel sektöre ait gemilerin bu kanunda belirtilen şartlarla satın alınmak suretiyle devletleştirilmesine imkan tanınmaktadır.

29 Mayıs 1933 tarihli 2239 sayılı Denizyolları İşletme Kanunuyla[2] bu tekelin Denizyolları İşletme Müdürlüğü tarafından işletileceği ifade edilmektedir.

10 Haziran 1936 tarihli 3025 sayılı Van Gölü İşletmesi Kanunuyla[3], Van Gölü İşletme İdaresi devletleştirilerek, kamu istisadi teşekkülü niteliğinde Van Gölü İşletme İdaresi kurulmaktadır.

Daha sonra 24 Ocak 1944 tarihinde kabul edilen 4517 sayılı Kanunla[4] Devlet Denizyolları İşletme Umum Müdürlüğü'nün ismi devlet Denizyolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü'ne çevrilerek, Devlek Limanları İŞletme Müdürlüğü kaldırılmış ve bütün görevleri bu kuruluşa verilmiştir.

Bu dönemdeki bir başka olay da İskenderun Limanı ve Payas İskenderun arasındaki demiryolunun devletleştirilmesidir. 7 Temmuz 1939 tarihli 3714 sayılı Kanunla[5] İskenderun Limanı, Devlet Limanları Umum Müdürlüğü'ne, Payas-İskenderun demiryolu da Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü'ne bağlanmıştır. İskenderun Limanı daha sonra 14 Ağustos 1942 tarihli 4301 sayılı Kanunla[6] Devlet Demiryolları ve Limanları İşletme Umum Müdürlüğü'ne bağlanmıştır.

---

1 17 Temmuz 1932 tarihli *Resmi Gazete*, 2151. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 13, s. 945.
2 5 Haziran 1933 tarihli *Resmi Gazete*, 2419. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 14, s. 367.
3 17 Haziran 1936 tarihli *Resmi Gazete*, 3332. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 17, s. 1287.
4 1 Şubat 1944 tarihli *Resmi Gazete*, 5618. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 25, s. 98.
5 11 Temmuz 1939 tarihli *Resmi Gazete*, 4255. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 20, s. 1746.
6 20 Ağustos 1942 tarihli *Resmi Gazete*, 5189. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 23, s. 1792.

Demiryollarında son olarak 22 Eylül 1941 tarihli 4127 sayılı Ilıca İskele-Palamutluk Demiryolu İmtiyazı ile Şirkete Ait Malların Satın Alınmasına Dair mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanunla[1] İskele-Palamutluk hattı devletleştirilmiştir.

Bu dönemde gerçekleştirilen devletleştirmelerden ikisi de haberleşme sektöründe cereyan etmiştir. 10 Haziran 1936 tarihli 3026 sayılı İstanbul Telefon Tesisatının Satın Alınmasına Dair Hükümetle Şirket Arasındaki Akdedilen Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanunla, İstanbul Telefon Türk Anonim Şirketi, 25 Nisan 1938 tarihli 3375 sayılı İzmir Telefon tesisatının Satın Alınmasına Dair Hükümetle Şirket Arasında Akdedilen Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanunla da İzmir ve Civarı Telefon Türk Anonim Şirketi devletleştirilmiştir.

Bu dönemde devletleştirme metoduyla kurulan bir diğer kamu işletmesi de İstanbul Elektrik İşleri Umum Müdürüğü'dür. 22 Haziran 1938 tarihinde kabul edilen 2 ayrı kanundan 3480 sayılı İstanbul Elektrik Şirketi İmtiyazı ile Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki Hakkında Kanunla, İstanbul Elektrik Türk Anonim Şirketi devletleştirilmiş, 3481 sayılı İstanbul Elektrik İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve İşletmesine Dair Kanunla[2] da Nafia Vekaleti'ne bağlı olarak İstanbul Elektrik İşleri Umum Müdürlüğü kurulmuştur.

Daha sonra Nafia Vekaleti'nce devletleştirilen İstanbul Tramvay Şirketi ile İstanbul Tünel Şirketi, Elektrik İşleri Umum Müdürlüğü ile birlikte 16 Haziran 1939 tarihli 3645 sayılı İstanbul ELektrik, Tarmvay ve Tünel İdareleri teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesi'ne Devrine Dair Kanunla[3] İstanbul Belediyesi'ne devredilmiştir.

11 Haziran 1936 tarihinde kabul edilen 3034 sayılı Doyçe Bank Elinde Bulunan Ergani Bakırı Türk Anonim Şirketi Hisse Senetlerinin Satın Alınmasına Dair Kanunla[4], Ergani bakırlarında mevcut yabancı hisseler satın alınarak devletleştirilip Etibank'a devredilmektedir.

D. Karma Ekonomi Döneminde KİT'ler (1946-1979)

1. Dönemin Özellikleri

II. Dünya Savaşı'ndan sonra bütün dünyada meydana gelen gelişmelere paralel

1 26 Eylül 1941 tarihli *Resmi Gazete*, 4922. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 22, s. 640.
2 9 Temmuz 1939 tarihli *Resmi Gazete*, 3955. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 19, s. 1463.
3 22 Haziran 1939 tarihli *Resmi Gazete*, 4239. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 20, s. 1285.
4 20 Haziran 1936 tarihli *Resmi Gazete*, 3335. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 17, s. 1304.

olarak ülkemizde de siyasal ve ekonomik alanda çok önemli gelişmeler olmuştur.

Siyasal bakımdan bir dönüm noktası olan 1946 yılı aynı zamanda ekonomik bakımdan da bir dönüm noktasıdır. 1946 yılına bu niteliği kazandıran özellik, 1930 yılından itibaren uygulanan kapalı, korumacı, dış dengeye dayalı ve içe dönük ekonomik politikalarının gevşetildiği, dış ticaret rejiminde serbestleşmeye başladığı, ithalatın arttığı, dış açıkların kronikleşmeye başladığı, dolayısıyla dış yardım, kredi ve yabancı sermaye yatırımları ile ayakta duran bir ekonomik yapının yerleşmesi olmuştur.[1]

Devletçiliğin terk edilmesine rağmen devlet işletmeciliğinden vaz geçilmesi veya daraltılması söz konusu olmamıştır. CHP'nin 1947 yılında yaptığı proğram değişikliği ile ekonomik görüşler açısından DP'ye oldukça yaklaşmıştır. İki partinin görüşleri arasındaki farklar daha çok ayrıntıda kalmaktadır. DP Kamu İktisadi Teşebbüslerini iktidara geldiğinde özel sektöre devredeceğini belirtmesine karşılık, bu konu CHP'nin 7. kurultayda tartışılmasına rağmen kabul görmemiştir.[2]

1946 yılında başlayan karma ekonomi dönemi olarak tanımlanan bu dönem, 1950 yılında DP'nin iktidara gelmesiyle de devam etmiştir. Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi, yaygın bir kanının aksine, iktisat politikaları ve ekonominin genel yönelişi üzerinde belirgin bir değişiklik meydana getirmemiştir.[3] Ekonomik kalkınmayı hızlandırmak amacındaki DP iktidarda olduğu 1960 yılına kadar KİT'leri özelleştiremediği gibi, özel sektörün yeterli sermaye birikimine sahip olmaması nedeniyle birçok KİT kurmuştur.

Karma ekonomi olarak tanımlanan 1946 yılında başlayan bu dönemdeki KİT'lerle ilgili gelişmeleri, 24 Ocak 1980 tarihinde yürürlüğe giren İstikrar Tedbirleri'yle yeni ekonomik arayışların başladığı 1980 yılına kadar süren bir dönem içinde değerlendirilecektir.

2. Başlıca Gelişmeler

a. CHP'nin Son Dönemi

1946 yılında KİT'lerle ilgili bir gelişme Türkiye Emlak Kredi Bankası'nın

1 BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi*, s. 74.
2 BORATAV, *Türkiye'de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1982, s. 273.
3 BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi*, s. 76.

kurulmasıdır. 14 Haziran 1946 tarihli 4947 sayılı Emlak Kredi Bankası Kanunuyla[1], Emlak Kredi Bankası adıyla anonim ortaklık şeklinde bir banka kurmak üzere hükümete yetki verilmektedir. Ancak bankanın kuruluşu ve yönetimi ile ilgili bütün düzenlemeler bu kanunla yapılmaktadır.

Yurtta yapı ve onarım işleri ve meskeni olmayan yurttaşlara ucuz mesken yaptırmak amacıyla kredi açmak, bankaya vaya başkalarına ait arsalar üzerinde bina yapmak, yapı ve yapı malzemeleri ile ilgili endüstri kurmak, ticaret yapmak, ortaklık kurmak, sigortacılık ve diğer bankacılık işlemlerini yapmak üzere kurulan banka, aynı zamanda 844 sayılı kanunla kurulan Emlak ve Eytam Bankası'nın yerini de almıştır.

CHP iktidarı döneminde son kurulan KİT de Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu olmuştur.

b. Demokrat Parti Dönemi ve Yeni Gelişmeler

1946 yılında kurulan Demokrat Parti, kuruluşundan kısa bir süre sonra 14 Mayıs 1950 seçimleri sonucu iktidara gelmiştir. DP, parti proğramında kamu hizmeti niteliği taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapmayacağını temel ana sanayi dışında kalan kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştireceğini ifade etmiştir.[2] 24 Mayıs 1950 günü TBMM'de Başvekil Adnan Menderes tarafından okunan hükümet proğramında şu sözlerle hükümetin ekonomik görüşleri ortaya konmaktadır:

"İktisadi ve malî görüşlerimizin esası bir taraftan devlet müdahalelerini asgariye indirmek, diğer taraftan iktisadi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak ve buna emniyet vermek suretiyle hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek diye ifade olunabilir. Bu esasların takibinden doğacak ilk neticelerden biri devlet tesis ve işletmeciliğini tabiatı ve mahiyeti icabı olarak yalnız hususi teşebbüs ve sermayenin hiçbir suretle ele alamayacağı işlere ve bir de aynı zamanda amme hizmeti mahiyetinde olan iktisadi işlere hasretmek olacaktır. Çünkü bize göre hususi mülkiyet ve şahsi hürriyete dayanan bir iktisat rejiminde, iktisadi sahanın asıl olarak ferde veya şirket halinde hususi teşebbüse hakim olması lazımdır.

Devletin doğrudan doğruya iktisadi teşebbüslere girişmesi, nâzım veya murakabe edici olarak iktisadi sahada üzerine vazifeler alması ancak bir istisna teşkil etmeli ve ancak kati zaruret haline inhisar etmelidir.

---

1 22 Haziran 1946 tarihli *Resmi Gazete*, 6340. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 25, s. 1377.
2 BYDK, 1991 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 319.

Bundan böyle amme karakterine haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe geçmeyeceğimiz gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve ana sanayie taalluk edenler hariç, muayyen plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışacağız. Devlet iktisadi teşekkül ve teşebbüslerinin iktisadi bünye üzerinde teşkil etmekte oldukları ağırlığı hafifletebilmek için, idare ve murakabelerini de daha sağlam esaslara bağlamak ve fuzuli görülen teşkilatı lağvetmek kararındayız."

Gerçekten bu sözler, bir ölçüde 1980'lerin ekonomik politikasını ve özelleştirme akımının felsefesini yansıtmaktadır. Ancak, parti proğramında ve ilk kurulan hükümet proğramında yer almasına rağmen, 10 yıl süren Demokrat Parti iktidarı döneminde özelleştirme gerçekleştirilememiştir.

Buna karşılık bu dönemde, birçok kamu iktisadi teşebbüsünün statüsü yeniden düzenlenirken, diğer taraftan bazı katma bütçeli idareleri kamu iktisadi teşebbüsü haline getirilmiş ve çeşitli alanlarda faaliyet gösteren çok sayıda yeni kamu istisadi teşebbüsleri kurulmuştur.

Bu dönemde yeniden kurulan önemli kamu iktisadi teşebbüsleri şunlardır:

– Milli Korunma Kanunu'nun 6. maddesine dayanarak Bakanlar Kurulu'nun 28 Ağustos 1952 tarih ve 3/15557 sayılı Et Balık Kurumu Teşkiline Dair K/871 Sayılı Kararı Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararı'yla[1] kurulan Et ve Balık Kurumu.

– 7 Mart 1954 tarihli 6327 sayılı kanunla[2] hükümeteTürkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı adıyla bir anonim ortaklık kurma yetkisi verilmektedir. Bu kanunla, bu kuruluşun görev, yetki, teşkilatı, hak ve vecibeleri düzenleniyor.

– Kamu kurumlarının kırtasiye, büro malzemesi, büro mefruşatı, temizlik malzemesi, motorlu ulaşım araçları, matbu evrak gibi ihtiyaçlarını karşılamak üzere 11 Mart 1954 tarihli 6400 sayılı kanunla[3] kurulan Devlet Malzeme Ofisi. Aynı kanunla hazineye bağlı Devlet Kağıt ve Basım Genel Müdürlüğü bu kuruma bağlanmıştır.

– 13 Mayıs 1955 tarihli 6559 sayılı kanunla kurulan[4] Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri. Bu kanunla Etibank ve Sümerbank'tan Türkiye Demir ve Çelik Fabrikaları Müessesesi ile Divriğ demir Madenleri İşletmesi bu kuruluşa intikal etmiştir.

---

1 1 Ekim 1952 tarihli *Resmi Gazete*, 8221. sayı.
2 16 Mart 1954 tarihli *Resmi Gazete*, 8659. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 35, s. 1424.
3 22 Mart 1954 tarihli *Resmi Gazete*, 8664. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 35, s. 1794.
4 21 Mayıs 1955 tarihli *Resmi Gazete*, 9011. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 36, s. 1444.

– 13 Mayıs 1955 tarihli 6560 sayılı kanunla kurulan[1] Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi (SEKA). Sümerbank'a bağlı Selüloz Sanayi Müessesesi bu kanunla SEKA'ya intikal etmiştir.

– 29 Kasım 1955'de, Bakanlar Kurulunun 4/6299 sayılı kararıyla kurulan Türkiye Yapağı Tiftik Aş.

– 22 Mayıs 1957 tarihli 6974 sayılı kanunla[2] kurulan Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu (TKİ). Etibank'a bağlı olan Ereğli Kömür, Armutcuk Kömür ve Garp Linyitleri İşletmeleri ile Türkiye kömür Satış ve tevzi Müessesesi bu kanunla TKİ'ye intikal etmiştir.

– 4 Mayıs 1960 tarihli 7470 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası Kanunuyla[3], Turizm Vekaleti'ne Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası Aş. adıyla banka kurmak üzere yetki verilmektedir.

Bu dönemde başta Türkiye Çimento Sanayii Aş. Yem Sanayii T.A.O., Gübre Sanayii Aş. olmak üzere çok sayıda karma ekonomi şirketi kurulmuş, özel sektöre ait bir çok şirkete de iştirak edilmiştir.

c. Planlı Kalkınma ve Karma Ekonomi

1961 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde de karma ekonomi anlayışı devam etmiştir.

Bu dönemde 12 Mart 1964 sayılı 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanunla[4] kamu iktisadi teşebbüslerinin statüleri, teşkilatları, yönetimleri ve denetimleri ile ilgili olarak genel bir düzenleme yapılmıştır.

Kanunun 1. maddesinde iktisadi devlet teşekküllerinin, müesseselerinin ve iştiraklerinin tanımları yapılmıştır. Bu tanımlar daha önce KİT'lerin sınıflandırılması konusunda yapıldığından tekrar yazılmayacaktır.

Kanunun amacı 2. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre, *"İktisadi devlet teşekkülleriyle müesseseleri ve iştiraklerin ulusal ekonomimize faydalı olabilmesi için özerk bir tarzda, karma ekonominin kurallarına ve ekonomik gereklere uygun olarak*

1 21 Mayıs 1955 tarihli *Resmi Gazete*, 9011. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 36, s. 1448.
2 31 Mayıs 1957 tarihli *Resmi Gazete*, 9621. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 38, s. 1295.
3 10 Mayıs 1960 tarihli *Resmi Gazete*, 10501. sayı, Düstur, III. Tertip, cilt 41, s. 1003.
4 20 Temmuz 1960 tarihli *Resmi Gazete*, 10556. sayı, Düstur, IV. Tertip, cilt 1, s. 91.

yönetilmelerini, kârlılık ve verimlilik anlayışı içinde çalışmak ve sermaye birikimine yardım etmek suretiyle daha fazla yatırım kaynağı yaratmalarını ve bu amaca ulaşmak için denetlenmelerini sağlamaktır."

Bu düzenlemeyle, iktisadi devlet teşekküllerinin kanunla kurulacağı, kuruluş kanununun saklı tuttuğu konular dışında özel hukuka tabi olacakları açık bir biçimde belirtilmiştir.

Bu dönemde dikkati çeken bir diğer gelişme, iktisadi devlet teşekküllerinin yatırımları için gerekli kredileri sağlamak, gerektiğinde bu maksatla garanti vermek göreviyle, Devlet Yatırım Bankası'nın kuruluşudur. 440 sayılı kanunla aynı gün kabul edilen 12 Mart 1964 tarihli 441 sayılı Devlet Yatırım Bankası Hakkında Kanunla[1] kurulan bankanın, bu kanunun 1. maddesinde iktisadi devlet teşekkülü olduğu açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Kanunun 4. maddesinde kamu iktisadî teşebbüslerinin tanımı yapılmıştır.[2]

Bu dönemde kurulan önemli KİT'leri şunlardır:

– Üreticilerin ürettiği sütü işlemek ve değerlendirmek, özel sektörü teşvik etmek ve ona önderlik etmek, örnek tesisler kurmak ve işletmek suretiyle süt endüstrisinin gelişmesini sağlamak amacıyla, 30 Nisan 1963 tarihli 227 sayılı kanunla[3] kurulan Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (SEK).

– Madencilik alanında Etibank'a bağlı olarak ticaret Kanunun hükümlerine göre, 8 Mayıs 1968 tarihinde kurulan Çinko Kurşun Metal Sanayii A.Ş. (ÇİNKUR), 25 Ağustos 1968 tarihinde kurulan Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.

Bu dönemde meydana gelen önemli bir gelişme, daha sonraları "SAN'lı kuruluşlar" olarak anılacak olan TAKSAN, TÜMOSAN, TESTAŞ ve TEMSAN'ın Bakanlar Kurulu kararıyla ve Anonim şirket statüsü ile kurulmalarının kararlaştırılmasıdır.

---

1 21 Mart 1964 tarihli *Resmi Gazete*, 11662. sayı, Düstur, V. Tertip, cilt 3, s. 1842.
2 Daha önce kitlerin tanımı bölümüne bakınız.
3 9 Mayıs 1963 tarihli *Resmi Gazete*, 11398. sayı, Düstur, V. Tertip, cilt 2, s. 1443.

E. 1980 Sonrası Yeni Ekonomik Arayışlar ve Serbest Piyasa Ekonomisine Geçiş Çabaları

1. Dönemin Özellikleri

24 Ocak 1980 tarihinde ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla alınan kararlar, ülkemizde uygulanan iktisat politikaları ve iktisat felsefesi alanında önemli bir değişimin başlangıcı olmuştur.

Ülkemizde 1961 yılından itibaren uygulanmaya başlanan planlı karma ekonomi modeli piyasa mekanizmasına yer vermesine rağmen, kendi kurallarına göre çalışması mümkün olmamıştır. Serbest piyasa mekanizmasını işletmek ve bunun yardımı ile ekonomik istikrarı sağlamak hedefine sahip olan 24 Ocak kararları ile alınan tedbirlerin özellikleri, hedefleri, varılan sonuçları ve dayandığı iktisat felsefesi ile yeni bir dönemi başlatmıştır.[1]

24 Ocak kararları, teşebbüs serbestliği alanını genişletmenin yanında piyasa ekonomisinin işleyişini engelleyen müdahalelerin, sınırlamaların, denetimlerin kaldırılmasına ağırlık vermiş, daha sonraki gelişmeler de bu felsefeye uygun biçimde olmuştur.

Serbest piyasa ekonomisi modelinin benimsenmesinin doğal sonucu olarak kamu işletmeciliği konusundaki anlayışlarda da değişiklikler kendini hissettirmeye başlamıştır. Batıdaki gelişmelere paralel olarak kamu sektörünün ekonomik sistem içinde ağırlığını azaltmak üzere kamu iktisadi teşebbüslerini özelleştirme konusu gündeme gelmiştir.

Bu proğram büyük ölçüde liberasyon önlemlerini kapsamakta, piyasa güçlerinin serbest bırakılmasını ve KİT'lerin ekonomiye egemenliklerini azaltmaya çalışmaktadır. Türk ekonomisi kapalı planlı bir ekonomi halinden dışa açık ve piyasa eğilimli ekonomiye geçecektir. Burada iki nokta kamu iktisadi teşebbüsleri açısından önem taşımaktadır. KİT açıklarının kapatılması ve piyasa ağırlıklı bir yapıya geçilmesi. Bu da üç değişikliği gerekli hale getirmektedir. Kit'lerin kâr etmeleri, kamu sektörünün küçültülmesi ve KİT'lerde emerdici plan uygulanmasından vaz geçilmesi.[2]

---

1 KILIÇBAY, Ahmet, *Türkiye'de Piyasa Ekonomisi*, İÜİFY, Gücay Matbaası, İstanbul 1985, s. 215.
2 AKALIN, *KİT Ekonomisi, KİT'ler Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri*, s. 422-423.

2. Başlıca Gelişmeler

Bu dönemin başlangıç yıllarında kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili önemli düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz. İlk olarak 11 Nisan 1983 tarih ve 60 sayılı İktisadi devlet teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiştir.[1] Bu KHK'nin yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra, bu kararnamenin değiştirilerek kabul edilmesi hakkında 19 Ekim 1983 tarih ve 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun[2] kabul edilmiştir.

Gerek 60 sayılı KHK'yle gerek 2929 sayılı kanunla getirilen en büyük yenilik, kamu iktisadi teşebbüslerini, iktisadi alanda ticari faaliyet gösterenleri iktisadi devlet teşekkülü, kamu hizmeti niteliği bulunanları kamu iktisadi kuruluşu olarak ikiye ayırmasıdır. Ayrıca bir önemli değişiklik de karma ekonomi şirketleri konusunda olmuştur. Sermayesinin yarıdan fazlası İDT veya KİK'lere ait olan şirketler bağlı ortaklık olarak tanımlanmış ve yeniden düzenlenmiştir.

Türkiye Kimya Sanayi Kurumu, Türkiye Taş Kömürü Kurumu, Türkiye Petrol Kurumu yeni İDT'ler olarak kanunda yer alıyor. Savunma Donatım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, daha önce katma bütçeli bir kuruluş olan TEKEL, Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü adıyla, daha önce katma bütçeli bir kuruluş olan Devlet Hava Meydanları İşletmesi müessese haline getirilerek, THY ve USAŞ'ın bağlı ortaklık olarak verildiği Devlet Havacılık ve Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, daha önce katma bütçeli olan Devlet Üretme Çiftlikleri ile Haralar ve İnekhaneler müessese haline getirilerek kurulan Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü yeni KİK'ler olarak faaliyete geçiyor.

Görüldüğü gibi 2929 sayılı kanun, bir taraftan kavramlara açıklık getirip, kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluş ve sona erme gibi konuları düzenlerken, diğer taraftan bazı kamu istisadi teşebbüslerinin statülerinde ve yapılarında değişiklikler yapmaktadır. Bazı katma bütçeli kuruluşların statüleri değiştirilerek, KİT'lerin sayıca artmaları sağlanmıştır.

1983 seçimlerinden sonra iktidara gelen Anavatan Partisi 24 Ocak kararları ile benimsenen ekonomik proğramı devam ettirmede kararlı bir ekonomik proğram izlemiştir. 19 Aralık 1983 günü TBMM'de hükümet proğramı okuyan Başbakan Turgut Özal *"ekonominin tabii kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, ülke*

1 20 Mayıs 1983 tarihli *Resmi Gazete*, 18052. sayı, Düstur, V. Tertip, cilt 22, s. 1060.
2 22 Ekim 1983 tarihli *Resmi Gazete*, 18199. sayı, Düstur, V. Tertip, cilt 22, s. 786.

menfaatleri doğrultusunda müdahale ve tahditlerin asgariye indirilerek, rekabet şartlarının hakim kılındığı serbest pazar ekonomisinin uygulandığı ekonomik sistem tercihimizdir" sözleriyle hükümetin ekonomik model anlayışını net bir şekilde ortaya koymuştur[1]

Bu amaçla yapılan ilk önemli düzenleme de 29 Şubat 1984 tarihli 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanundur.[2] Bu kanun KİT'lerle ilgili olarak, bu kuruluşlara ait tesisler için münferit olarak veya grup halinde gelir ortaklığı senedi ile KİT'lerle ilgili hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı verilmesine dair hükümleri kapsamaktadır.

2929 sayılı kanun da 60 sayılı KHK gibi uzun ömürlü olmamış, yerini 8 Haziran 1984 tarihli Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye[3] bırakmıştır.

233 sayılı KHK genel olarak 2929 sayılı kanunun çerçevesi içinde düzenlenmiştir. Buna karşılık kararname, 2929 sayılı kanundan farklı bir anlayış getirmiştir. En önemli olarak da kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunlara bağlı müesseseleri ve bağlı ortaklıkları sayan listede önemli değişiklikler yapılmıştır. Halen yürürlükte olan 233 sayılı KHK'yi ve özelleştirmenin daha etkin ve düzenli bir şekilde yapılmasını düzenleyen 27.11.1994 tarihli resmi gazetede yayınlanan 4046 sayılı KHK'ye ileride değineceğimiz özelleştirme konusu içinde yeniden ele alacağız.

1 *TBMM Tutanak Dergisi*, cilt 1, Yasama Yılı 1, 10. birleşim, 19.12.1983, s. 16.
2 17 Mart 1984 tarihli *Resmi Gazete*, 18344. sayı, Düstur, V. Tertip, cilt 23, s. 47.
3 18 Haziran 1984 tarihli *Resmi Gazete*, 18435. sayı, Düstur, V. Tertip, cilt 23, s. 754.

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN TÜRK EKONOMİSİNDEKİ YERİ, BAŞLICA SORUNLARI VE YAPISI

I. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türk Ekonomisindeki Yeri

Kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomiye katkılarının iki ayrı boyutu vardır. Birinci boyut; onların ekonomi içinde yerlerini gösteren sayısal boyut, diğeri ise sayılarla ifade edilemeyen, özel sektöre vasıflı eleman yetiştirme, kaliteli hammadde tedarik etme gibi niteliksel boyutudur.[1]

Bir çok yönden eleştirilen kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomimizde halen fonksiyonları vardır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin fonksiyonlarını şöyle sıralayabiliriz:[2]

–İleri teknik ve büyük organizasyon gerektiren yatırımları gerçekleştirmek.

–Yeni üretim kollarında gelişmeye öncelik etmek.

–Geri kalmış yörelere doğrudan doğruya veya dolaylı olarak yatırım yaparak, kalkınmanın bölgelerarası dengeli olmasına katkıda bulunmak.

–Ekonomik darboğazları, çarpıklıkları, tıkanıklıkları giderici, önleyici yatırımları gerçekleştirmek.

–Üretim kapasitelerini en uygun düzeyde kullanıp, üretimi artırarak, üretim maliyetlerini düşürmek yoluyla ve makul fiyatlarla diğer sektörlere girdi ve nihaî tüketicilere mal ve hizmet sağlamak.[3]

–Ekonomide tekelci sistemi kırarak, bazı temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının oluşmasında düzenleyici bir rol oynayarak, üretici ve tüketicinin korunmasını sağlamak.

–İyi bir dağıtım sistemi kurarak, bazı ihtiyaç maddeleri ile temel hizmetlerin tüm

---

1 KEPENEK, Yakup., *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri (KİT)*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990, s. 45-46.

2 AKGÜÇ, Öztin, *Ekonomide Gerçeği Arayış*, Bağlam Yayıncılık, Bayrak Yay.Mat., İstanbul, s. 391-392.

3 KAVİ, Hüsamettin, "Özelleştirme", *İSO Dergisi*, Aralık 1993, s. 12.

bölgelere ulaştırılmasını gerçekleştirmek.

–Kalite kontrolü, modern pazarlama yöntemleri uygulayarak, ihracat konusu malların kalitesini yükseltmek ve ihracatın gelişmesine katkıda bulunmak.

Burada kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomideki yerini incelerken daha çok sayısal boyutlar üzerinde duracağız. Ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomideki yeri, genel olarak Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun "yıllık kamu iktisadi teşebbüsleri genel raporları"nda benimsediği kriterlerle değerlendirilmektedir. Biz de aynı kriterleri kullanacağız.

A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Gayri Safi Milli Hasılaya Katkısı

Kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomiye olan katkılarının değerlendirilmesinde kullanılan sayısal kriterlerin en başında, bu kuruluşların gayri safi hasılaya olan katkıları gelmektedir.

Tablo 1'de 1986-1991 yılları arasındaki 5 yıllık döneme ait cari fiyatlarla gayri safi millî hasılada ve KİT'Lerin paylarında meydana gelen gelişmeler ele alınmıştır.

Tablo 1

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin
Gayri Safi Milli Hasılaya Katkısı
(Milyar Tl.)

Yıllar	G.S.M.H*	KİT Payı*	KİT/GSHM %
1986	39,370	6,519	16.6
1987	58,565	9,339	15.9
1988	100,582	13,877	13.8
1989	170,412	28,034	16.5
1990	287,254	38,400	13.0

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 60-62.

* Cari fiyatlarla.

KİT'lerin G.S.M.H'deki payları yıllara göre çok fazla düzenlilik göstermemekle birlikte, 1986 yılında %16.6 iken, 1990 yılında bu oran %13'e düşmüştür. 1986 yılına göre 1987, 1988 yıllarında G.S.M.H.'daki KİT payları azalırken, 1989 yılında yeniden artış göstermişse de, 1990 yılında son 5 yılın en düşük değeri gerçekleşmiştir.

B. Kamu İktisadi Teşebbüsleri İstihdama Katkısı

Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türk ekonomisindeki yerini incelerken karşılaştırma yapılan konulardan birisi de bu kuruluşların istihdama olan katkılarıdır.

Tablo 2'de 1986-1990 yılları arasında Türkiye'de ve KİT'lerdeki toplam istihdam ve artış oranları ile KİT'lerdeki istihdamın Türkiye'deki toplam istihdama olan oranı yer almaktadır.

Tablo 2

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin
İstihdama Katkısı
(Bin.)

	Türkiye		KİT*		
Yıllar	Sayı	Yıllık Artış	Sayı	Yıllık Artış	KİT/Türkiye Oranı
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: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 63.

* Yıllık ortalama

%18.3'lük artışla 19,209 bine ulaşmıştır. Aynı dönemde KİT'lerdeki istihdam da 794 binden 797 bine yükselmiştir. Artış hızı sadece % 0.4 civarındadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin son 5 yılda istihdama katkısının olduğunu söyleyebilmemiz çok zordur. Sadece 1987 yılında ülke ortalamasının üstünde istihdam artışı görülen KİT'lerde, 1989 ve 1990 yılları arasında sırasıyla % -2, % -0.4 oranlarında bir gerçekleşme olmuştur.

KİT'lerdeki istihdamda az da olsa meydana glen azalmaya karşılık Türkiye'deki toplam istihdamdaki payı da giderek azalmaktadır. Bu oran 1986 yılında % 4.88 iken, 1990 yılında % 4.15'e inmiştir.

C. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yatırımlara Katkısı

Ülkemizin kalkınmasında uzun yıllar kamu iktisadi teşebbüsleri yatırımlarının önemli payı olmuştur. KİT'lerin sabit sermaye yatırımları toplamındaki payı son yıllarda giderek azalma göstermesine rağmen, halen ülkemiz ekonomisinde önem taşımaktadır.

1960-1980 döneminde yürütülen planlı kalkınmanın bir sonucu olarak, KİT'ler bir çok sektörde hakim duruma geçmekle birlikte, planlamanın bir gereği olarak bunların yönetiminde kârlılığın ve etkinliğin ihmali, karşılaşılan ekonomik krizde, ekonominin çöküşünde bu işletmeleri başlıca sorumlu durumuna getirmiştir.[1]

Bunun yanında, bu kuruluşların yatırım yürütme ve gerçekleştirme güçleri yeterince geliştirilmeden, yıllık programlarla imkânlarının çok üstünde görev verilmiş olması, özellikle 1971 yılından bu yana yatırım hedeflerine fiziki olarak ulaşamamalarına yol açmış, çok önemli görülen projelerin öngörülen süreler içinde tamamlanamamasına neden olmuştur.[2]

Kamu iktisadi teşebbüslerinin üstlendikleri önemli yatırım projelerinin uygulamaya alınmasındaki gecikmeler, yalnız ilgili kuruluşların faaliyet sonuçlarını olumsuz yönde etkilemekle kalmamakta, Türk ekonomisinin en önemli sorunları arasında yer almaktadır.

---

1 AKALIN, *KİT Ekonomisi, KİT'ler Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri,* ss. 427-428.
2 AKGÜÇ, *Ekonomide Gerçeği Arayış,* ss. 396-397.

233 sayılı KHK'nin 29. maddesine göre, KİT'ler yatırım ve işletme faaliyetlerini plan, program ve bütçelere dayalı olarak yürütürler ve yıllık genel yatırım programları Bakanlar Kurulu tarafından karara bağlanır. 30. madde ile de kuruluşlar, kalkınma planına göre kendileri tarafından yapılması gereken yatırımlara ait malî, ekonomik ve teknik çalışmaları zamanında yaparak projerlerini hazırlamakla yükümlüdürler.[1]

Küçük tamamlama yatırımları, 233 sayılı KHK'nin 31. maddesindeki esaslara uyulmak şartıyla yönetim kurulun teklifi ilgili bakanın onayıyla, idame ve yenileme yatırımları yönetim kurulu kararıyla yapılır.

Tablo 3'de 1986-1990 yılları arasındaki 5 yıllık döneme ait, carî fiyatlarla Türkiye'de gerçekleştirilen toplam sabit sermaye yatırımları ve kamu iktisadi teşebbüsleri yatırımları yer almaktadır.

Tablo 3

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde
Sabit Sermaye Yatırımları
(Milyar Tl.)

	Türkiye		KİT*		
Yıllar	Gerçek-leşme	Yıllık Artış	Gerçek-leşme	Yıllık Artış	KİT/Türkiye Oranı
1986	8,750	-	2,905	-	33.2
1987	14,128	61.5	4,466	53.7	31.6
1988	24,166	71.1	5,420	21.4	22.4
1989	38,644	59.9	7,407	36.7	19.2
1990	60,928	57.7	11,734	58.4	19.3

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 69.

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 97.

1986 yılının 1990 yılına kadar olan dönemde sabit sermaye yatırımlarının giderek azaldığı görülmektedir. KİT'lerin sabit sermaye yatırımları içindeki payı 1986 yılında % 33.2 iken bu oran 1990 yılında % 19.3'e düşmüştür.

Cari fiyatlarla gerçekleşen yatırımların yıllık artış oranlarını karşılaştırdığımız zaman, KİT yanıtımlarının yıllık artış oranının Türkiye ortalamasının gerisinde kaldığı görülmektedir. Sadece 1990 yılında Türkiye genelinde sabit sermaye yatırımları cari fiyatlarla % 57.7 oranında artarken, KİT yatırımları % 58.4 oranında artmıştır.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan edindiğimiz bilgilere göre, işletmecilik yapan 22 kamu iktisadi teşebbüsü ve bunlara bağlı ortaklıklar; 1991 yılında 13,144 milyar Tl.lik yatırım gerçekleştirmiştir. 1992 yılı için gerçekleşme tahmini 21,090 milyar Tl., 1993 programı da 32,140 milyar Tl.dır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına ait bu rakamlar, YDK'nun raporunda yer alan KİT'lerin tamamını kapsamadığı, bu nedenle de tam bir mukayese imkanı vermediği için tabloda yer almamıştır.[1]

II. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Mali Yapısı

A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kaynakları ve Varlıkları

Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türk ekonomisindeki yerini tam olarak belirtmek amacıyla kısaca mali yapıları üzerinde de durmakta yarar görmekteyiz.

1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kaynakları

Kaynakların yaklaşık olarak 1/4'ünü öz kaynaklar, 3/4'ünü yabancı kaynaklar teşkil etmektedir. 1990 yılında 43,215 milyar Tl.ya ulaşan öz kaynaklar toplam kaynakların % 26.5'ini, 120,010 milyar Tl.ya ulaşan yabancı kaynaklar ise toplam kaynakların % 73.5'ini teşkil etmektedir. Böylece 1990 yılı toplam kaynaklar 163,255 milyar liraya ulaşmaktadır.

Mevcut yapıları gereği, uygulanan makro-ekonomik politikalara uyum sağlamakta güçlük çeken KİT'ler, bir taraftan işletme ve yatırım faaliyetlerini sağlıklı yürütecek özkaynağı yaratamamalarının yanı sıra, yüksek enflasyon sebebiyle yetersiz kalan sermayelerinin zamanında uygun miktarda artırılamaması sonucu, sözkonusu

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 98.

faaliyetlerini yüksek maliyetli yabancı kaynaklarla yürütmek zorunda kalmışlardır. Diğer taraftan pazarlama sorunu ve destekleme alımları nedeniyle stoklarda meydana gelen aşırı birikimin ve kredili satışların da etkisiyle artan alacakların, paraya çevrilebilir değerleri yüksek oranda artırması, mevcut kıt kaynakların bu değerlere bağlı kalmasına ve kuruluşların kaynak ihtiyacının daha da pekişmesine neden olmuştur.[1]

KİT'lerin rekabete dayalı piyasa şartlarına tam olarak uyum sağlayamamaları nedeniyle mal ve hizmet satışlarının istenilen miktar, fiyat ve şartlarda gerçekleştirilememesi; buna karşılık başta personel giderleri olmak üzere girdi maliyetlerindeki yükselmenin, mal ve hizmet satış maliyetlerini yüksek oranda artırması ve girdi fiyatlarındaki artışların zamanında ve yeterli oranda satış fiyatlarına yansıtılamaması, ayrıca finansman sıkıntısı nedeniyle kullanılan ve her geçen yıl daha da artan yabancı kaynaklara tahakkuk eden faiz ve kur farklarının büyük boyutlara ulaşması, zarar eden kuruluşların sayısını daha da arttirmış ve zararlı olan kuruluşların dönem zararlarını da önemli oranda yükseltmiştir.

Tablo 4'de incelenen dönemde kamu iktisadi teşebbüslerinin öz kaynak unsurları yer almaktadır.

Öz kaynaklar içinde yer alan unsurlardan; yeniden değerleme artışı % 43.7, ödenmiş sermaye % 72.8 ve dönem kârının öz kaynak niteliğindeki kısımları % 79.4 oranında artarken, birikmiş zararlar ve dönem zararlarının etkisiyle öz kaynaklar artış oranının % 39.4 olarak gerçekleşmesi ve öz kaynakların içinde en büyük paya sahip olduğu halde, kuruluşlar için bir nakit imkanı oluşturmayan yeniden değerleme artışlarının da etkisiyle artan yabancı kaynak kullanımı ve getirdiği ağır finansman yükleri KİT'lerin mali durumunun bozulmasına ve dönem sonuçlarının olumsuz yönde etkilenmesine yol açmaktadır.

1 BYDK, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Raporu, s. 103.

Tablo 4

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin

Öz Kaynak Unsurları

(Milyar Tl.)

	1988		1989		1990	
Öz Kay. Unsurları	Miktar	%	Miktar	%	Miktar	%
1.Ödenmiş Sermaye	5,278	31.0	9,778	31.5	16,897	39.1
2.Yeniden Değerleme artışı	9,594	56.3	20,004	64.5	28,753	66.5
3.Yedekler	1,359	8.0	1,816	5.9	2,442	5.7
4.Diğer Öz Kaynaklar*	1,426	8.4	1,636	5.3	1,733	4.0
5. Dönem kârının öz kaynak niteliğindeki kısmı	1,299	7.6	1,626	5.2	2,917	6.7
Ara Toplam	18,956	111.2	34,860	112.4	52,742	122
6.Birikmiş zararlar	884	5.2	1,680	5.4	3,721	8.6
7.Dönem zararları	1,025	6.0	2,174	7.0	5,806	13.4
Net Öz kaynak topl.	17,047	100.0	31,005	100.0	43,215	100.

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 105.

* İç sigorta fonu, dağıtılmış kârlar, diğer.

Tablo 5'de 1987-1990 yılları arasındaki 5 yıllık dönemde KİT'lerin esas ve ödenmiş sermayeleri, yıllık artış oranları, ödenmiş sermayenin esas sermaye oranı yer almaktadır.

Tablo 5

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin
Esas ve Ödenmiş Sermayeleri
(Milyar Tl.)

	Esas Sermaye		Ödenmiş Sermaye		
Yıllar	Miktar	Yıllık Artış	Miktar	Yıllık Artış	Ö.Ser/E.Ser Oranı
1986	6,411	-	4,002	-	62.4
1987	6,985	9	3,794	-5.2	54.3
1988	9,325	33.5	6,243	64.5	66.9
1989	15,995	71.5	9,778	56.6	61.1
1990	31,134	94.6	16,97	72.8	54.2

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 56.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin esas sermayeleri 1986 yılında 6,411 milyar Tl. iken, 1990 yılında 31,134 milyar Tl.ye yükselmiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin esas sermayeleri bu 5 yıllık dönem içinde % 385.6 oranında artış göstermiştir. Esas sermayelerinin her yıl yükselen oranlarda artmakta olduğunu görmekteyiz. 1989 yılı artış oranı sadece % 8.9 iken, 1990 yılında %94.6 olmuştur.

KİT'lerin esas sermayelerindeki artışın aynı oranda ödenmiş sermayelerine yansımadığını görmekteyiz. 5 yıllık dönemde ödenmiş sermayelerde artış toplam % 322.2 oranındadır.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir konu ödenmiş sermayenin esas sermayeye oranıdır. KİT'lerin sermayelerinin 1986 yılında % 62.4'ü ödenmişken, bu oran 1990 yılında % 54.2'ye düşmüştür.

Gerçekten sermaye sıkıntısı çeken bu kuruluşların, sermayelerinin arzulanan bir seviyeye çıkarılması bir tarafa, ödenmiş sermayeleri de neredeyse esas sermayelerinin yarısında kalmaktadır.

Nitekim Tablo 5'de görüldüğü gibi ödenmiş sermaye artış oranı öz kaynakların içinde % 72.8 olarak görülmekle birlikte, 7 trilyon Tl. tutarındaki artışın yaklaşık 1 tirilyon Tl.sının Hazinece yapılan sermaye ödemesi, geri kalanın ise dönem kârlarından yapılan mahsuplar, yeniden değerleme fonu ve yedeklerden sermayeye aktarılan değerler ile ödenemeyerek Hazineye borçlar hesabına kaydedilen kredi ve vergi borçlarından yapılan mahsuplar şeklinde olması, KİT'lerin cari finansman ihtiyaçlarının giderek büyüyen yabancı kaynaklarla karşılanmasına neden olmuştur.

Yıllar itibariyle artan yabancı kaynak kullanımı nedeniyle katlanılan finansman yüklerinin karşılanmasında tek başına sermaye artırımlarının yeterli olamayacağı ve yıldan yıla artan dönem zararlarının sermaye artışları üzerindeki olumsuz etkileri de dikkate alınarak, KİT'lerin uygun bir sermaye yapısına kavuşturulmalarının yanında, kârlı ve verimli bir çalışma düzeninin sağlanması zorunluluk arzetmektedir.

2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Varlıkları

Tablo 5'in varlıklar bölümünde incelediğimizde, 1986-190 yılları arasında, duran varlıklardan bağlı değerler % 519 oranında, paraya çevrilebilir hazır değerler de % 509 oranında artmıştır.

Bağlı değerlerde meydana gelen artışlarda, maddi duran varlıkların yeniden değerlendirilmesi ve reel olarak azalma birlikte yapılan yatırım harcamaları, ayrıca, dış kredilerle finanse edilen yatırımlarda bu kredilere tahakkuk eden faiz ve kur farkları başlıca etken olmuştur.

Paraya çevrilebilir ve hazır değerlerde meydana gelen artışlar da ise modern stok kontrol sistemlerinin kurulamaması ve pazarlama sorunları nedeniyle stoklarda meydana gelen aşırı birikim ve alacaklardaki artışların yanı sıra, bankacılık alanında faaliyet gösteren kuruluşların finansmanlarındaki yükselme başlıca etkenler olmuştur. Son yıllarda hazır değerlerdeki artışlar azalan bir seyir izlemektedir. Bunun başlıca nedeni de, daha önce kaynak fazlası bulunan kuruluşların finansman durumundaki olumsuz gelişmelerdir.

KİT'lerin hazır değerleri, kısa süreli borçların karşılanmasında yetersiz olup, dönen değerleri ise önceleri bu borçlarla yaklaşık aynı düzeyde seyrederken, 1990 yılında yetersiz hale dönüşmüştür. Finansman sıkıntısı nedeniyle kullanılan kısa süreli yabancı kaynakların büyük boyutlara ulaşması, maliyetlerin yüksek olmasından dolayı bu kaynaklara tahakkuk eden faizlerin dahi ödemesinde güçlük çekilmesi ve yeniden

bu kaynaklara başvurulması, kısa süreli borçların yüksek oranda artmasına neden olmuş ve net işletme sermayelerini tüketmiştir.

B. Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Finansman İhtiyacı ve Kaynakları

Kamu iktisadi teşebbüsleri oldukça büyük finansman ihtiyacı içerisindedir. Oncak kaynakları bu ihtiyacı karşılamaktan uzaktır. Buna karşılık KİT'lere proje bazında yatırım kredisi veren Devlet Yatırım Bankası'nın, 1987 yılında Türkiye İhracaat ve Kredi Bankası (Eximbank) haline getirilmek suretiyle KİT'ler önemli bir finansman kuruluşundan mahrum edilmişlerdir.

Tablo 6'da 1986-1990 yılları arasındaki 5 yıllık döneme ait kamu iktisadi teşebbüslerinin cari fiyatlarla finansman ihtiyacı ve kaynakları yer almaktadır.

Tablo 6

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Finansman İhtiyacı ve Kaynakları (Milyar Tl.)

Yatırım ve Finansman Kaynakları	1986	1987	1988	1989	1990
Kaynaklar ödemeler farkı	1,137	1,975	1,902	1,866	3,954
Yatırımlar	2,842	3,642	5,311	6,518	9,875
Top.Finansman ihtiyacı	1,705	1,667	3,409	4,652	6,416
Finansman Kaynakları					
-Bütçe transferleri					
Sermaye	47	304	706	1,024	874
Diğer	179	188	328	199	391
-Bütçe dışı kaynaklar					
Dış proje kredileri	869	1,018	1,776	1,752	2,327
Diğer	610	157	599	1,677	2,824

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 153.

Kamu iktisadi teşebbüsleri giderek artan bir finansman ihtiyacı içindedir. Görüldüğü gibi bu finansmanın büyük çoğunluğu bütçe dışı kaynaklardan sağlanmaktadır. Sadece 1990 yılında bütçe transferi olarak, 1.265 milyar Tl. sağlanmasına karşılık, bütçe dışı kaynaklardan 5.151 milyar Tl. sağlanmıştır.

Hazine tarafından yapılan ödemelerin sınırlı düzeyde tutulması ve dönem zararlarının etkisiyle öz kaynakların yetersiz hale gelmesi, KİT'lerin işletme ve yatırım faaliyetlerini sürdürebilmesi için, ticari banka kredileri kullanımının son yıllarda büyük oranda artmasına neden olmuştur. Ticari banka kredileri, pasif artışlar olarak kaynaklar arasında yer aldığından, yukarıdaki tabloda finansman kaynakları arasında görülmemektedir. KİT'lerin bu amaçla kullandıkları kredi 1990 yılında 9 trilyon Tl.ye yaklaşmaktadır. Finansman açıklarının giderilmesinde, yüksek maliyet ticari banka kredilerine baş vurulması, finansman sorununu geometrik olarak artırdığı gibi dönem sonuçlarını da olumsuz yönde etkilemektedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açığı 1991 ve 1992 yıllarında da artarak devam etmiş, 1993 yılında daha çok artması beklenmektedir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan edindiğimiz bilgilere göre, 22 işletmeci KİT ve bağlı ortaklıkları, 1991 yılında 743 milyar kaynak ödeme farkı açığı vermiş; 13,144 milyar Tl.lik yatırım gerçekleştirilmiş, 13,887 milyarlık finansman ihtiyacı tahakkuk ettirmiştir. 1992 yılında ise aynı kuruluşların 7,332 milyar kaynak yaratacağı, 21,090 milyar Tl.lık yatırım gerçekleştireceği ve buna karşılık 13,858 milyar TL.lık finansman açığı olacağı tahmin edilmektedir. 1993 yılı programında ise 2,523 milyar TL. kaynak ödeme açığı, 31,140 milyar yatırım öngörülmekte ve toplam olarak 34,663 milyar finansman ihtiyacı söz konusu olmaktadır.

1991 yılında finansman kaynakları, 10,248 milyar Tl. sermaye, 1,951 Tl. görev zararı, 1, 688 milyar Tl. dış proje kredisi olarak gerçekleşmiştir. 1992 yılında ise 8,990 milyar Tl.sı dış proje kredisi olarak karşılanacağı tahmin edilmektedir. 1993 programında ise finansman kaynağı olarak 19 trilyon sermaye, 8,050 milyar görev zararı ve 7,163 milyar dış proje kredisi öngürülmektedir.

Büyüyen ve büyük ölçekli yatırımları gerçekleştirme fonksiyonunu üstlenen kamu iktisadi teşebbüslerinde otofinansman imkanları geliştirilse bile, finansman açıklarının olacağı bir gerçektir. Bu nedenle KİT'lere sermaye transferi, iç ve dış borç şeklinde önemli ölçülere varan kaynak aktarılması gereğinin devam edeceği anlaşılmaktadır.[1]

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 106.

III. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Başlıca Sorunları

A. Organizasyon ve Yönetimleri ile İlgili Sorunlar

Kamu iktisadi teşebbüsleri organizasyon yapıları açısından, her türlü politik ve bürokratik baskıya açık bir yapıdadır. Günümüzde kamu iktisadi teşebbüslerinin en önemli sorunu, hükümetlerden gelen, genellikle ekonomik politikanın uygulanması ile ilgili olmayan, bu kuruluşların yönetim özerkliğini oldukça zedeleyen, kısa vadeli, dar görüşlü, politik amaçlı baskılardır.[1]

Organizasyon yapısının oldukça bürokratik nitelikte oluşu, yöneticilerin sık değişmesi, çok çeşitli vesayite ve denetime muhatap olmaları bu kuruluşlar üzerinde bürokratik baskıyı da artırmaktadır.

Statüleri 1980 yılından sonra peşpeşe yapılan düzenlemelere rağmen yetersiz kalmaktadır. Birden fazla KİT'in iştiraki ile sermayesindeki kamu payı yarıdan fazla olan bir çok kuruluş bağlı ortaklık statüsü kazanamamış ve halen iştirak statüsünde kalmıştır. Sermayelerindeki kamu payı % 50'nin üzerinde olan bazı kuruluşlar da 233 sayılı KHK ile kapsam dışında bırakılmıştır.[2]

Yönetimleri ve yönetime atananlar yetersiz kalmakla, genel olarak bu görevlere atanacak olanlarda aranması gereken uzmanlık şartına pek dikkat edilmemekte, emekli olan veya başka kuruluşlarda çalışanlar bu görevlere getirilebilmektedir. Özellikle yöneticilerin sık değişmesi, uzun vadeli hedef ve politikaların tespit ve uygulaması bir yana, rutin işlerin yürütülmesini dahi olumsuz yönde etkilemektedir.[3]

Organizasyon ve yönetmle ilgili bir diğer sorun da bu kuruluşların teşkilatlandırılma biçimlerinden kaynaklanmaktadır. KİT'lerin teşkilatlanmasında modern teşkilatlandırma ilkelerinden yeterince yararlanılmamaktadır. Teşkilat şemalarındaki birimlerin tespitinde; bilimsel araştırmalardan çok, üst yöneticinin kişisel düşünceleri, personel rejimiyle ilgili ve diğer genel düzenlemelerden kaynaklanan zorunluluklar etkin olmaktadır.[4]

---

1 AKGÜÇ, *Ekonomide Gerçeği Arayış*, s. 392.
2 BYDK, *1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu*, s. 335.
3 GÜNER. Agah Oktay, *Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri*, Damla Yayınevi, 2. baskı, Çeltük Matbaacılık, İstanbul 1978, s. 383.
4 BYDK, *1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu*, s. 337.

B. İstihdam Politikaları ve İlgili Sorunlar

Kamu iktisadi teşebbüslerinde uzun yıllar uygulanan istihdan politikasının sonucu, bu kuruluşlarda aşırı bir işgücü istihdamı ve işgücü dağılımda dengesizlik meydana gelmiştir. Zaman içinde politik tercihlerle KİT'lere çok sayıda eleman alınması, bu kuruluşların verimliliği ve işletme açıkları üzerinde olumsuz etki yapmıştır.[1]

Personel rejiminin modern yönetim ilkelerine uygun olarak düzenlenememesi, benzer görevlerde farklı istihdam statülerine ve ücret rejimlerine imkân tanıması sorun yaratmaktadır.

C. Mali Yapılarından Kaynaklanan Sorunlar

Kamu iktisadi teşebbüsleri daha önce üzerinde durduğumuz gibi mali yapılarından kaynaklanan bir takım sorunlarla da içiçe bulunmaktadır. Bu sorunların en başında giderek artan ve kronikleşen öz kaynak yetersizliği gelmektedir. Artan sermaye ihtiyaçlarına karşılık, hazine tarafından yeteri kadar ve zamanında sermaye transferi yapılamamaktadır. Öte yandan sermayelerinin yetersiz kalışı, son yıllarda enflasyonun yüksek seyretmesi, buna karşılık fiyat politikalarına yapılan müdahaleler sonucu gelir kaybına uğramaları, yatırım maliyetlerinin her geçen gün yükselmesi, bu kurulşları büyük bir finansman ihtiyacı içine düşürmüştür.

Buna karşılık finansman ihtiyacının iç ve dış piyasadan kısa vadeli ve yüksek maliyetli kredilerle karşılanması, bundan doğan faiz ve kur farkı yüklerinin dönem sonuçlarına yansımış, bu durum bir çok KİT'in zarar etmesinin başlıca nedeni olmuştur.[2]

D. İşletme Faaliyetleriyle İlgili Sorunlar

Kamu iktisadi teşebbüsleri işletme faaliyetleri ile ilgili olarak; alımlar ve stoklar, pazarlama ve üretim konularında sorunları vardır. Genel olarak uygulamalardan kaynaklanan bu sorunların en önemlileri üretimle ilgili olanlarıdır.

Üretimle ilgili olan sorunların en başında, tesislerin büyük bir bölümünün yıllar

---

1 AKGÜÇ, *Ekonomide Gerçeği Arayış,* s. 393; Güner, *Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri,* s. 382.

2 BYDK, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, s. 344.

önce kuruldukları için teknolojilerinin çok eski ve ekonomik ömrünü doldurmuş bulunmaları gelmektedir.

Üretim faaliyetleri ile ilgili olarak ortaya çıkan bir başka sorun da bu kuruluşların verimsiz çalıştıklarının öne sürülmesidir. Gerçekten aşırı istihdam söz konusu olan ve kullandıkları teknoloji eski olan kamu iktisadi teşebbüslerinde gerçek bir verim düşüklüğü söz konusu olabilmektedir.

Zaman zaman bu kuruluşlarda stok fazlalıklarına karşılık mal ve hizmet üretiminde yetersiz kalışları da bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

E. Yatırımlarla İlgili Sorunlar

Kamu iktisadi teşebbüslerine, yatırım yürütme ve gerçekleştirme güçleri yeterince geliştirilmeden, yıllık proğramlarla imkanlarının çok üzerinde görevler verilmiş olması, bu kuruluşların yatırımları gerçekleştirmede güçlüklerle karşılaşmalarına yol açmaktadır. Yatırımların zamanında gerçekleştirilememesi sadece bu kuruluşların faaliyet sonuçlarını olumsuz etkilemekle kalmamakta, Türk ekonomisinin önemli sorunları arasında yer almaktadır.[1]

IV. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hukuki Yapısı

Kamu iktisadi teşebbüsleri önceleri 1938 yılına kadar özel kanunlarında yer alan hükümler dahilinde faaliyet göstermişlerdir.

KİT'lerin sayı ve faaliyet alanlarının artması, bu kuruluşları bazı ortak kurullara bağlama gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaç Atatürk tarafından 1937 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ni açış konuşmasında şu şekilde dile getirilmiştir: "... Sermayesinin tamamı veya büyük kısmı devlete ait ticari, sınai kurumların mali kontrol şeklini, bu kurumların bünyelerine ve kendilerinden istediğimiz ticari usul ve zihniyetle çalışma icaplarına süratle tevfik etmek. Bu gibi kurumların bu günkü usullerle çalışabilmelerine imkan yoktur."

Bu konuşma paralelinde 1938 yılında 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdari ve Murakabeleri Hakkında Kanun çıkarılarak KİT'lerle ilgili ilk genel düzenleme

1 AKGÜÇ, *Ekonomide Gerçeği Arayış*, ss. 396-397.

yapılmıştır.

Bu kanunda iktisadi devlet teşekkküllerinin selahiyetli idare ve murakabe uzuvları;

a. Umumi heyet

b. Umumi murakabe heyeti

c. İdare meclis

d. Umum müdürlük

olarak tesbit edilmiş ve teşekküllerin genel çalışma esasları düzenlenmiştir.

3460 sayılı kanunla getirilen sistem 26 yıl uygulandıktan sonda 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun'la değiştirilmiştir. Yeni sistemde 1961 Anayasası'nın kuvvetler ayrılığı ilkesine paralel olarak, yasama ve yürütmeden teşekkül eden karma bir organ olan Umumi Heyet kaldırılmış, Umumi Murakabe Heyetinin Yüksek Denetleme Kurulu adıyla ayrı bir kanunla düzenlenmesi öngörülmüş, idare meclisinin teşkil şekli değiştirilmiş, Umum Müdürlüğün yerini Umum Müdür almıştır.[1]

1964 yılında çıkarılan 468 sayılı Kamu İktisadi Teşekküllerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'la Umumi Heyet görevlerini yapmak üzere senatör ve milletvekillerinden oluşan KİT Karma Komisyonu kurulmuştur.

440 sayılı kanunla getirilen sistem 20 yıl uygulandıktan sonra, 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK (sonradan 2929 sayılı kanun olmuştur) ile, yeni şekle getirilmiş, bu sistem de 1984 yılında çıkarılan 233 sayılı KHK ile tekrar değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklere zaman zaman değinilecektir.

V. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Yapısı

A. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetim Organları

Daha önce de belirttiğimiz gibi, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KİT'leri İDT ve KİK olarak ikili bir ayrıma tabi tutmuş, her ikisini kısaca teşebbüs olarak tanımlamıştır. Buna karşılık, KHK'de her

1 Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980-86 Yıllığı*, Ankara 1986, s. 26.

ikisi için aynı yönetim biçimi benimsenmiştir.

KHK'nin 5. maddesinde, teşebbüs organları; yönetim kurulu ve genel müdürlük olarak sayılmıştır.

Yönetim kurulu, teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır.

Genel müdürlük, teşebbüsün yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, bankacılık alanında faaliyet gösteren İDT'lerinin sermayelerinin en az % 91'inin devlete ait olması şartıyla anonim şirket olarak kurulabilmesine imkan tanımaktadır. Ancak bu şekilde kurulan İDT'lerin genel kurulu ve denetçileri bulunmamaktadır.

1. Yönetim Kurulu

a. Kuruluşu ve Görev Süresi

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 6. maddesiyle teşekkül yönetiminin kuruluşu, 8. maddesiyle de üyelerin görev süreleri belirlenmiştir.

Teşebbüs yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşur. Genel müdür, aynı zamanda yönetim kurulunun da başkanıdır ve ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.

Yönetim kurulu üyelerinden ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakan tarafından atanır. Yönetim kurulunun diğer iki üyesi de teşebbüsün genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.

Genel müdürün bulunmadığı hallerde, genel müdürün yönetim kurulu üyeleri arasından görevlendireceği genel müdür vekili yönetim kuruluna başkanlık yapar.

Yönetim kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilirler. Atandıkları usule göre görevden alınabilirler. Süre dolmadan üyeliğin boşalması veya üyelik için aranan nitelik ve şartların kaybedilmesi halinde, kalan süreyi tamamlamak üzere atama yapılır.

b. Yönetim Kurulu Üyelerinde Aranan Nitelik ve Şartlar

KHK'nin 7. maddesiyle teşebbüslerin yönetim kurlu üyelerinde aranan nitelikler ve şartlar düzenlenmiştir. Buna göre;

–Yönetim kurulu üyeliğine atanacakların, devlet memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip, yüksek öğrenim yapmış ve teşebbüsün faaliyet alanıyla ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmaları şarttır. Ancak, ilgili bakanın teklifi ile atanan üyelerden birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma şartı aranmaz.

–Yönetim kurulu başkan ve üyeleri başka bir teşebbüste yönetim kurulu üyesi olamazlar, rakip kuruluşlarla çıkar ilişkisi içinde bulunamazlar.

–Yönetim kurulu üyeliğine atanma şartlarına sahip olan kamu görevlileri de yönetim kurulu üyeliğine atnabilirler. Asıl görevleri devam etmek üzere atanan yönetim kurulu üyeleri, başka bir teşebbüs, bağlı ortaklıklarda yönetim ve denetim kurulu üyeliği yapamazlar.

c. Yönetim Kurulunun Görev ve Yetkileri

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 9. maddesinde sayılan yönetim kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

–Kanun, tüzük, yönetmelik, kalkınma planı ve yıllık proğramlar çerçevesinde teşebbüsün gelişmesini sağlayacak kararlar almak,

–Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıkların çalışmalarının verimli ve kârlı olarak yürütülmesi şartlarını oluşturacak ilkeleri ve işletme politikalarını belirlemek,

–Teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklıklara ait yıllık proğram, bilanço ve netice hesapları ile yıllık ve uzun vadeli çalışma proğramlarına uygun olarak hazırlanan faaliyet raporlarını onaylayarak ilgili mercilere sunmak,

–Müesseseler ve bağlı ortaklıklar arasında koordinasyonu sağlayacak kararları almak,

–Yönetim kurulunun onayıyla uygulanabilecek yönetim komitesi kararları hakkında, komite kararının teşebbüse ulaşmasını izleyen 15 gün içinde karar almak,

–Genel müdürün teklifiyle daire başkanları, müessese müdürleri veya benzer görevlere alınacak personeli atamak,

–Genel müdürlük çalışmalarını izlemek,

–Teşebbüslerin taşıt alım ve kullanımına ait Koordinasyon Kurulu'nca alınacak kararlarla ilgili uygulama esaslarını belirlemek,

–Kanun, tüzük ve yönetmeliklerle verilen diğer görevleri yapmak.

Yönetim kurulları sınırlarının açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını genel müdüre devredebilir. Ancak, yetki devri yönetim kurulunun sorumluluğunu kaldırmaz.

Yönetim kurulu, genel müdürün daveti üzerine ayda iki defadan az olmamak üzere üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve kararlarını üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alır. Oylarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluğu sağlamış olur.

2. Genel Müdürlük

a. Genel Müdürlük Teşkilatı

Genel müdürlük; genel müdür, Koordinasyon Kurulu kararı ile belirlenecek sayıda genel müdür yardımcısı ve bağlı alt birimlerden teşekkül eder.

b. Genel Müdürün Görev ve Yetkileri

233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 12. maddesinde genel müdüre verilen görev ve yetkiler şunlardır:

–Teşebbüsü, kanun, tüzük ve yönetmelik hükümleri ile yönetim kurulu kararları doğrultusunda yönetmek,

–Teşebbüsü, idare ve yargı mercilerinde ve üçüncü kişilere karşı temsil etmek ve temsil yetkisini gerektiğinde devretmek,

–Genel müdür yardımcıları, daire başkanları, müessese müdürleri veya benzer görevlere alınacak personelin atamalarını yönetim kuruluna teklif etmek,

–Teşebbüs sermayesi ile diğer mali kaynakların, verimlilik ve kârlılık ilkelerine uygun bir düzen içinde kullanılmasını sağlamak,

–Kanunların verdiği diğer görevleri yapmak.

Genel müdür, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak, yetki devri genel müdürün sorumluluğunu kaldırmaz.

VI. Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdam

Kamu iktisadi teşebbüslerinin en çok eleştirilen yönlerinden birisi de, uygulamakta oldukları istihdam politikalarıdır. Politik baskılara son derece açık olan bu kuruluşlarda mevcut aşırı istihdam, bu kuruluşların önemli problemlerinden birini teşkil etmektedir. Ancak önemli ölçüde istihdam yaratmaları da olumlu bir nitelik olarak değerlendirilmektedir.

Tablo 7'de Kamu iktisadi teşebbüslerinde 1981-1990 yılları arasında istihdam durumu gösterilmiştir.

Tablo 7

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde İstihdam
(Yıl Sonu İtibariyle)

	Memur		Sözleşmeli		İşçi		Toplam	
Yıllar	Sayı	Yıllık artış	Sayı	Yıllık artış	Sayı	Yıllık artış	Sayı	Yıllık artış
1981	212,213	-	-	-	333,263	-	545,476	-
1982	223,712	5.4	-	-	350,935	5.3	574,645	5.3
1983	238,702	6.7	-	-	368,590	5	607,292	5.7
1984	245,540	2.9	674	-	428,555	16.3	674,769	11.1
1985	242,981	-1	3,491	418	430,013	0.3	676,485	0.3
1986	232,923	-4.1	26,578	661.3	447,725	4.1	707,226	4.5
1987	162,795	-30.1	115,154	333.3	448,181	0.1	726,140	2.7
1988	83,078	-49	200,478	74.1	437,309	-2.4	721,135	-0.7
1989	40,492	-51.3	248,171	23.8	423,825	-3.1	712,488	-1.2
1990	30.023	-25.9	248,669	0.2	422,606	-0.3	701,298	-1.6

Kaynak: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları, s. 1984-1990.

İncelemiş olduğumuz 1981-1990 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde, Kamu iktisadi teşebbüslerinin istihdam ettiği personel sayısı 545,476'dan, 701,298'e yükselmiştir. Bu kuruluşlarda 10 yıllık personel artışı % 28.6'dır.

1984 yılından itibaren sürekli olarak Kamu iktisadi teşebbüslerinde memur sayısında azalma, sözleşmeli personel sayısında artış gözlenmektedir. Bu değişikliğin sebebi 233 sayılı KHK ile getirilen sözleşmeli personel statüsünün yürürlüğe girmesinden kaynaklanmıştır. Bundan önce KİT'lerde sözleşmeli personel 657 sayılı kanun hükümlerine göre ve çok sınırlı olarak istihdam edilebilmekteydi. 1981-1983 yılları arasındaki memur sayısına bu nitelikteki sözleşmeli personel sayısı da dahildir.

Aynı dönemde kamu iktisadi teşebbüslerinde, 1981 yılında 333,263 işçi çalışırken, bu sayı 1990 yılında 422,660'a ulaşmıştır. İşçi sayısındaki artış oranı da % 26.8'dir.

Tabloyu incelediğimizde dikkati çeken önemli bir nokta, 1981 yılında 1990 yılına % 26.8 oranında bir artış gözlenmekle beraber, 1984 yılından 1990 yılına istihdam edilen işçi sayısında azalma vardır. Ara yıllarda istisnai artışlara rağmen, kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam artışı direk üretime katılan işçilerden değil, daha çok memur ve sözleşmeli personel sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır. Bu da, bu kuruluşlarda uygulanan istihdam politikası konusunda fikir verebilecek bir uygulama olmaktadır.

VII. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi

A. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetim Yolları

Birçok batılı ülkede olduğu gibi, ülkemizde de KİT üzerinde sıkı bir devlet denetimi söz konusu olmaktadır. Ülkemizde de devlet bu kuruluşları denetlemekle yetinmekte, aynı zamanda onların mali ve ekonomik stratejileri üzerine müdahalede bulunmaktadır. Bu müdahalelerin en başında planlama uygulaması gelmektedir. Ülkemizde, Beş Yıllık Kalkınma Planları, kamu kesimi için bağlayıcı niteliktedir. Bu nedenle KİT her şeyden önce plan disiplinine uymak zorundadırlar. Bu kuruluşların, yatırımları plan disiplini içinde gerçekleştiği gibi, devlet bazen ekonomik amaçlarla olduğu gibi sosyal amaçlarla da bu kuruluşları yatırıma zorlayabilmekte, kuruluş yeri seçimine müdahale edebilmektedir. Özellikle, devletin bir başka müdahalesi, bu kuruluşların ürettikleri ve pazarladıkları mal ve hizmetlerin fiyatları üzerinde olmaktadır. Diğer taraftan finansman politikalarına tamamen Hazine yön vermektedir.

Ülkemizde kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde, bir çok kuruluş tarafından

uygulanan, çok sayıda denetim söz konusu olmasına rağmen, bunların çoğu görünüşte kalmakta ve bu kuruluşlar üzerinde etkili bir ekonomik denetim gerçekleştirilememektedir. Etkin bir denetimin bulunamayışı, yönetim hatalarının zamanında düzeltilmesini sağlayamamakta, bu kuruluşların başarı şansını azaltmaktadır.[1]

Günümüzde kamu iktisadi teşebbüslerini düzenleyen temel belge olan 233 sayılı KHK, 39. maddesiyle "mali, idari ve teknik denetimi", 40. maddesiyle de ilgili müessese ve bağlı ortaklıklarıyla "Başbakanlık Yüksek Denetleme kurulu'nun mali, idari ve teknik yönden sürekli denetimine tabi" olacağı belirtilmiştir. 1938 yılında 3460 sayılı kanunla Umumi Murakabe Heyeti adıyla kurulan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, bu görevini halen 24 Haziran 1983 tarih ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümleri dahilinde sürdürmektedir.

Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimini kısaca, iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayırarak inceleyeceğiz. Ancak konumuz açısından önemli olan kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde söz konusu olan dış denetim, diğer bir ifadeyle devlet denetimidir.

1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin İç Denetimi

Her büyük teşebbüste olduğu gibi, kamu iktisadi teşebbüslerinde de yönetim fonksiyonları arasında yer alan denetim, kurulan çeşitli mekanizmalarla sağlanmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri bu amaçla, kendilerine bağlı müessese ve işletmelerin işlem ve hesaplarını incelemek üzere çeşitli adlarla denetim organları ve teftiş kurulları kurmuşlardır.[2]

Yönetime bağlı ve organizasyon içinde yer alan memur statüsündeki kişilerce ve üst yönetim adına yapılan iç denetim, hiyerarşik bir denetim niteliğindedir. Buna karşılık dış denetim, devletin bu kuruluşlar üzerinde sahip; olduğu vesayet yetkisinden kaynaklanmaktadır. Hiyerarşik nitelikte değildir, daha doğrusu olmaması gerekir.

Kamu iktisadi teşebbüsleri bünyesinde kurulan teftiş kurullarında çalışan müfettişler, özel şekilde yetiştirilmiş uzman elemanlardır. Teftiş kurullarında teknik

---

1 AKGÜÇ, *Ekonomide Gerçeği Arayış*, s. 398.
2 BAKLACIOĞLU. Sadık, *Kamu İktisadi Teşekkülleri Genel Esasları*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976, s. 181-182.

konuların incelenebilmesi için teknik elemanlar da yer almaktadır. Müfettişler tahkikatların dışında, teşebbüslerin bütün işlemlerini incelemektedirler. Teftişler belli bir proğrama göre yapılmaktadır. Müfettiş raporlarına karşı ilgili müessese, işletme veya birimin cevabı alınmaktadır. Ayrıca bu cevaba karşı müfettiş de bir cevap hazırlamaktadır. Teftiş ve tahkikat genel müdür adına yapılmakta ve onun tarafından değerlendirilmektedir.[1]

İç denetim, hata ve hilelerin ortaya çıkarılması ve bunların önlenmesi bakımından etkili olmasına karşılık, işletmelerin bünyesinin iyileştirilmesi açısından çok fazla etkili olamamaktadır. Bunda teşebbüs müfettişlerinin daha çok kamu yönetimi ilkelerine bağlı kalmaları rol oynamaktadır. Bu elemanların işletme denetimini etkili bir şekilde gerçekleştirmek üzere yetiştirilmeleri gerekmektedir. Öte yandan teftiş kurulları, teşebbüslerin üst yönetimine eleman yetiştiren bir özelliğe de sahiptir.[2]

2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Dış Denetimi

Konumuz bakımından asıl önemli olan kamu iktisadi teşebbüslerinin dış denetimidir. Daha önce de ifade ettiğimiz gibi dış denetimin kaynağı, birer yerinden yönetim kuruluşu olan kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde devletin sahip bulunduğu vesayet yetkisidir. Hiyerarşik güç aynı kuruluşun içinde bir ast üst ilişkisi içinde cereyan ederken, vesayet yetkisi mevzuatla belirlenen alanlarda ve bir metin çerçevesinde, merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasında cereyan etmektedir. Kısacası, hiyerarşik denetimin kanunlara uygunluk ve yerindelik amaçlarına göre olmasına karşılık, vesayetin amacı kanunlara uygunluğu denetlemektir. Diğer taraftan vesayet şartlara bağlı bir yetkidir, bir kanunla tanınması gerekir, bu metnin ötesinde de bir vesayet söz konusu olamaz.

Ancak ülkemizdeki uygulamada, bir çok batılı ülkede olduğu gbi, kamu iktisadi teşebbüslerinin denetimi, vesayet yetkisinin çok ötesinde, adeta hiyerarşik denetim şeklini almıştır.

Ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerini denetleyen kuruluşlar oldukça çok sayıdadır. Bunların başlıcaları:

1. Anayasanın 165. maddesine istinaden 2 Nisan 1987 tarih ve 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonlarının Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin

1 SAĞLAM, *Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri*, s. 206.
2 BAKLACIOĞLU, Sadık, *Kamu İktisadi Teşekkülleri Genel Esasları*, s. 183.

Düzenlenmesi Hakkında Kanun'daki esaslara göre denetim yapan Türkiye Büyük Millet Meclisi.

2. 233 sayılı KHK'nin 39. maddesine istinaden, 24 Haziran 1983 tarih ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre denetim yapan Yüksek Denetleme Kurulu.

3. 233 sayılı KHK'nin 40. maddesine istinaden bakanlığın denetim ve gözetimi.

4. Devlet Planlama Teşkilatı.

5. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı.

6. Sermaye Piyasası Kurulu.

7. KİT statüsündeki bankaların bağımsız denetim organları tarafından denetimi.

8. Sürekli olmayan, gerekli durumlarda ve zamanlarda denetim gerçekleştiren diğer kuruluşlardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

I Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme gerek teoride ve gerekse uygulamada tam anlamıyla açıklığa kavuşturulamamış ibr kavramıdır. Bununda asıl nedeni özelleştirmenin bir çok bilim dalının direkt ilgi alanına girmesi ve dolayısıyla her bilim dalının kendi doğruları çerçevesinde tanımlamalarıdır. Gerçektende özelleştirme; ekonomi, işletme, yönetim, hukuk ve politika gibi bir çok bilimin ilgi alanına girmektedir. Örneğin, ekonomi bilimi açısından en geniş anlamda özelleştirme "devlet'in iktisadi faaliyetlerini gerçekleştiren KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir. Buna karşılık, hukuk biliminde ise özelleştirme, KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi demektir. Dolayısıyla ekonomi bilimi açısından" mülkiyetin özelleştirilmesi önem arz ederken hukuk bilimi açısından ise "yönetimin özelleştirilmesi" önem arz etmiş bulunmaktadır.

A- Özelleştirmenin Tanımı:

Temeli çok eski yıllara dayanmakla birlikte özelleştirme 1980 yılından itibaren bir çok ülkede sistemli ve yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. 1984 yılından itibaren yapılan hukuki düzenlemekte ülkemizde de özelleştirme; uygulamaları başlamış bulunmaktadır.

Avrupa ülkelerinde kamu sektörü, 2. Dünya Savaş'nı takip eden yıllar içinde farklılık göstermekte birlikte, düzenli olarak güçlü bir yayılma göstermiştir. Buna karşılık 1980 yılından itibaren kamu sektörünün belirgin bir şekilde yenileme içine girdiği görülmektedir. Bu durum daha çok devletlerin kamu sektörünün sınırlarını özel sektör yararına bilinçli bir şekilde daraltma isteklerinden doğmuştur.[1]

Bu güne kadar 40'ın üzerinde ülke, özelleştirme hareketini uygulamaya koymuş ya da uygulamaya koymak üzere gerekli hazırlıklara başlamış bulunmaktadır. Bu ülkeler hukuki, Ekonomik, kalkınma seviyeleri ve ekonomik politikaları yönünden bir

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu,* s. 181.

birinden oldukça farklı olmaları da dikkat çekicidir. Örneğin Fransa, İngiltere, İspanya, İsviçre ve Avusturya ülkelerinin hukuki, ve ekonomik gelmektir; Afrika ülkelerinden; Brezilya, Meksika ve Hindistan'ın kalkınma seviyeleri, gelenekleri; aynı şekilde İspanya, İtalya, İsveç gibi bazı ülkelerin sosyelist eğilimli olmaları ile; ABD, İngiltere ve Almanya gibi ülklerinde neo-liberalit eğilimli olmaları bu ülkelerin temel politik ve ekonomik doktrinlerininde farklı olduğunu gösteriyor. Ancak hepsinin birleştiği bir nokta var o da özelleştirmedir. Tabi ki bu durum özelleştirme politikalarınında aynı olacağı anlamına gelmemektedir. Ekonomik doktrin farklılıklarından dolayı her ülkede uygulanan özelleştirmeler amacına göre farklılıklar gösterebilmektedir.[1]

Bir çok ülkede özelleştirmeler, kamu işletmelerinin mal varlığı ve kontrolünün özel sektörü devri şeklinde yapılmakta olup, bazı ülkelerde de yönlendirme ve denetim devletin elinde kalmakla birlikte, kamu işletmelerinin yönetim kurallarının özel hukuka adapte edilmesi şekinde ortaya çıkmaktadır.

Bütün bu özelleştirme farklılıklarından dolayı özelleştirme kavramı da çeşitli şekilerde tanımlanmaktadır. Özelleştirme genel olarak "Kamunun mülkiyetindeki işletmelerin özel sektöre devredilmesi işlemi" diye tanımlanmaktadır. Özelleştirmenin bu tanımı bir çok yazar tarafından katı tanımlama yada dar kapsamlı tanımlama olarak nitelendirilmektedir. Bu tanımlama sadece kamu iktisadi teşebüslerini içine alan sınırlı bir tanımlamadır.

Daha geniş anlamıyla özelleştirme "Kamuya ait mal varlığının ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması" şeklinde'de tanımlanmaktadır.[2]

Bu tanımlama ile sadece KİT değil, Konuya ait diğer arazi, bina ve para ile ölçülebilen kaynakların tamamı özelleştirme konusu olabilmektedir.

Bir başka tanımlama'da "özelleştirme en geniş anlamıyla devleti hiç bir faaliyete karıştırmayacak şekilde aradan çıkarma, kamuya ait varlık ve değerleri özel müteşebüslere satma işlemidir.[3]" Bu da en geniş anlamda özelleştirme olup "Devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması ya da tümüyle, ortadan kaldırılmasıdır".[4] Başka bir deyişle ekonominin serbest teşebbüs koşullarına tam olarak sahip olup, bu modele

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 181.
2 KILIÇBAY Ahmet, *"Türk Ekonomis inin 10. Yılı". Milliyet Yayınları*, Milliyet Yayın Basım A.Ş. 1991. s. 163.
3 STUART M. Buttler, *"Kamu Hizmetlerinin Özeleştirilmesi"* İSO Dergisi, Sayı: 5 248, Ekim 1986 s. 42.
4 CEVİZOĞLU, *"Türkiyenin Gündemindeki Özelleştirme"*, s. 19.

uygun biçimde işlemesini sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır.

Başka bir açıdan da, "Kamu sektörünün özelleştirilmesi, bu sektörün genel hukuka döndürülmesi, kamuya ait işletmelerin sahipliğinden veya bazı şirketlerin hissedarlığından kaynaklanan özelliğinin kaldırılması" olarak tanımlanmaktadır.[1]

Özelleştirme bu açıdan millileştirmenin tersi olark da düşünülebilir. Millileştirmeler yoluyla devlet, konu hizmeti veya bir tekel niteliğindeki her türlü mal varlığını iktisap öderken özelleştirmede ise mal sahibi olarak, mal varlığı üzerindeki tasarruf hakkını kullanmaktadır.

Bütün bu anlatılanardan sonra özelleştirmeyi şöyle açıklayabiliriz. "Devletin ekonomik faaliyetlerini azaltmak yada tamamen kaldırmak amacıyla bir anlamda KİT'lerin özel sektöre satılması, geniş anlamda devletin sahip olduğu her türlü mal varlığının özel mülkiyete devredilmesi" diye tanımlayabiliriz.

Burada esas olarak (KİT'lerin) özelleştirilmesi amacımızı oluşturduğundan, daha çok bizi ilgilendiren dar anlamda özelleştirme tanımı ve kapsamıdır.

Dar anlamda özelleştirmede, KİT'lerin özel sermayeye devrinde bazı farklar önem taşımaktadır. Zira bu tür özelleştirmede KİT'lerin özel sektöre devri kısmen olabileceği gibi, tamamen de olabilmektedir. Bir kamu işletmesinin tamamen özel sektöre devrine katı özelleştirme, olarak tanımladığımız. gibi, kamu işletmelerinin bir kısmının özel sektöre satışınıda yumuşak özelleştirme olarak tanımlayabiliriz. Yumuşak özelleştirmede kamu sektörüne, bir nevi özel sektörü ortak yapmak oluyor. Kamu sektörü tamamen devre dışı bırakılamıyor. Halbuki katı özelleştirme şeklinde kamu tamamen devre dışı ediliyor.[2]

Yukarıdakileri özetleyecek olursak iki şekilde özelleştirme yapılmaktadır diyebiliriz, bunları sırasıyla şöyle inceleyebiliriz.

1) **Tamamen Özelleştirme:** Milli ekonomi içinde devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması durumudur. Sermayesinin tamamı devlete ait olan işletme ve işletmelerdeki özel sektör payının % 100 oranında tutulması durumudur.[3]

2) **Kısmen Özelleştirme:** Burada ise bir kamu kuruluşu ve işletmesinin

---

1 CONTAMINE RAYNAUD, Manigue *"L'Application du Drait Commun aux Privatisations"*, AJDA, 50 Mayıs 1989, s. 309.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 183.
3 TÜSİAD, *"Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları"*, s. 9.

tamamen değilde beli bir oranda özelleştirilmesi söz konusudur.

Kimi yazarlar bu oranın % 51 oranında olması gerektiğini savunurken kimilerde % 15 - 20 oranındaki bir satış'la kısmen özelleştirme tanımına uyabileceği görüşündedir.[1]

Burada özelleştirme iki şekilde yapılabilir.

- Kamuya ait kuruluşun hisse senetlerinin bir kısmı satılabilir.

- Kamuya ait olan bir kuruluşun bağlı ortaklık, müessese, işletme veya fabrika gibi alt birimlerinin satılması şeklinde olabilir. Burada konuya ait kuruluşların tamamı özel mülkiyete geçmemektedir.

B) Özelleştirmenin Amaçları:

Hükümetler tarafından bir çok ülkede uygulanmaya konulan özelleştirme politikalarının çeşitli amaçlar taşıdığı görülmektedir. Ancak, bu güne kadar yapılan özelleştirmelerde ve uygulanan politakalarda asıl amacın ekonomik olduğu ortaya çıkmıştır. Başta İngiltere olmak üzere, çeşitli ülkelerde uygulanan özelleştirmenin iki ana ekonomik amaca dayandığı görülmektedir.

Birincisi: Özelleştirmenin gerçek amacı, aynı zamanda makro ekonomik amaç olarak da tanımlanan; devletin ekonomik alandaki güvenliğini azaltmak ve piyasa mekanizmasını yeniden düzenleyecek, ekonomik sistemin etkinliğini artırmaktır.[2]

İkincisi: Mikro ekonomik olarak da tanımlanabilen özelleştirilmiş şirketlerin işleyişini ekonomik alanda olduğu kadar mali alanda da iyileştirmektir. Devletin ekonomik faaliyetlerini sınırlamak amacına yönelik özelleştirmeler "liberal özelleştirme" olarak da nitelendirilmektedir.[3] Tabi bunların yanında ek olarakta, ideolojik ve politik sebepler ile Sosyal sebeplerin bulunduğuda bir gerçektir.

KİT'lerin özelleştirilmelerini gerektiren nedenlerden önemli bir yeri olan politik müdahaleler KİT'lerin sosyal amaçlarını yerine getirmede ki başarısını malesef tartışmalı bir hale getirmiştir. Geniş seçmen kitlelerini; KİT'lerin fiyatlarına istihdam imkanlarına, ve yatırım kararlarına ekonomi dışı sebeplerle müdahale ederek,

---

1 BOZCAN Özcan, *"Özelleştirme ve Başarı Şeması"* Ekonomik Özelleştirme Adlı Açık Oturumu" Aydınlar Ocağı Yayını, Dizi 5, İST. 1990. s. 7.

2 KILIÇBAY, *"Türk Ekonomis inin 10. Yılı"*. s. 162.

3 DİLEK, Sait, "Halka Hisse Senetleri Satış Yoluyla Kamu İşletmelerinin Özelleştirilmesi", *AÜSBFD*, Cilt: 37, Sayı: 1-2, Ocak-Haziran, Ankara 1982, s. 131.

siyasilerin seçmenlerini tatmin etmesi neredeyse bir gelenek haline gelmiştir.

Tabiiki bu tür müdahaleler, sorunları büyüterek erteletmiştir, işte özelleştirmenin bir amacı da bu olumsuz durumun önüne geçip KİT'leri bazı kişilerin menfaati için değil de bütün bir ülkenin çıkarları doğrultusunda hizmet vermesini sağlamaktır.

Kısaca özelleştirme'nin amaçlarını şöyle özetleyebiliriz.

- Sermaye piyasasına işlerlik kazandırarak makro ekonomik ekinliğin artırılması
- Gelir dağılımının iyileştirilmesi
- Sermaye piyasasının geliştirilmesi
- Mülkiyetin tabana yayılmasını sağlayarak bir orta sınıfın oluşturulması
- Yetersiz sermaye sorununu, yabancı sermaye'nin katkısıyla ortadan kaldırılması
- KİT'lerin Bütçe üzerindeki enflasyonist baskısının azaltılması ve
- Devlet bütçesine gelir sağlaması şeklinde sıralayabiliriz.

Şimdi'de daha geniş bir anlamda, ekonomik, sosyal, mali, ideolojik ve politik olarak dört ana başlık altında özelleştirme amaçlarını açıklamaya çalışalım.

1. Ekonomik Amaçlar

Bu gerekçeler serbest piyasa mekanizması içinde özel işletmelerin, devlet işletmelerinden daha etkin çalıştığı varsayımına dayanmaktadır. Ulusal ekonomi rekabet piyasasının kurallarına göre yönetilirse, hem tek tek işletmelerin hemde ulusal ekonominin etkinilği sağlanır ve sonuçta toplumun refahı artacaktır. Aynı zamanda özeleştirme devlet işletme ve monopollerinin üretim, fiyat ve kaynak dağılmı üzerinde olumsuz etkilerini önleyici bir işlev görecektir.

Bu programda özelleştirmenin başlıca amacı:

a) Piyasa mekanizmasını daha etkin kılmak için, kamu kuruluşlarını özel sektöre transfer etmek;

b) Sermaye piyasasının geliştirmek ve daha geniş bir tabana yayılan hisse senedi satışını geliştirmek;

c) kamu iktisadi kuruluşlarının devlet bütçesi üzerinde yarattığı finansal yükü

azaltmak.

İngiltere'de özelleştirmenin, ilgili kamu kuruluşlarının iç verimliliğini ve karı artıracağı tezi Prof. Yarrow tarafından 1986'da teste tabi tutulmuştur. 1981-1986 dönemini içeren araştırmada Profesör Yarrow. özelleştirmenin sadece Cable ve Wireless ve National Freight Corporetion'un iç verimliliğini ve karlığını arttırdığını ileri sürmüştür. Şu halde, özelleştirmenin tüm kamu kuruluşlarında karlılığı ve verimliği hızlandırdığı açık bir şekilde kanıtlanmamıştır.[1]

Özelleştirme, nihai bir amaç olan piyasa ekonomisine geçişin bir aracıdır. Piyasa ekonomisinin amaç olarak hedeflenmesi ise, üretim araçları üzerindeki kolektif mülkiyete dayalı sosyalist (güdümlü, kumanda ekonomileri) ekonomilere olan üstünlüğünden ötürüdür. Bu üstünlük özellikle kullanılmasında kendini belli etmektedir. Piyasa ekonomisine bu üstünlüğü sağlayan başlıca faktörler ise bireysel mülkiyet ile piyasadaki rekabetin kâr güdüsünden ötürü insan üzerindeki itici ve yönlendirici gücüdür. Bu sebepten ötürü piyasa ekonomisi mülkiyeti ve rekabeti dışlayan kumanda ekonomilerine oranla insan doğasına çok daha uygundur. Özel kesimin, diğer yandan kamu kesiminin özel çıkarları doğrultusunda yönlendirilmiş olmasıdır.

KİT'lerin olumsuz görüntü kazanmasındaki sebeplerden biride, bunların arkasında daima devlet desteğinin bulunması, çalışanların kendilerini memur olarak görmeleri, piyasa risklerine karşı korunmuş omaları gibi, özerk olmamalarının yada özerk kılınmamalarının sonucunda ortaya çıkan fiili durumlardır.[2]

2. Mali Amaçlar

Bilindiği gibi modern devlette giderlerin artması genel kural olmuştur. Toplumun devletten istediği, yalnız onun yapabileceği, hizmtlerin çeşitlendirmekte derinlik kazanmasıdır. Bu oluşum devlet giderlerini artırmakta, bunların karşılanması daha çok vergi istenilmesine yol açmaktadır.

Devlet, KİT'lerin temel mal ve hizmet üretenlerinin zarara uğramaları halinde zararları karşılamakta, devletin yükünün ağırlaşması, vergi gelirlerinin yetersiz olması halinde merkez bankası kaynaklarından karşılandığından enflasyona yol açmaktadır.

---

1 ÖNDER. İzzettin, "*Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politkası*", İSO dergisi Ekim 1989 s. 20.
2 ÖNDER *Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politkası*" s. 11.

Bu durum karşısında özelleştirme, kamu kesiminin yükünü azaltacak ve enflasyonla mücadelede başarılı olacaktır. Aynı zamanda KİT'lerin özel kesime satılması ek gelir getirecektir. Bu durumda özelleştirme, vergi yükü artmadan, büyümeden kamu hizmetlerinin yerine getirimesine yani yatırımların finansmanına imkan verecektir.[1] uygulanış biçimini o ülkedeki çıkar gruplarının siyasal zemindeki gücü ve tercihi belirlemektedir. Demokratik düzenlerde siyasal partiler, dolayısıyla hükümetler oylarını maksimize etmek, baskı grupları gelir ve iş imkanlarını kaybetmemek bürokratlar ise nüfuz ve kamusal hakimiyetlerini aynen sürdürmek peşinde koşarlar. Politik iktidarın KİT'lerin özelleşitirilmesi ile güç kaybedeceği kesindir. Ülke çıkarları yönünden bu güç kaybına uğrama fedakarlığı çok zor olsa da yapılabilmelidir. Özelleştirmeye karşı olan engelleri yenebilmek için özelleştirme baskısının hükümetten halka değil halktan hükümete doğru yapılması gereklidir. Bunun tek çaresi kamuoyunun ülke çıkarları yönünde dürüst bir şekilde oluşturulmasıdır. Başlıca görev yazılı ve sözlü basına düşmektedir.[2]

Devlet Gelir sağlamak: Özelleştirmenin gerekçelerinden biriside devlete gelir sağlamak olabilir özellikle devletlerin çok büyük bir mali krize düşdüğü dönemlerde. KİT'lerin bir kısmının özelleştirilmesi suretiyle gelir sağlanabilir.[3]

3. İdeolojik Ve Politik Amaçlar

Özelleştirmenin önemli nedenlerinden birisi siyasal tercihtir. Bu nedenin kaynakları çeşitlidir. Bazı güçlerin KİT'lerin zararlı olduklarına dair çeşitli kökenli inançları, özel iş çevrelerinin iktidarı etkilemeleri, uluslararası ilişkilerin zorlamassı bir dış gücün pazarlık yapması bunların başlıcalarıdır.

Çağdaş devletin ekonomik yaşama müdahalesi, bireylerin özgürlüklerini kısıtlamaktadır. KİT'lerin özel kesime devri bu müdahaleyi azaltacaktır. Ve özel mülkyietin yaygınlaşmasına yol açacaktır. Dolayısıyla liberal ekonomik ve siyasal rejimin varlığını sürdürebilmesi ve gerektiği şekilde işlemesi için temel genişleyecek ve güçlenecektir.[4]

Yukarıda açıklanan amaçlar ve bu amaçlar arasındaki ilişkiler de göstermektedir ki özelleştirme politikasının uygulanış biçimini o ülkedeki çıkar gruplarının siyaset

---

1 ÖZMEN Selahattin, *Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özeleştirilmesi*, İST. 1988 s. 22.
2 TÜSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları"*, s. 28
3 GARİH. Üzeyir, *Özelleştirme Hayal Mi?*, İSO Dergisi Aralık 1993. s. 20.
4 TOBB, *Özelleştirme Özle İhtisas Komisyonu Raporu"*, s. 117.

zemindeki gücü ve tercihi belirlemektedir. Demokratit düzenlerde siyasal partiler, dolayısıyla hükümetler oylarını artırmak, baskı grupları gelir ve iş imkanlarını kaybetmemek, bürokratlar ise nüfuz ve kamusal hakimiyetlerini aynen sürdürme peşinde koşarlar. Palitik iktidarın KİT'lerin özelleştirilmesi ile güç kaybedeceği kesindir. Ülke çıkarları yönünden bu güç kaybına uğrama fedakarlığı çok zor olsa da yapılabilmektedir. Özelleştirmeye karşı olan engelleri yenebilmek için özelleştirme baskısının hükümetten halka değil, halktan hükümete doğru yapılması gereklidir. Bunun tek çaresi kamuoyunun ülke çıkarları yönünde dürüst bir şekilde oluşturulmasıdır. Başlıca görev yazılı ve sözlü basına düşmektedir.[1]

4. Sosyal Amaçlar

Özelleştirmenin, iktisadi gerekçeler dışında Sosyal ve Siyasal gerekçeleri de bulunmaktadır. Sosyal gerekçelerin başında gelir ve servetin yeniden dağılımını sağlamak sayılabilir. Gelişmiş ya da gelişmekte olan tüm ülkelerde farklı boyutlarda da olsa, gelir ve servetin dağılımında dengesizlikler bulunmaktadır.

Gelir ve servet dağılımının düzeltilmesi ve servetin geniş kitlelere yayılmasında özelleştirme politikasından yararlanılabilir. Özelleştirme politikasının bu amaç yönünden başarılı olabilmesi için KİT hisse senetlerinin gelir ve serveti düşük olanlarca satın alınmasını özendirici bazı tedbirlerin alınması gereklidir. Önemle belirtelim ki servetin geniş kitlelere yayılması bu şekilde bir sosyal özelleştirme politikası uygulamakla mümkün olabilir.

KİT hisse senetlerinin çalışanlara, yöneticilere ve küçük tasarruf sahiplerine beli avantajlarla satılması bu kesimlere bir gelir transferi anlamına gelir. Böylece özeleştirmeye sosyal bir mahiyet yüklenilmesi kısaca, "sosyal özelleştirme politikası" ile bir taraftan KİT'lerde verimlilik oranı yükseltilirken, diğer taraftan verimlilik artışının düşük gelir gruplarına aktarılması sağlanır. Gerçekten de daha geniş bir kesimin (işçi, yönetici ve küçük tasarruf sahipleri vb.) kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetine ortak edilmesi, gelir. Dağılımı üzerinde olumlu etkide bulunurken, aynı zamanda mükiyet ile emek faktörlerini birleştirerek iş anlaşmazlıklarını azaltır ve verimliği yükseltir. Sermaye mülkiyetini tabana yayma olarak adlandırılan bu sosyal özelleştirme politikası ESOP adı verilen bir program ile gerçekleştirilir. ESOP (empoloyse stock ownership plan) programı ile KİT hisse senetlerinin çalışanlara

1 GARİH. Üzeyir, *"Özelleştirme Hayal Mi?"*, İSO Dergisi Aralık 1993. s. 20.

satılması, diğer bir deyişle KİT çalışanlarının işletmeye ortak olması amaçlanmaktadır.[1]

Özelleştirme uygulamalarının yukarıda belirtilen iki önemli amacı dışında diğer bazı amaçlarıda bulunmaktadır. Bunları da kısa başlıklar altında özetleyebiliriz.

- Sermaye Piyasasının Geliştirmek: Sermaye piyasası; belirli bazı özelliklere sahip hak taşıyıcı belgeler ile ödünç verilebilir orta ve uzun vadeli fonların arz ve talebinin karşılaştığı organize piyasalardır. Daha dar bir ifadeyle, sermaye piyasası, hisse seneteri ve tahvilerin alınıp satıldığı piyasalar olarak tanımlanmaktadır. Sermaye piyasasının amacı, kısaca özel tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesidir. Gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasasının temel sorunlarından birisi menkul kıymet arzındaki yetersizliktir. Hazine tahvil ve bonoları ihracı ile bu yetersizlik bir ölçüde telafi edilmeye çalışılmaktadır. Özelleştirmede KİT hisse senetlerinin ihracı sermaye piyasasının gelişmesini sağlayarak tasarrufların yatırımlara dönüşmesini kolaylaştıracaktır.

- Yabancı Sermayenin Girişini Sağlamak: Bilindiği üzere, özel yabancı sermaye yatırımları, dolaysız yatırımlar ve portföy yatırımları olmak üzere ikiye ayrılır. Dolaysız yatırımlar bir firmanın yabancı bir ülkede doğrudan veya iştirak halinde yatırım yapması ve yatırımın yönetimine katılması demektir. Dolaysız yatırımlar, günümüzde genellikle çok uluslu işletmeler tarfından gerçekleştirilmektedir. İşte bir ülkede mevcut KİT'lerin özelleştirilmesinde, yabancı sermayeye de bu imkanın tanınması mümkündür. Yabancı sermaye katkısıyla yeni ve modern teknolojileri transfer etmek ve bu suretle KİT'lerin verim düzeyini yükseltmek mümkün olabilir.

II. Özelleştirme Yöntemleri

Bu yönteme literatörde "Geniş anlamda özelleştirme de denilmektedir. Bu yöntemler ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilirler. Çünkü bu yöntemlerden her ülke kendi ekonomik ve politik yapısına göre uygun olanların kulanmak zorundadır.

Bizde burada daha çok Türkiye ekonomisine uygun olabilecekleri ve uygun olmaya yakın düştündüklerimizi açıklamaya çalışacağız.

---

1 TUSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları*, s. 26.

A. Fiyatlama Yöntemi

Devlet sunduğu pek çok kamusal mal ve hizmetlerin karşılığında çoğunlukla bir bedel talep etmez ve bu mal ve hizmeterin finansmanını vergi gelirleri ile karşılama yolunu seçer. Vergileme teorisinde "Ödeme gücü yaklaşımı" adı verilen bu yöntemle vatandaşların kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına hizmetlerden yararlandıkları ölçüde değil, ödeme güçlerine orantılı olarak katılmaları istenir. Devletin sunduğu bazı mal ve hizmetlerin faydası toplum üyeleri arasında bölünemez ve bu yüzden de fiyatlandırılamazlar. Örneğin, iç güvenlik, dış güvenlik, diplomasi, adelet gibi kamusal hizmetlerin faydası bireylere tek tek paylaştırılamaz ve bu yüzden de fiyatlandırılmaları söz konusu olamaz. Oysa devletin arzettiği pek çok malın pazarlanması ve fiyat yoluyla tüketicilere aktarılması mümkündür. Örneğin; eğitim, sağlık, elektrik, su, havagazı karayolları vb. mal ve hizmetlerin fiyat yoluyla arz edilebilmeleri pekâlâ mümkündür. Kısaca kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa mekanizmasına uydurulması ve mümkün olduğu ölçüde hizmetten yararlanan kesimlerin bunun karşılığında bir bedel ödemeleri serbest piyasa ekonomisinin işleyişi için gerekli olmaktadır.

Bu konuda önemle belirtilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Fiyatlama yöntemi, bedelini ödeyemeyecek durumda olan kimselere mal ve hizmetlerin sunulmaması demek değildir. Örneğin, eğitim hizmetlerinin fiyatlandırılması diğer bir deyişle eğitimin paralı olması gelir düzeyi düşük kimselerin bundan yararlanmaması anlamına gelmez. Fiyat yoluyla sunulabilen bazı kamusal mal ve hizmetlerin "kupon yöntemi" ile özelleştirilmesi bu güçlüğü ortadan kaldıracaktır. Kupon yöntemi, "Yarı-kamusal" adı verilen, fiyatlandırılması mümkün olan malların özelleştirilmesinde uygulanabilecek olan bir yöntemdir.

B. Tüketicinin Desteklenmesi: *Kupon Yöntemi*

Kupon yöntemi (voucher method); belirli tüketici kesimlerinin belirli mal ve hizmetlere olan tüketimi teşvik etmek uretiyle geliştirilmiş bir uygulamadır. Bu yöntemde devlet, gelir düzeyi düşük olan kimselere belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine bu kimselere sunulacak hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. Böylece bu kimselerin hizmeti, özel kesimden karşılayabilmeleri mümkün olmaktadır. Örneğin, devlet yoksul kimselere eğitim hizmetini bizzat açacağı parasız-yatılı okullarda sunmak yerine bu kimseler hizmetin özel kesimden karşılanması için bir para yardımında bulunabilir, veya direkt olarak para yardımı

yapmak yerine bu kimselere bir kupon vererek onların bu hizmeti özel okulardan tedarik edebilmelerine yardımcı olur.

Kupon yöntemi başlıca şu esalara dayalı olarak geliştirilmiştir.;

1) Kamu işletmelerinde verimlilik, özel işletmelere oranla çok daha düşüktür. Bunun nedeni kamu işletmelerinde çalışanlar ile işletmelerin gelirleri arasında direkt ve yakın bir korelasyon mevcut olmamasıdır. Çoğunlukla kamu işletmelerinde çalışanlar az da çalışsalar aynı ücreti almaktadırlar.[1]

2) Kamu işletmelerinde israf yaygındır. Kişiler, kendi sahip olmadıkları serveti korumak için daha az çaba gösterirler.

Kupon yöntemi karar mekanizmasının devletten piyasaya devredilmesiyle özel kesim de ekonomik etkinliğin artması sonucunu doğurur. Kupon yöntemi uyglanmasındaki temel güçlük hizmetten yararlanması planlanan potansiyel kişi ve/veya grupların belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır.

C. İhale Yöntemi

Devlet bazı mal ve hizmetlerin üretimini özel kesime ihale yoluyla devredebilir. İhale yöntemi ile devlet,mal ve hizmet arzını kendi gerçekleştirmek yerine, bunları özel kişi ve kurluşlardan satın almaktadır. İhale ya da sözleşme (contracting-out) yöntemi özellikle mahalli idare hizmetlerinde yaygın bir uyglama alanı bulabilmektedir. Mahalli idarelerin çöp toplama, yol, cadde, sokak yapımı, bakım ve onarımı, yeşil sahalar ve parklar düzenlenmesi, su ve dinlenme tesilerinin yapımı, otopark yapımı vb. hizmetleri geniş ölçüde özel sektöre ihale yoluyla yaptırlabilecek hizmetlere örnek teşkil etmektedir. Çeşitli kamu kuruluşlarının gereksinimleri olan malları özel sektörden ihale yoluyla satın amaları da bu yöntem içerisinde ele alınmaktadır. Kamu kuruluşlarının demirbaş alımları, taşıt alımları, yiyecek ve giyecek maddeleri satın alımları bu alanda örnek olarak gösterilebilir.

Rekabetçi bir ortamda mal ve hizmet arzı ihale yoluyla özel sektöre devredilirse sonuçta daha etkin ve ucuza hizmet elde edilmesi mümkün olur. İhale yönteminin başarısı ihale duyurularının mümkün olduğunca geniş bir kitleye ulaştırılması ve böylece rekabetçi bir ortam yaratılmasına bağlıdır. Öte yandan özel sektör ile yapılacak ihalelerde uzun dönemli sözleşme ya da kontrat imzalanmasından kaçınılması

1 TÜSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları* , s. 14.

özeleştirmenin başarısı için gereklidir. Yine sözleşmenin yenilenmesi, ihaleyi alan kişi ve kuruluşun etkin hizmet sunması ile bağlantılı olmalıdır. Sözleşme devam ettiği müddetçe devletin yetkili kuruluşlarının ihaleyi alan kimsenin faaliyetlerini kontrol etmesi de önem taşımaktadır.

D. Hisse Senedi Yoluyla Satış Yöntemi:

Burada kamu kuruluşlarının tüm veya bir kısım hissesi bireylere veya özel kuruluşlara hisse senetleri yoluyla devredilmektedir. Anlaşılacağı gibi, satışın yapılabilmei için kamuya ait bu kuruluş sermayelerinin hisselere bölünmüş olması ve sermaye şirketi statüsünde bulunması gerekmektedir.

Hisse senetlerinin satışı; yurtiçi sermaye piyasası kanalı ile yapılabileceği gibi, yurtdışı sermaye piyasası kanalıyla da olabilir. Satışta hisse senetleri ya aracı kuruluşlar eliyle veya doğrudan tasarruf sahiplerine satılır.

Hisse senetlerinin satışı; doğrudan halka, tek bir alıcıya, o kamu kuruluşunda çalışanlara ve yöneticilere ve seçilmiş finansal aracı kuruluşlara yapılabilir.

Satışta kişi başına hisse senedi sınıflandırılabilir, belirli gruplara öncelikle sağlanabilir, yine belirli gruplara indirim uygulanabilir, ve belli bir yöre halkına ayrıcalıklar tanınabilir. Bazen, belli miktarda hisseler bazılarına bedelsiz devredilebilir.

İngiltere örneğinde; Telecom'un hisse senetleri, kuruluşta çalışanların % 36'sına bedelsiz veya indirimli olarak satılmıştır.

Özelleştirmenin amacı olarak "mülkiyeti halka yaymak" ve KİT'leri küçük paylar şeklinde de olsa o işletmelerde çalışanlara devretmek temasının işlenmesi de bu süreci işçiler ve sendikalar gözünde çekici kılmada sık sık kullanılmaktadır.[1]

E. İmtiyaz Yöntemi:

Geleneksel olarak geniş ölçekte snulması gerekli bazı üretim faaliyetlerini devlet kendi tekeline almakta ve hizmeti bu şekilde arz etmeyi yeğlemektedir. Belirli bazı üretim alanlarında (elektrik, su, üretim ve dağıtımı, haberleşme sistemi, demiryolu vb), firma ölçeğinin artmasıyla firmanın maliyetlerinde önemli azalmalar

1 DERELİ. Toker, Özelleştirme Üzerine Düşünceler, *İSO Dergisi*, Ekim 1989, s. 13.

görülebilmekedir. İktisat literatüründe "Ölçek ekonomileri" ya da "İçsel ekonomiler" olarak adlandırılan bu konu devletin ekonomiye müdahalesinin bir gerekçesini oluşturmaktadır. Ölçek ekonomilerinin ortaya çıkış nedenleri çeşitlidir. Başlıcaları şu şekilde sıralamak mümkündür.

- Firma ölçeğinin artmasıyla firmada iş bölümü gerçekleştirilebilir ve uzmanlaşma sağlanabilir. İş bölümü ve uzmanlaşma sonucunda emek kullanımında bir içsel ekonomi ortaya çıkar.

- Firma ölçeğinin artmasıyla birlikte üretimde yeni teknolojinin kullanılması birim başına üretim maliyetlerini azaltır. Bu üretim maliyetlerindeki azalma küçümsenmeyecek düzeydedir.

- Aynı şekilde ölçek böyümesi ile birlikte firmanın pazarlama, maliyetlerinde bir azalma görülür.

- Ayrıca büyük ölçekli firmalar daha kolay ve daha ucuz finansman olanaklarından yararlanarak içsel ekonomiler elde ederler.

Ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu üretim faaliyetlerine örnek olarak telekomünikasyon hizmetleri, elektrik, gaz, su üretim v dağıtımı, demiryolu, havayolu ve endüstrileri gösterebiliriz. Gerçekten de bu tür faaliyetler pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede devletin tekelindedir. Bunun nedenini kısaca şu şekilde açıklayabiliriz. Geleneksel iktisat teorisinde bu tür faaliyet alanlarında devlet müdahalesi olmadığında bunları piyasada üretecek bir kaç özel teşebbüsün var olacağı ve bunların da kendi aralarında anlaşarak veya kıran kırana rekabet ederek "doğal tekel" konumuna gelebilecekleri görüşü hakimdir. Bu açıdan, bu tür faaliyet alanlarında zaman içerisinde ortaya çıkarak "özel tekel" yerine kamu tekellerinin oluşturulması görüşü hakim olmuştur.

Ancak, özelleştirme düşünceinin teorik düzeyde tartışıldığı 1970'li yıllarda bazı iktisatçılar "doğal tekel" söz konusu olabilecek üretim faaliyetlerinin piyasa ekonomisine "imtiyaz" (franchising) yöntemi ile devredilebileceğini savunmuşlardır. İmtiyaz yönteminde doğal tekel söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Diğer bir deyişle, mevcut doğal tekel, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçmektedir. Bazı iktisatçılar kamu ekonomisinde görülen ısraf ve verimsizlikten dolayı doğal tekellerin rekabetçi kural ve düzenlemeler ile özel kişi ve kuruluşlara ihale edilmesini savunmaktadırlar. İmtiyaz yönteminde, kilit nokta pazarlık

sürecidir. Pazarlık sonucunda imtiyaz, sözleşmede nitelikleri belirlenen mal veya hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden firmaya verilmelidir.[1]

F. Ortak Girişim Yöntemi

Kamu girişimciliği ve özel girişimciliğn yanısıra bir başka tür girişimcilik de kamu ve özel kesimin birlikte ortaklık kurarak bazı faaliyetleri yürütmeleridir. "Karma İktisadi Girişimcilik" veya "Ortak Girişim" (Joint Venture) adı verilen bu girişimcilik türü de esasen geniş anlamda özelleştirme kapsamında mütalaa edilmektedir. Karma iktisadi girişimler veya ortak girişimler, kamu özel kesim sermayelerini yapısında birleştiren bir tür olarak şirket biçiminde kurulmak durumundadır. Uygulamada hemen hemen bütün ülkelerde karma iktisadi girişimler anonim şirket şeklinde kurulmaktadır.

Anonim şirket şeklinde karma iktisadi girişim oluşturmanın sağladığı bazı avantajlar bulunmaktadır. İlk olarak, anonim şirketlerde sermayenin paylara bölünmüş olması, ortakların hisseleri oranında şirket genel kurulunda temsil edilebilmeleri, şirket denetiminin kolay olması önem arz etmektedir. İkinci olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinde mevcut olan hükümetin müdahalesi ve bürokrasının etkinliği hususları anonim şirket şeklinde organize edilmiş bir karma iktisadi girişimde o kadar belirgin değildir. Üçüncü olarak anonim şirket şeklinde oluşturulan bir karma iktisadi girişimde bunların kârlı ve verimli çalışabilmeleri sonucunda ekonomik büyümenin hızlanması söz konusu olabilmektedir.[2]

Karma iktisadi girişimlerde kamunun sermaye payı çok farklı olabilmektedir. Sermayede kamu payı çok az olduğu durumlarda karma iktisadi girişme çoğunlukla "kamu iştiraki" adı verilmektedir.

Ortak girişim yönteminin başarılı sonuçlar verebilmesi için devletin söz konusu girişim üzerinde üretim, yatırım, finansman, fiyat vb.. konularda fazla etkide bulunmaması, ayrıca girişimin idari ve mali yönden tam bir özerklik içerisinde bulunması gereklidir. Geniş anlamda düşünüldüğünde ortak girişim yöntemi her ne kadar bir özelleştirme uygulaması olarak düşünülebilirse de özelleştirme taraftarları kamu-özel kesim ortaklığının ancak belirli bazı alanlarda ve sınırlı olarak uygulanması görüşünü savunmaktadırlar.

---

1 TÜSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları*, s. 19.
2 TÜSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları*, s. 20.

G. Yönetim Devri Yönetimi

Devlet bazan kamu teşebbüsleri ve kamu kuruluşlarının "mükiyet hakkı"nı kendisinde saklı tutarak sadece yönetimin özeleştirilmesini sağlayabilir. Kısaca Yönetim Devri (Management Contract) adı verilen bir yöntemle kamu teşebbüsleri ve kamu kurumlarının yönetimi bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Yönetim devri yönetimi uygulamada şu şekilde işlemektedir:

- Devlet yönetimi devredilecek kamu teşebbüsleri ve kurumlarını ilan etmektedir.

- Mülkiyet hakkı devlette saklı kalmak kaydıyla belirli bir süre için kamu teşebbüsnünün yönetimi özel kesime devredilmektedir.

- Devlet, yönetimi devir alan özel kişi ve/veya kurumlara teşebbüstün mali yapısının iyileştirilmesi ve etkin hizmet sunulması için gerekli fon ve kolaylıkları sunmaktadır.

- Sözeşmeye bazen yönetimi devir alan kişi veya şirketin sözleşme sonunda işletmenin belirli bir oranda hissesine sahip olacağı hükmü konulabilmektedir. Sözleşmede yönetimi devir alan şirketin sözleşme süresi bitiminde şirketi tamamen satın alabileceği hükmü de yer alabilir. Bu tür tedbirler şüphesiz yöneticinin daha etkin çalışması sonucunu doğurur.

Bu yöntem özellikle "mülkiyet transferi"nden önce bazı kamu iktisadi teşebbüsleri ve kurumlarının rehabilitasyonu ve özelleştirmeye hazır bir hale getirilmesi için önem taşmaktadır.

Yönetim devri yönetimi, başlıca turizm sektöründe devlet turistik işletmelerinin, hastahanelerin, kreş ve huzur evlerinin, sanitasyon merkelerinin, şehiriçi yolcu taımacılığı hizmetlerinin özelleştirilmesinde önem arzetmektedir. Özellikle KİT'lerin mülkiyetinin özel kesime devri amaçlanıyorsa, bunlardan mali durumları bozuk olanlarının yönetimi özel kesime devredilebilir.

H. Kiralama Yöntemi

Geniş anlamda özelleştirme yöntemlerinden birisi de kiralama ya da Leassing uygulamasıdır. Bu yöntem de esasen gerçek anlamda bir özelleştirmeyi ifade etmemektedir. Devlet, sahip olduğu işletmelerin mali yapılarını iyileştirmek ve satışa arz edilebilir bir duruma getirebilmek için bunları belirli süreler için kiraya verebilir. Kiralama yönetim devrinde olduğu gibi bir mülkiyet transferin öngörmemektedir. Önemle belirtelim ki kiralama yöntemi ile yönetim devri yöntemleri birbirinden

tamamen farklıdırlar. Yönetim devri yönteminde, özel yönetici veya yöneticiler bir kamu teşebbüsü veya kurumunun yönetimini üstlenmektedirler. Bu yöntemde, hizmetin ifasında görevli kişiler kamu personelidir ve işletmenin sahip olduğu varlıklar da devletin mülküdür. Kiralamada ise devlet sahip oldğu işletmeyi bir özel sektöre kiralamakta, özel sektörde, faaliyetlerini kendi elemaları ile sürdürmektedir. Bir örnekle konuyu daha açık olarak ortaya koymak mümkündür.[1] Örneğin, Belediyeler çöp toplama hizmetini şu yöntemlerden birisini seçmek uretiyle yerine getirebilir.

1. Hizmetin Devlet Tarafından Sunulması: Belediye çöp toplama hizmetini bizzat kendi işçileri ve araçları vasıtasıyla yürütebilir. Burada işçiler, kamu personeli, bir diğer deyişle devletin kendi memuru ve işçisidir. Belediyenin çöp toplama hizmetlerinde kullandığı araç ve gereçler ise kendi mülküdür.

2. İhale Yöntemi: Belediye çöp toplama hizmetini bir özel kuruluşa sözleşme yoluyla devredebilir. Burada özel kuruluş hizmeti kendi araç, gereç ve işçileri vasıtasıyla sunmaktadır.

3. Yönetim Devri Yöntemi: Belediye, hizmeti kendi araç, gereç ve işçileri vasıtasıyla sunmakla birlikte üst yönetimi özelleştirebilir. Burada hizmetin yönetilmesi ve yürütülmesinde karar yetkisi "özel yönetici'ye geçmektedir. Burada, belediye başkanının veya diğer üst düzey belediye görevlilerinin hizmetin yürütülmesine müdahaleleri söz konusu değildir.

4. Kiralama Yöntemi: Belediye sahip olduğ çöp toplama araçların kiraya vererek hizmetin özel kesimce arz edilmesini sağlayabilir. Burada hem yönetim ve hem de faaliyetlerin yürütülesinden özel kesim sorumludur ve çalışanlar kamu personeli değildir.

I. Yap-İşlet-Devret Yöntemi

Bu yöntem yabancı sermayenin ülkeye girişini özendirmek açısından özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. bu yöntem yabancı yatırımcıların, gelişmekte olan ülkelerde bazı faaliyetleri bizzat oluşturması, belirli sürelerle işletmesi ve daha sonra devlete devretmesini öngörmektedir. **Yap-İşlet-Devret Yöntemi, petrol arama istasyonlarının kurulması, eğlence merkezlerinin oluşturulması, turistik tesis ve işletmeler kurulması vb. alanlarda**

1 TÜSİAD. *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları* , s. 22.

uygulanabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde, yurt içindeki sermaye birikiminin yetersizliği, devletin sınırlı vergileme potansiyeline sahip olması vb. faktörler ekonomik kalkınma için engel teşkil edebilir. Bu yüzden yabancı yatırımcıların bu ülkelerde yatırım yapmaları için devletin vergi teşvikleri sağlaması gerekmektedir.

Yap-İşlet-Devret yöntemi ile ülkeyi kalifiye işgücü, sermaye ve teknoloji akışı olacağı, bu suretle ekonomik kalkınmanın hızlandırılacağı savunulmaktadır. Bu yöntemin sadece uluslararası düzeyde değil, ülke yatırımcılarının da ilgisini çekebileceğini belirtmekte yarar bulunmaktadır. Yurt içi yatırımcılara bir para karşılığı olmaksızın kamu arazisinin verilmesi ve bunların bu araziler üzerine inşa edecekleri işletmeleri belirli süreler ile işletmeleri ve daha sonra devlete devretmeleri sağlanabilir.

III. Çeşitli Ülkelerde Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi

A. İngiltere

1. Kamu Sektörünün Yapısı ve Önemi

İngiltere'de kamu sektörü merkezi hükümet, mahalli idareler ve kamu işletmeleri arasında paylaşılmıştır. kamu işletmeleri kendi arasında üç alt gruba ayrılmaktadır.

- Birinci grup endüstriyel ve ticari amaçla faaliyet gösteren büyük işletmelerdir. Genel olarak "Millileştirilmiş sanayiler" olarak adlandırılan işletmeler bu gruba girmektedir. İşletmelerin siyasal alana taşıyan bu isimden rahatsız olması nedeniyle daha sonra doğrudan kamu işletmeleri olarak adlandırılmışlardır.

İkinci grup baz ticari faaliyetler dahil, devlete ait çeşitli görevleri yapmak üzere kurulmuş hükümetin günlük denetimine tâbi olmayan kuruluşlardır. British Broadcatüriug Comparation ve Commouvealth devebqment Corparation bu kuruluşlar arasındadır.

- Üçüncü grup özel işletmelerle aynı yapıya sahip olan, devletin hisselerinin tamamına veya bir kısmına sahip olduğu işletmelerdir.

İngiltere'de kamu işletmelerinin faaliyetleri ekonominin beş sektöründe yoğunlaşmıştır. Böylece kamu işletmeleri kömür, elektrik ve gaz ihtiyacının hemen hemen tamamını karşılamak suretiyle enerji sektöründe hakim bir rol oynamaktadır. Özelleştirmelerden önce aynı şekilde petrol sanayiinde de önemli bir yer işgal

etmekteydi. Taşımacılık sektöründe kamu işletmeleri demiryolu taşımacılığını kontrolünde tutmakta, hava alanları, hava servisleri, otobüs irtibatları ve dahili ticari deniz taşımacılığı faaliyetlerinin önemli bir bölümünü yürütmektedir. 1984 yılına kadar haberleşme hizmetlerinin büyük bölümü kamu sektörünün kontrolünde kalmıştır. Ağır sanayi sektöründe çelik üretiminde ve gemi inşasında önemli bir yer işgal etmektedirler. Ayrıca milli su teminini de sağlamakta, kulanılmış suların boşaltılması hizmetlerini de yürütmektedirler.[1]

Genel olarak İngiltere'de kamu işletmeleri önemli bir iş gücüne sahiptirler. 1985 yılında bu kuruluşlarda 1.25 milyon kişi çalışmaktadır. Bu rakam İngiltere'deki iş gücünün % 4,8'dir. Ayrıca üc kamu işletmesi, **British Coal, British, Rail** ve **Post Office** İngiltere'nin en büyük işverenleri arasındadır. Çalışanların çok büyük bölümünün güçlü bir şekilde sedikalaşması dolayısıyla kamu işletmelerinin en büyük meşgalesini ücret politikası ve verimliliğin artırılması konuları teşkil etmektedir.[2]

Genellikle büyük sermayeli sektörlerde faaliyet gösteren kamu işletmeleri, tarım ve mali sektör dışındaki üretimde % 12'lik bir paya sahiptirler. Aynı zamanda İngiliz ekonomisine yatırımlar yoluyla da önemli katkıda bulunan bu işletmeler, sabit sermaye yatırımlarının % 17'sini gerçekleştirmektedirler. En büyük yatırımcı kuruluş olan British Telecom'un özelleştirilmesinden sonra da, kamu işletmeleri 5,36 milyar sterlinlik yatırım gerçekleştirmişlerdir.

2. Özelleştirme Politikası

İngiltere'de özelleştirme politikasının temeli esas itibariyle ekonomik etkinlik sağlamak için devletin ekonomik alandaki ağırlığını azaltmak ve piyasa mekanizmasını yeniden düzenlemek amacına dayanmaktadır. Bu politikanın dayandığı bir diğer amaç ise; kamu işletmelerini özelleştirerek, bunları ekonomik alanda olduğu gibi mali alanda da daha iyi işleyen sağlıklı bir yapıya kavuşturmaktır.

Hükümet kamu işletmeleriyle ilgili politikasını şöyle açıklamaktadır. "Hükümetin millileştirilmiş sanayiler karşısındaki en önemli hedefi bunların ticari alanda etkinlikleri ve rekabet edebilirlikerine özen göstermek ve özel sektöre devredilebilmeleri veya gerekiyorsa kamu sektöründe sağlıklı işletmeler olarak kalabilmeleri için bunları güçlendirmektir. Görüldüğü gibi İngiltere'nin uygulandığı politikanın temeli ilke

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 191.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 192.

olarak bütün kamu kuruluşlarının özeleştirilmesi amacına dayanmaktadır. Ancak hükümet bu kuruluşların ister özeleştirilsin ister özelleştirilmesin birer sağlıklı işletme haline getirilmesine de büyük önem vermektedir.

İngiltere'de hükümetin özelleştirme konusundaki hedeflerini, zaman içinde ve şartlara göre değiştirdiği gözlenmektedir. Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı "İngiltere'de Özelleştirmeler" başlıklı genel raporlarında bu konu açık bir şekilde görülmektedir. 1986 yılı raporunda özelleştirme politikasının amacı, "Özelleştirme programı, iki ana hedef içermektedir, rekabeti geliştirmek ve verimliliği artırmak" sözleriyle ifade edilirken 1989 yılı raporunda bu amaç "Özelleştirme programı iki ana hedef içermektedir. İster rekabet yoluyla ister herhangi birbaşka yolla verimliliği artırmak ve hissedarlığı yaygınlaştırmak" sözleriyle ifade edilmektedir.[1]

Şubat 1986'da yayınlanan "İngiltere ve Galler Ülkesinde Water Autharities'ın Özelleştirilmesi" başlıklı kitapta hükümetin özeleştirmeden bekentilerine göre hedeflerini tayin ettiği görülmektedir. Buna göre İngiliz hükümetinin özelleştirme politikası amacını şöyle sıralayabiliriz.

a) İşletmelerin tam bir serbesti kazanmasını,

b) Mali piyasalar tarafından kontrol edilmelerini,

c) Tüketicilerin taleplerini süratle karşılayacak bir yapıya kavuşturulmalarını,

d) İşletme sermayesine katılmak suretiyle daha fazla gayrete gelecek işçilerin işletme ile daha fazla yakınlaşmalarını sağlayacaktır.[2]

Özetleyecek olursak İngiliz özelleştirme politikası teşvikler ve sınırlamalar politika ve kamu yönetiminden değil, piyasadan kaynaklanması amacına dayanmaktadır. Politik ve ekonomik planda özelleştirme, bir "hissedarlar demokrasisi" yaratmaya öteden beri kamu yönetiminde güçlü olan sendikaların etkinliğini azaltmaya sanayide ve ekonomide etkinliği artırmaya yöneliktir.

---

1 ALTINTAŞ. Berra, 'KİT'leri özelleştirmesi ve SP'ye ektileri', SPK yayınları, ANKARA, 1988. s. 60.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 194.

3. Özelleştirme Çalışmaları

a) Özelleştirme programlarının önemi

İngiltere'deki özelleştirme programlarının ilgi çekici olmasının bir çok sebebi vardır. İngiltere'deki özelleştirmeler hacim olarak diğer Avrupa ülkelerinden çok daha geniş, bir çok ülkede kamu sektöründe kalmasında yarar görülen işletmeleri de kapsamaktadır. Bu uygulamalar diğer ülkelerdeki özelleştirmeler için de model teşkil etmiş ve özelleştirmeye girişen pek çok ülke, İngiliz hükümet danışmanlarının tecrübe ve yeteneklerinden yararlanma yolunu seçmişlerdir. Gerçekten İngiltere, büyük bir özelleştirme programının gerçekleştirilebileceğini ve bu programdan politik yararlar elde edilebileceğini göstermiştir. Bu bakımdan İngiliz özelleştirme programı bütün Dünya ülkeleri için model teşkil etmektedir.

Bununla beraber, İngiliz özelleştirme hareketinin, İngiltere'ye has özellikler taşıyan bir çok unsurun etkisinde olduğunu unutmamak gerekmektedir. Hükümetin bu kadar büyük bir program hızlı bir şekilde gerçekleştirmesinde bu unsurlar önemli rol oynamaktadır. Özelleştirmenin İngiltere'ye has özelliklerini kısa başlıklar halinde şöyle özetleyebiliriz:

- Kamu işletmeleri ile hükümet arasındaki ilişkileri düzenleyen kabul edilebilir bir sistem mevcut değildir.

- Halk kamu işletmelerine fazla teveccüh göstermemektedir.

- Özel finansman kuruluşları çok gelişmiştir.

- Nihayet İngiliz anayasa sisteminde hükümetin gücünü sınırlayan kurallar yoktur.

İngiltere'de uygulanan özelleştirme politikası geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu politikanın başlıca sınırları şunlardır:

- Piyasa mekanizmasının işleyişini yeniden düzenlemek amacıyla belli sektörlerde (telekomünikasyon, elektrik, yolcu taşımacılığı) rekabeti ve serbestliği sağlamak.

- Özel sektöre benzer biçimde, kamu hizmetlerini yerine getirirken bu konuda imtiyaz tesis etmek veya müteahhitlere vermek suretiyle özelleştirmek. Bu tür özelleştirmeye 70'in üzerinde İngiliz Belediyesi ilgi duymuş, bu yolla 14 milyon sterlinden fazla tasarruf sağlanmıştır. Özellikle çöplerin toplanması, kamu kurumlarının yemekhanelerinin ve temizlik işlerinin özel sektöre verilmesi bu faaliyetler arasında yer almaktadır.

b) Özelleştirme Uygulamaları

M. THATCHER hükümetlerince gerçekleştirilen özelleştirme pogramı idari ve siyasal açıdan oldukça başarılı olmuştur. Böylece Muhafazakar Parti'nin kamu işletmelerine karşı duymuş olduğu antipati, özelleştirme yoluyla pratiğe dönüşmüştür. Kamu işletmelerden özel sektöre transferi işlemleri muhalefetin zayıf ve dağınık olduğu bir dönemde başlatılmış, oldukça başarılı bir şekide yürütülerek, aynı zamanda bundan seçim sonuçlarını da etkileyecek siyasal sonuçlar da elde edilmiştir. Hükümetin özelleştirme çalışmalarının sonucu olarak elde ettiği bir diğer siyasal başarı da, özelleştirmelerin sonucu olarak kamu gelirlerinde reel artışlar sağlanmış, böylece borçlanmaya olan ihtiyaç azalmıştır. Hükümet bu avantajı, uyguladığı para politikasında ve enfasyonla mücadelede bilinçli bir şekilde kullanmıştır. Ayrıca gelirlerdeki bu artış popüler bir siyasal amacın gerçekleştirilebilmesi için yani vergilerde indirim yapılabilmesi için gerekli olan bütçe fazlalığını sağlamıştır.[1]

Özelleştirmeler sonucu sağlanan siyasal başarının yanında yönetim alanında da büyük bir başarı elde edilmiştir. Her önemli işletme için yeni bir koordineli düzenleme yapılmış, finansman ve yönetim konularında yeni bir yapılandırmayı, bir "halkla ilişkiler ve satışları gerçekleştirme" hamlesi ve işletmelerin İngiltere ve dış ülkelerde geçerli olan kurallara uygun olarak borsada satışını öngören bir porgram gerçekleştirilmiştir.

Bu ülkedeki en önemli özelleştirme, dış ülkelerde çok az söz edilen bazı gayrimenkullerin özelleştirilmesidir. Devlete ait olan 85.000 kat ve ev ile toprak, kiracılar tarafından satın alınmıştır. bu ise devlete 12 milyor sterlin gelir sağlamıştır. Buna karşılık bütün endüstri özelleştirmesi 1985 yılı itibariyle 12 milyar sterlin kazandırmıştır. Bu özelleştirmenin en önemli bölümü British Telecom'un hisselerinin % 49.8'inin satışı teşkil etmektedir.[2]

İngilterede ki bu özelleştirmeler beş değişik şekilde gerçekleştirilmiştir.

I. Kamu işletmeleri özel hukuka tâbi şirketler haline dönüştürülerek, hisse senetleri tamamen veya kısmen satılmıştır.

II. Daha önce özel hukuka tâbi olarak kurulmuş kamu şirketlerinin hisseleri satılmıştır.

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 195

2 TÜSİAD, *Özelleştirme KİT'lerinHalka Satışında Başarı Koşulları*, Lebib Yalkın Yay., İstanbul 1986, s. 36.

III. Yan kuruluşlarda hisseleri olan kamu kuruluşlarının bu hisseleri satılmaktadır.

IV. Ana faaliyetleri ile ilgili olmayan mallara sahip olan kamu işletmelerinin bu malları satılmıştır.

V. Tamamen devletin elinde bulunan kamu işletmeleri doğrudan devlet tarafından satılabilmektedir. Bu şekilde özelleştirmenin tek örneği **Royal Ordnance Factorics'nin** satışı olmuştur.

Sonuç olarak İngiltere'de iki yıl süren bir tanıtım ve reklâm kampanyasının sonucu BT'un özelleştirilmesi oldukça başarılı olmuştur. Buna karşılık dış ülekelerde projenin aynı şekilde tanıtımının yapılamaması nedeniyle, dış borsalardan beklenen gelir elde edilememiştir. Başka bir deyişle, yabancı yatırımcıları ikna edebilmek amcıyla, dışa yönelik tanıtım ve reklâm çalışmalarının hem daha uzun süreli, hem daha yoğun bir biçimde olması gerekmektedir.[1]

B. Almanya

1. Kamu Sektörünün Yapısı Ve Önemi

Almanya'daki özelleştirme faaliyetlerinin tam olarak anlaşılabilmesi için iki konumun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Birinci konu bu ülkedeki yönetim yapısıyla, ikincisi ise kamu işletmelerinin ekonomi üzerindeki etkisiyle ilgilidir.

Almanya'da hüktümet ve yönetim sisteminde **federalizm** ve **yerinden yönetim** hâkimdir. Yasama yetkisinin büyük ölçüde federal devletin (bund) yetki alanında olmasına karşılık yönetim yetkilerinin önemli böltümü yerinden yönetim birimlerinde, yani bölgeler **(lander)** ilçeler ve belediyelerde toplanmıştır. Federal kanunların uygulanmasını **Lander**'ler sağlamaktadır. Böyle bir yönetim sisteminde özel sektöre faaliyet devri daha çok yerinden yönetim birimlerini ilgilendirmektedir.

Böyle bir yönetim yapısı içinde yer alan Alman kamu sektörü de, görevleri, dayanakları ve hukuki rejimi itibariyle oldukça çeşitli bir görüntüm arzetmektedir. Görevleri konusunda, kamu ihtiyaçların doğrudan sağlamaya yönelik kuruluşlardan tamamen milli ve milletlerarası rekabet rejimi içinde faaliyet gösteren kâr amaçlı kamuya yararlı endüstriyel işletmelere kadar yayılmaktadır.

Almanya'da kamu kesimi aynı zamanda karmaşık bir yapıya sahiptir.

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 200

Karmaşıklığın ilk nedeni kamu işletmelerinin çeşitliliğinden kaynaklanmaktadır. Federal Devlet (Bund), temel müdahaleci görülmesine karşılık şirketlere olan iştiraki orta güçte dir. Bölgeler (Länder) ve belediyeler etkin bir şekilde kamu işletmelrine iştirak etmektedirler ve aynı zamanda ekonomik yatırım ve finansman konularında büyük çapta söz sahibidirler.

Almanya'daki kamu işletmelerinin büyük çoğunluğunun görevi halkın veya bazı halk kesimlerinin hizmet veya belirli ürün ihtiyaçlarını güvenli bir şekilde ve makul fiyatlarla karşılamaktır. Bu meyanda ulaştırma ve haberleşme, su, gaz ve elektrik, şehir ısıtması, konutlar ve daha geniş alanda bankacılık ve sigorta hizmetleri sayılabilir.

Kamu işletmeleri bazı sektörlerde, posta ve telekomünikasyonda olduğu gibi görevlerini yerine getiriken tekel olarak faaliyet göstermektedirler. Bazen de kamu işletmeleri kamu ihtiyaçlarını karşılama görevlerini bazı özel sektör ve karma ekonomi şirketleriyle birlikte karşılamaktadırlar. Bu gibi durumlarda, bu işletmeler kamu işletmeleriyle aynı hak ve mükellefiyete tâbi olmaktadırlar. Bu gruba, sanayi veya şahısların kendi ihtiyaçlarını karşıladıkları hizmetler dışındaki tamamı kamu işletmeleri tarafından sağlanmayan su, gaz ve elektrik dağıtımı, toplu taşımacılık gibi kamu hizmetleri söz konusu olmaktadır.

Almanya'nın yönetim yapısını ve kamu işletmelerinin durumunu ortaya koyduktan sonra, özelleştirmenin de Federal devlet (Bund), bölgeler (länder) ve belediyeler olmak üzere üç ayrı seviyede incelenmesinin gereği ortaya çıkmaktadır.

Almanya'daki Federal Devlet (Bund)'in kontrolündeki işletmeler, ulaştırma konut, tarım, araştırma, uluşlararası işbirliği, medya ve sanayi alanlarında faaliyet göstermektedir. Sanayi alanında faaliyet gösteren ve özelleştirme çalışmalarının da hedefi olan 6 önemli şirket holding şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Bu şirketler şunlardır.

- Volkswagen (Otomobil), 1983 yılında 53 Milyar DM'lık sermayesi ile Almanya'nın 2'nci büyük işletmesidir.

- VEBA (Enerji, kimya ve metolorji), 49,5 DM'lik sermayesi ile Almanya'nın 4'üncü büyük şirketidir.

- VİAG (Enerji ve kimya), 7 milyar DM sermayelidir.

- DİAG (Makina ve ekipman) 600 milyon DM sermayelidir.[1]

- IVG (Taşımacılık gayrimenkul ve liman işleri) 600 milyon DM sermayelidir.

- Prakla - Seismos (Petrol arama), 350 milyon DM sermayelidir.

Devlet işletmeleri arasında ki önemli işletme daha vardır, ancak bunlar zarar ettikleri için özelleştirme çalışmalarının dışında değerlendirilmektedirler. Bunlar da 12 milyar sermaye ile demir çelik ve gemi inşaa sanayiinde faaliyet gösteren Salzgitter ve kömür sekötründe Saarbergwerke şirketleridir.[2]

Alman kamu işletmeleri, diğer ülkelere göre sınırlı da olsa gerçek bir özerkliğe sahiptirler. Bu özerklik uygulamadan doğan geleneklerden liberal olan hukuki kuralardan kaynaklanmaktadır.

2. Özelleştirme Politikası

Almanya, 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana özelleştirme konusunda ikinci defa büyük tartışmalara sahne olmaktadır. Daha önce 1959 yılı ile 1960'lı yıllarda özelleştirme kararları verilmiş ve bu özelleştirmelerden bazıları, özellekle Prusya Madenleri ve Çelik işletmeleri (PREUSSAG) ve Volkswagen Fabrikaları (VW), milli ınırları aşan yankılar uyandırmıştır. Bu dönemde bu işletmeeri sermayelerinin büyük bölümü ve diğer federal işletmelerin sermayelerinin bir bölümü halka, **halk hisseleri** (Volksaktien) satışı şeklinde gerçekleştirilmiştir.

Almanya'da özelleştirme geleneğinin temelinde, 1948 yılından günümüze kadar, Hristiyan demokratların (CDU) halkın büyük kesimi tarafından da benimsenen, Sosyal demokratların (SPD) büyük sanayileri "soyalleştirme" görüşüne karşılık "sosyal ekonomi" görüşü yatmaktadır.

Bu politika, Dr. Ludwig ERHARD'ın 1957 programında "herkese refah mal sahibi bir halk" sloganı ile özetlenmektedir. 1958 yılında mecliste, "sosyal ekonomi açısından devletin görevi, ekonomide etkin rol alma ve özel sanayi kuruluşlarıyla rekabet etmek değildir ve olmamalıdır." sözleriyle açıklanan ekonomide devletin rolü konosundaki partinin tavrını net olarak ortaya koymaktadır.

İlk dönemde uygulanan özeleştirme politikasının gerisinde piyasa ekonomisini

---

1 Buradaki Rakamlar 1983 Yılı İtibariyledir.
2 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 202.

güçlendirme amacı yatmaktadır. Ayıca bu amaca halkın yanında, çalışanların sermayenin büyütülmesine katılmalarını ağlıyarak, gelir politikasıyla ilgili bir amaç daha eklenmektedir.

Yine bu konuda Başkan Helmut Kohl'un 1983 tarihinde açıkladığı hükümet politikası şöyleydi: "Bürokrasinin azaltılarak bazı kanunların kaldırılması, sübvansiyonların kaldırılması, devlet borçlarına son verilmesi" gibi çeşitli konularda yenilik yapılıp değişikliğe gidileceğini açıklamıştır.[1]

3. Özelleştirme Uygulamaları

Almanya'daki özelleştirme uygulamalarını, bu ülkenin kamu sektörünün yapısını ve önemini incelerken belirttiğimiz gibi; Federal Devlet (Bund)- bölgeler (lunder) ve belediyeler seviyesinde incelenmesi gerekmektedir.

a) Federal Devlet (Bund) Seviyesindeki Özelleştirmeler

1983 yılındaki hükümet değişikliğini takiben yeni koalisyon göreve gelir gelmez, devleti asıl fonksiyonlarına döndüreceğini açık bir şekilde beyan etmiş, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve devlet borçlarını azaltmak amacıyla devlete ait mal varlığının bir bölümünün özel sektöre devredileceğini açıklamıştır.[2]

İlk olarak bu amaçla Bakanlar Kurulu, 1983 Mayısında VEBA kurumundaki devlet iştirakinin % 43.7'den % 30'a indirilmesine karar vermiştir. 1984 yılında gerçekleşen tek özelleştirme olan bu satış, Almanya'daki özelleştirme teşebbüsleri için gerçek bir deneme olmuştur. VEBA'nın satışa sunulan hisseleri 2 hafta gibi kısa bir sürede gerçekleşmiş ve 770 milyon DM gelir elde edilmiştir. VEBA'nın hisselerinin yüksek fiyattan değer bulması, küçük yatırımcıları kenara iterek, büyük kurumsal yatırımcıların yararına olmuştur. 1985 yılında Federal Devletin bu şirketin sermayesine iştirak etmemesi nedeniyle sermaye payı % 30'dan % 25.7'ye düşmüştür.

Bundan sonraki aşamada 1984 yılından itibaren Maliye Bakanığı'nın uzun çalşımalarının sonucu, 1985 yılında yeni bir özelleştirme programı Federal Hükümet tarafından onaylanmıştır. Bu planın uygulanmasıyla Maliye Bakanı, M. Gerhard **Stoltenberg** özelleştirmeler sonucu iki yıl içinde 2 milyar DM elde etmeyi

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 203.
2 CEVİZOĞLU, Hulki, *'Türkiyenin Gündemindeki Özelleştirme'*, İlgi Yayıncılık, İstanbul 1989 s. 80.

umduklarını bildirmiştir. Ancak, Bavyera'nın otomobil ve havacılık endüstirisini devletin denetiminde tutmayı, Bavyera'nın çıkarına uygun gören Bavyera'nın ünlü lideri **M. Straus**, özelikle Lufthansa'nın özelleştirilmesine ve bu programı karşı çıkmıştır.

Bu plana göre, Federal Devlet'in elinde bulundurduğu payların korunmasında devletin bir yararı görülmediği müddetçe özel sektöre devredilmesi ilke olarak benimsenmiştir. Şayet kâr edemediği gerekçesiyle özeleştirilmeyen işletmeler mevcut ise bunların da özeleştirilebilmeleri için gerekli tedbirlerin alınması öngörülmektedir.

1987 yılında Federal Maliye Bakanı, 1983-1986 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirme çalışmaları ile, 51 kamu işletmesinin sermaye paylarının azaltıldığını veya tamamen devredildiğini ve bu konuda hükümetin programının önemini bir kere daha vurgulayarak, özelleştirme konusunda devletin, yararlarına ve her hangi bir zarar verilmeden nereye kadar gidilebilecekse, oraya kadar gidileceğini ifade etmiştir.

1988 yılında da özelleştirmeler devam etmiş, Stoltenberg'in 1985 programında bulunan, tepkiler nedeniyle geri adım atılan VW'in devletin elinde bulunan % 16'lık hisselerinin satılmasıyla, tamamen özelleştirilmiştir. Daha sonra ilk olarak bir kamu bankasının özelleştirilmesi söz konussu olmuş, **Deutsche Kredit Bank AG**'nin % 24.9'u özelleştirilmiştir. Ayrıca hüktümet, 1985 programında yer alıp da özelleştirilmesinden vazgeçilen iki bankadan Deutsche Stedlungs und Landesrentenbank'ın sermayesinin % 48'nin deutsche Pfandurlamstalt'ında % 69.9 arasındaki Federal devletlere ait hisselerinin tamamının özelleştirilmesini kararlaştırmıştır.

b) Bölgeler (lander) ve beledriyeler düzeyinde özelleştirmeler

Esasen mahalli idarelerin işletmeleri ve özelleştirilmesi konumuzun dışında kalmaktadır. Ancak, Almanya'nın yönetim sistemi açısından daha önce belirttiğimiz gibi, bu kurulşların hem yönetimde, hem de kamu işletmeleriyle Alman ekonomisinde diğer ülkelerden farklı bir yeri vardır. Konumuzu tamamlamak açısından kısaca bölgeler ve belediyeler düzeyinde özelleştirme faaliyetleri üzerinde durulmasında yarar görmekteyiz.

Her ne kadar Federal Devletin ulaştığı büyüklüğe ulaşamamışsa da bölgeler ve belediyeler de küçümsenmiyecek büyüklükte bir endütriyel ve ticari nitelikteki kamu işletmelerine sahiptirler. En önemli 500 Alman işletmesinden 15'i tamamen veya

kısmen Länderlere, 34'ü ise ilçe ve belediyelere aittir. Sanayi alanındaki iştirakler esas itibariyle, elektrik ve gaz üretim ve dağıtım işletmelerinde olmakla beraber, tersane, maden, bira üretimi gibi alanlarda da vardır. Turizm ve ticaret sektöründe faaliyet gösteren işletmeler ise daha çok ulaşım işletmeleri, mali kuruluşlar ve sigorta şirketleridir.[1]

Politik eğilimleri ne olursa olsun Landerler ise belediyeler özelleştirme konusunda çok çekingen davranmaktadırlar. Muhtemelen güçlenen bir Federal devlet karşısında güçlerinin bir bölümünü kaybetmek istememektedirler. Sadece Basse-Saxe gibi bir kaç lander, sanayi işletmelerindeki iştiraklerini ve muhtelif mallarını satma yoluna gitmiştir. Bir kaç belediye de su dağıtımı, şehir içi taşımaları ve mezbahaları özelleştirmişlerdir. Gerçek özelleştirme ise daha çok bu idarelerin yan faaliyetlerinin bir kısmı üzerinde olmuştur.

C.Fransa

1. Kamu Sektörünün Yapısı Ve Önemi

Özelikle millileştirmelerin oldukça yaygın olduğu Fransa'da kamu sektörü oldukça büyük olup, aynı zamanda geniş bir alanda faaliyet göstermektedir.

Fransa'da kamu sektörünün yapısını tam olarak tespite bazı güçlükler vardır. İlk olarak kavramlar fazla açık değildir. Özellikle kamu işletmeleri kavramının tam açık olmayışı, değişik statülerde ve sermaye yapısı açısından farklı bir çok işletmenin varlığı eksiksiz bir sayımı engelemektedir.

22 Ekim 1984 tarihli kararname ile Milli İstatistik ve Ekonomi Enstitüsü'ne (INSEEE) devlet deetimindeki işletmelerinin bir listesini hazırlama ve bunu güncel tutma görevi verilmiştir. Kararnamenin kapsamına giren kamu işletmeleri de şu şekilde belirtilmiştir.

-Statüleri ne olursa olsun, endüstriyel ve ticari faaliyette bulunan devlet kuruluşları ve işletmeleri

- Milli işletmeler, milli şirketler, karma ekonomi şirketleri, devletin sermayesinin çoğunluğuna sahip bulunduğu ticaret şirketleri ve yardımlaşma amaçlı millileştirilmiş şirketler.

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 206.

- Hukuki statüleri ne olursa olsun, sermaye ve karar organlarında oy çokluğu doğrudan veya dolaylı olarak, ilk iki paragrafta belirtilen tüzel kişilerin elinde bulundurduğu teşekküller.

- Hukuki statüleri ne olursa olsun, sermaye ve kara organlarında oy çoğunluğu doğrudan veya dolaylı olarak ilk üç paragraftaki tüzel kişilerin kedilerinin veya devletle birlikte elinde bulundurduğu teşekküller.

Kararname bu envanterin Fransız işletmelerini olduğu gibi, yabancı hukuka tabi tüzel kişileri de kapsadığını belirtmektedir. Böylece bu konuda ilk defa sermayedeki güce göre değil, karar organlarındaki oy çoğunluğuna dayalı bir tanımlama ortaya çıkmaktadır.

Fransa'da Kamu Sektörünün Demokratikleştirilmesi Kanunu'nun uygulanmasıyla ilgili bir raporda belirtildiği gibi, haberleşme, demiryolları, elektrik ve kömürün % 100'ü hava ulaşımı, kredi, çelik, uzay teknolojisi ve silah yapımının % 80-90 arası temel kimyanın % 50'si; sigorta, araba, bilgisayar, cam, demir dışı metaller % 30-40 arası; elektronik, eczacılık, ev aletleri % 10-20 arası bir oranda bu şirketlerin kamu kontrolünde olduğu ifade edilmiştir. 1984 yılında Kamu Sektörü Yüksek Konseyi, bu kanunun kapsamına giren ve 200'den azla işçi çalıştıran 633 işletmenin mevcut olduğunu ve buralarda 2,2 milyon kişinin çalıştığını tespit etmiştir.

2. Özelleştirme Politikası

Kamu sektörünün bir bölümünün özeleştirilmesi ilkesi 1966 yılının Mart ayında yapılan genel seçimlerden sonra çoğunluğu sağlayan RPR-UDF koalisyonunun ortak programında yeralmıştır. Konu bütün seçim kampanyası boyunca çeşitli çevreler tarafından da tartışılmıştır.

Millileştirmelerin gerek siyasal gerek ekonomik açıdan büyük önem taşıdığı Fransa'da özelleştirmenin yönetimi millileştirmeye göre daha karmaşıktır. Bunun üç sebebi vardır.

1) Devlet sürekli olarak millileştirme uygulamaları ile gücünü artırmaya yönelmiştir. Genç yüksek yöneticilerin özelliştirmeler sonucu yüksek yönetici kadroların azaltılmasına razı olmaları oldukça zordur.

2) devlet tahvil satışı yerine, millileştirme gibi empoze kararlara daha yakındır. Oysa özelleştirme süreci içinde hem potansiyel alıcıları ikna etmek zordur, hem yüksek

fiyatan satış isteyen maliyetcinin amacıyla, işlemin başarılı olması için indirime hazır olan satıcının amacını bağdaştırmak oldukça zordur.

3) Millileştirmede tek alıcı olan devlettir ve bu nedenle bütün satıcılara aynı kuralı uygulamaktadır. Özelleştirmede ise devlet tek satıcıdır. Değişik kategorilerde yer alan ve karışık alıcılar arasında seçim yapmak kolay olmamaktadır. Çalışanlara küçük tasarruf sahiplerine, kuruluşlara, "güçlü arkadaşlara" ve yabancılara ayrılacak payları belirlemek oldukça güçtür.

Bu sebeplerden dolayı Fransada özelleştirme çalışmaları daha yavaş bir şekilde gelişmiştir.

Ancak Mitteran'da özelleştirmeye soğuk bakmasına rağmen yinede özelleştirme programına 140 milyar ff (20-28 milyar dolar) değerindeki KİT'ler özelleştirme kapsamına alınmıştır. Tabi burada amaç bu değerlerin öncelikle % 20'sinin çalışanlara % 15'e yakın kısmının yabancı ülkelere satmayı da özelleştirme programlarına alarak bu doğrultuda özelleştirme uygulamalarını yapmışlardır.[1]

D. Japonya

1. Kamu Sektörü ve Önemi

Japonya'da kamu sektörünün boyutu Batı Avrupa'ya göre daha küçüktür. Bu ülkede de 1985 yılı baharından itibaren Nakasine Hükümeti tarafından özelleştirme çalşımaları başlatılmış bulunmaktadır. Ancak, Japonya özelleştirme çalışmalarına yabancı bir ülke değildir. Bundan bir asır kadar önce, **Maliye Bakanı Matsukata** tarafından uygulanan sıkı bir politika sonucu madencilik, taşımacılık, gemi üretimi ve tekstil sektöründe 1. Meji döneminin başında kurulmuş şirketler özelleştirilmiştir.

Japonya'da mevcut kamu şirketlerini üç ayrı başlık altında inceleyebiliriz;

a) Millileştirilmiş Şirketler: Millileştirilmiş şirketlerin 3'ü endüstriyel ve ticari alanda 12'si de bankacılık dışında kalan finansman alanında faaliyet göstermektedir. Bu kuruluşların sermayeleri ve yönetimleri tamamen devletin kontrolü altındadır.

1) Sanayi ve ticari şirketleri: Endüstriyel ve ticari alanda faaliyet gösteren 3 şirketin özelleştirilmesi öngörülmektedir. Bu şirketler; Japon Telgraf ve Telefon Kamu Şirketi **(NTT),** Japon Tütün ve tuz Kamu Şirketi **(JTSPC)** ve Japon Milli Demiryolları

1 CEVİZOĞLU, *"Türkiyenin Gündemindeki Özelleştirme"*, s. 142.

(JNR)'de 1 Nisan 1983'ten itibaren özelleştirilen **NTT** ve **JTSPC** artık kamu kuruluşu değildir.

Japon Radyo Televizyon Kamu Şirketi (**JBC**) ve Japon Havayolları Şirketi (**JAL**) 'nin durumları hukuki ve mali açılardan farklıdır. **IBC , millileştirilmiş** bir şirket olmasına karşılık genel bütçeden yeni vergi gelirleri ile finanse edilmektedir. **JAL** ise karma bir şirkettir, sermayesinin 1/3' ü devlete aittir. Özel hukuka tabi olan JAL özelleştirme kapsamındadır.[1]

2) Mali Kuruluşlar: Bankacılık dışında faaliyet gösteren bu 12 finansman kuruluşu, konut kredisinden esnaf kredisine kadar kredi veren, hastahane ve sağlık merkezlerine yardımda bulunan kuruluşlardır. Bu kurulaşların kaynakları, **Trast Fon Bureaut** tarafından karşılanmaktadır.

b) Özel Bir Bütçe Hesabından Doğan Şirketler: Japonya'da genel bütçenin dışında yer alan, bir hükümet kararına veya kanuna dayalı olarak kurulan, özel muhasebesistemi olan ve ticari faaliyette bulunan 40 şirket mevcuttur. Bu şirketlerin her biri ayrı mali kaynağa sahip olup, merkezi yönetim veya mahalli yönetimler tarafından denetlenmektedirler. Bunlar; okul, hastahane gibi sosyal altyapıların gerçekleştirilmesi, tassarruf toplama, tarım piyasalarının düzenlenmesine katkıda bulunma gibi benzer alanlarda çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadırlar.

c) Özel Kamu Ofisleri: Bu gruba giren kuruluşlar parlamentonun onayına tabi olmayan özel bir bütçeye sahiptirler. Bunların; sermayeleri, yatırım programlarının finansman ve borçlanma ihtiyaçları 4 ayrı kaynaktan sağlanmaktadır.

Kamu şirketleri Japonya'da gerek endüstriyel ve ticari alanda, gerek mali alanda önemli roller üstlenmiştir. Ancak özelleştirmeler sonucu bu şirketlerin endüstriyel ve ticari alandaki rolleri ve önemi giderek azalmaktadır.

2. Özelleştirme Politikası

Japon özeleştirme pogramı, Nakasine Hükümeti tarafından benimsenen ekonomik liberalizm ilkeleri doğrultusunda devletin ekonomik yükümlülüklerden kurtarılması ve serbest piyasa kurallarının tam olarak işletilmesi amaçlarına dayanmaktadır.

Uygulanan bu politikanın ilkeleri, kamu sektörünün büyümesinin, özel sektörün

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 218.

canlılığını önlediği temel fikrinden hareket eder. Japon Ekonomik Kuruşlar Fedarasyonu (Keiduaren)'nun onur başkanı DOKO'nun başkanlık ettiği komisyonun raporunda esinlenmiştir. Bu komisyon idari reformlarla ilgili olarak 1983 tarihli raporunda bütçe harcamalarının azaltılmasını, sosyal amaçlı programların küçültülmesini ve başlıca kamu şirketlerinin tedricen özelleştirilmesini öngörmektedir. Buna paralel olarak A.B.D.'de özellekile taşımacılık alanında başlatılan yeniden düzenleme ve özelleştirmeler, Japonya'da da telekomünikasyon ve taşımacılık sektörlerinde yeniden düzenlemeleri ve özelleştirmeyi hızlandırmıştır. Burada Tokya Borsasının da etkisi oldukça fazladır.

3. Özelleştirme Uygulamaları

Japonya Posta Telgraf Şirketi (NTT) ve Japonya Tütün ve Tuz Kamu Şirketi (JTSC)'nin özelleştirilmeleri, oldukça önemli özeleştirmelerdir. Özellikle NTT'nın özelleştirilmesi 1934 yılında Yawata Steel şirketinin özeleştirilerek Nippon Steel adını almasından sonra Japonya'da gerçekleştirilen en geniş özelleştirmedir. Yapılan yeni düzenlemeler sonucu NTT şirketi, Japonya'da 780 milyar yen sermayesi, 320.000 çalışan ve 44,3 milyon abonesi olan bir şirket haline gelmiştir.[1]

1 Nisan 1985'de haberleşme tekelinin kaldırılmasıyla başlayan NTT'nin özelleştirilmesi sadece dünya'da meydana gelen telekonmünikasyon alanındaki değişikliklere ayak uydurma amacı taşımamaktadır. Özelleştirmede göz önünde tutulan amaçlardan biri de şirketin mevcut borçlarından bir bölümünü ödemektir. Özelleştirmeden 1 yıl sonra bu şirket 316 milyar yen kâra geçmiştir. Dikkati çeken bir diğer nokta da bu özelleştirmede Japonlar, İngilizlerin BT'un özelleştirilmesinde takip ettikleri yolu izlememişlerdir. Özellikle yabancılara hisse senedi satmaktan kaçınmışlar, çalışanlara hisse ayırmamışlardır.

Japon Hava Yolları (JAL) 1961 den bu yana borsaya kayıtlıdır. anonim şirket olan JAL'ın özelleştirilmesi hukuki açıdan kolay gözükmekle beraber, mali açıdan önemli zorluklar vardır. Devlet, bu şirketin hisselerinin % 35'ine sahiptir. 1985 ile 520 kişinin ölümüne yol açan kazadan sonra planlarda gecikmeler meydana gelmiştir. Kaza sonucu 1,6 milyar Yen'lik bir açık ortaya çıkmıştır. 1986 Ekim'inden itibaren şirketin hisseleri 9200 Yen'den atılmaya başlamıştır. Özelleştirme ile JAL yönetiminin daha iyiye giderek, uluslararası alanda rekabet gücünü artırması beklenmektedir.

---

1 ALTINTAŞ, *"KİT'leri özelleştirmesi ve SP'ye ektileri"*, ss. 102-103.

Gerçekleştirilen özelleştirmelerle Japonya'da kamu sektöründe ağırlığı azalmaktadır. Ancak, Japonya'ya özgü sebepler dolayısıyla devlet, özelleştirilen şirketlerden tamamen çekilmemektedir. Özelleştirme daha çok kamu kurumlarının anonim şirketler haline getirilmesi şeklinde hukuki alanda gerçekleşmektedir.

E. Amerika Birleşik Devletleri

1. Kamu Sektörünün Yapısı Ve Önemi

Amerika Birleşik Devletleri, batılı ülkelerin aksine havacılık şirketlerine, demir çelik işletmelerine sahip değlidir ve otomobil üreticiliği de yapmamaktadır, radyo ve televizyon kanallarına da sahip değildir. Sadece 2 demiryolu taşımacılık şirketi vardır. Bu iki şirketin yanında iflas eden, ancak faaliyetinin devamında kamu yararı görülen işletmelerin satın alınması sonucu bir çok şirketin yer aldığı görülmektedir. Sosyal refah politikasının bir sonucu olarak kurulmuş dini ve yardım kurumları, sigorta şirketleri kamu sektörü içinde yer almaktadır.

Çalışmanın başında da ifade ettiğimiz gibi C.O.P.S tarfından yapılan Avrupa'da özelleştirmelerin yoğunlaşmaya başladığı 1980 yılı baz olarak alınan ve ekonominin 4 temel sektöründe kamunun ağırlığını tespite yönelik araştırma sonucunda enerji taşımacılık, haberleşme ve temel endüstriler sektörlerinde A.B.D.'de kamu sektörünün ağırlığı sadece % 15'dir Bir başka deyişle A.B.D. dünyada en az seviyede kamu işletmeciliği yapan ülkedir.

2. Özelleştirme Politikası

Özelleştirme konusu son 10-15 yıl içinde amerika'da siyasal nutukların, federal düzeyde yürütülen kamu politikalarının ve özellikle federe devletlerin ve şehir yönetimlerinin kamu politikalarının odak noktasını teşkil etmektedir. Halen Birleşik devletlerde mal ve hizmet üretimi konusunda kamu sektörü ile özel sektörde müdahale alanlarını ayıran sınırları sistematik bir şekide incelenmesi konusunda önemli bir uygulama mevcuttur. Bu uygulama geleneksel iki temele dayanmaktadır. İlk olarak yıllık raporlarda sık sık işlenen fikir, Federal yönetimin devasa bir duruma geldiği verdiği hizmetlere göre vergi mükelleflerine çok pahalıya mal olduğu ve fertlerin hayatına dayanılmaz müdahalelerde bulunduğu görüşüdür. İkincisi ise kamu sektörünün kendi geleneksel sınırları içinde kalmadığını ve özel sektörün rolünün genişlemediğinin, kamu hizmetlerinin işleyişini büyük çapta iyileştireceğine, hizmetten

yararlananların beklentilerine daha iyi bir şekilde cevap vereceğine bunların ihtiyaçlarını karşılarken muhtelif işletmeler arasında bir tercih yapabileceğine olan inançtır.[1]

A.B.D.'nde özeleştirme fikrinin başarı şartlarını meydana getiren dört neden mevcuttur. İlk olarak kamu harcamalarının azaltılması zorunluluğu ve kongrenin vergi gelirlerini arttırma yolundaki teşebbüslere karşı çıkmasıdır. İkinci olarak federe devletlerin kabul ettikleri kamu harcamalarının ve vergilerin azaltılmasını gerektiren kanunlar. Üçüncü olarak yıllardır yürürlükte olan bir takım mali hükümlerin kamu hizmetlerinin doğrudan yürüttülmesine ve özellikle bayındırlık, hizmetlerine daha fazla iştirak etmeye zorlaması. Dördüncü olarak da federe devletlerin yürüttükleri bütün hizmetler bakımından antitrüst mevzuatına uymaya meçbur tutulmaları. Özellikle bu karara dayanarak bir çok işletme şehir yönetimlerinin temizlik ve çöp toplama gibi alanlarda antitrüst hükümlerini ihlal ettikleri gerekçesiyle 250 civarında dava açılmıştır.

3. Özelleştirme Uygulamaları

Federe devletlerde, özelikle şehir yönetimleri düzeyinde özeleştirme hareketi çok eski tarihlere dayanmaktadır. Bu konuda ne canlı örnek olarak, 1932 yılından itibaren çöp toplama işini özel şirketlere bırakan San Fransisco gösterilmektedir. 1979 yılında yapılan bir araştırma ile o tarihte San Fransisco'da oturan bir kişi çöplerin toplanması için 40 dolar verirken, New York'da belediye tekelinde yürütülen bu hizmet için, orada oturan bir kişi belediyeye 297 dolar verdiğini tespit etmektedir. Bununla beraber 20 yıldan bu yana mahalli kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi tamamen başka bir boyut kazanmıştır. Halen şehirler ve federe devletler düzeyinde; su dağıtımı, temizlik, genel park ve bahçelerin bakımı, şehiriçi taşımacılık hizmetleri, yangınla mücadele, sokakların bakımı ve hatta hapishanelerin yönetimi geniş çapta özelleştirilmiştir.

A.B.D'de Posta hizmetlerinin özelleştirilmesi bütün dünya ülkeleri için dikkat çekici bir uygulama olmuştur. Uzun yılar bir tekel olma avantajını kullanan U.S. Posta Servisi ve rakip olarak 1979 yılında kurulan DHL, Federal Expres, United Parcel Service ve Emerwordwide gibi şirketlere adece acil posta taşıma izni verildiğinde, kamu servisinin bu pazardaki payı % 12'ye düşmüştür.

A.B.D'de önemli bir özelleştirme demiryolu taşımacılığı, yapan Consolidate Rail Corperation'un 1987 yılında özelleştirmesidir. Federal hükümet CONRAİL'i açık

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 220.

arttırma ile satmıştır. Ancak satış kolaylıkla gerçekleşememiştir. Satış kongre tarafından reddedilmiş ancak, satışın blok olarak değil halka satılması şartıyla kabul edilmiştir.

Dikkati çeken diğer bir özelleştirme uygulaması ile sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesidir. Sağlık kesimi ise halkın özelleştirmeye en çok duyarlı olduğu konudur. Özel kişiler sağlık giderlerinin son 20 yıldaki hızla artmasına müsade edilmesinin mümkün olmayacağını anlamış görülmektedirler. Çeşitli çözüm yolları deneme aşamasındadır. Hastaların ihtiyaçlarına giderek artan özelleştirmenin daha iyi cevap verceğine olan inanç toplumda da kabul görmektedir. Humane, Hospital Corparation of America veya American Medical İnternational gibi hastane yönetimleri belediye hastahanelerini ve hatta (George Washingtone Üniversitesindeki gibi bir çok üniversite sağlık merkezlerini satın almaktadırlar.

A.B.D'de kamu sektörünün çok geniş olmamasına rağmen geniş bir özelleştirme faaliyeti gözlenmektedir. Bu özelleştirmeler, federal Devletden, federe devletlere şehir yönetimlerinden belediyelere kadar her seviyede gerçekleşmektedir. Özelleştirme kapsamına hastanelerden hapishanelere kadar her türlü kamu kurumu ve şirketler çöp toplama hizmetlerinden metorolijiye ve hava trafiği hizmetine kadar her türü kamu hizmeti girmektedir. Sonuç olarak A.B.D'de kamu sektörü ile özel sektör arasında hiç bir sınır kalmamakta, kamu hizmeti anlayışı hemen hemen ortadan kalkmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADÎ TEŞEBBÜSLERİNİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

I. Türkiye'de Özelleştirmenin Tarihçesi

Türkiye'de kamu sektörünün küçültülmesi ve genel olarak ekonomik faaliyeterin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi fikri Cumhuriyet'le yaşıttır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin tarihi gelişimini incelerken gördüğümüz gibi, sınırlı sayıda kamu işletmesine sahip olan Osmanlı imparatorluğu'nda dahi liberalizm rüzgârlarının bir sonucu olmak bu kuruluşların özlleştirilmesi savunulmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili olarak yapılan hemen her düzenlemede özelleştirme ile ilgili hükümlere de yer verilmiştir. Ancak, Sanayi Maadin Bankası ve Sümerbank Kanunu başta olmak üzere çeşitli kanunlarda yer alan özeleştirme politikaları ve yöntemleri ile ilgili düzenlemeler uygulama alanı bulamamıştır.

1950 Seçimlerini özel teşebbüsçü olan DP'nin zaferle kapaması ve bu partinin KİT'lerin satışını taahhüt etmiş olması seçmenin bu işletmeleri kedisine gelir transferi için kullanabileceği bilincine varması. KİT amaç ve fonksiyonunda değişikliklere yol açtı. KİT'lerin devamına rağmen bürokrasinin bir siyasal güç olarak tasfiyesi bu işletmelerin yönetiminde bir başlık oluşturdu.

1979 ve 1980 yıllarında ekonminin iki yıl üstüste eksi büyüme halleri elde etmesi ve enflasyonun yüzde yüzün üzerine tırmanması, dış ödemelerin durması IMF ile anlaşılarak yeni bir iktisat politkasına yol açtı. 24 Ocak 1980, Bu programa büyük ölçüde liberasyon önlemlerini kapsamakta, piyasa güçlerinin serbest bırakılmasının ve KİT'lerin ekonomiye egemenlikerini azaltmaya çalışmakta idi. Türkiye Ekonomisi kapalı planlı bir ekonomi halinden dışa açık ve piyasa eğilimli bir ekonomiye geçecekti. Bu dönemde KİT açıklarının kapatılması ve piyasa ağırlıklı bir ekonomik yapıya geçmek KİT'ler açısından çok büyük önem arz etmekte idi.[1]

1 AKALIN, Güneri, *'KİT' Ekonomisi*; ESBANK Yay, Ank, 1990 s. 442

Türkiye'de özelleştirme uygulamaları esasen 1980'den sonra tekrar gündeme gelmiştir. 29 Ocak kararlarında KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalrını sağlayıcı tedbirler alınmıştır. Amaç KİT'leri bütçeye yük olmaktan kurtarıp rasyonel biçimde çalışmalarını temin etmektir. Bunu gerçekleştirmek içinde bir dizi tedbirler alınmıştır.

İlk olarak 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı KHK ile 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Daha sonra bu KHK 2929 sayılı kanun şekline dönmektedir. 2929 sayılılı kanunda 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Başlangıçtaki amaç KİT'lerin öncelikle serbest piyasa ekonomisine entegrasyonunu sağlamaktı. Özelleştirme ancak bu amaç gerçekleştirildikten sonra uygulamaya konacaktı.

1983'de iktidara gelen ANAP hükümet programında da KİT'lerin satışı ilkesi yer almıştır. Öncelikle KİT'lerin ürünlerine yapılan zamlarla bu kuruluşlar kârlı hale getirilmeye çalışılmıştır, daha sonra hükümet KİT'lerin satışını ele almıştır.

II. KİT'lerin Özelleştirilmesi İçin Yapılan Yasal Düzenlemeler.

Türkiye'de özeleştirme programı 1980 sonrası hükümetin KİT'lerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili proğramının bir parçası olarak düşünülmüştür. Ekonomiye canlılık kazandırılmasının ancak serbest pazar ekonomisiyle gerçekleştirilebileceği düşüncesiyle proğramda ekonomide özel sektörün payının artırılması ve kamu payının azaltılması amaçlanmıştır. KİT'lerin özeleştirilmelerinin hukuki dayanağını aşağıda bahsedilen yasalar ve KHK'ler teşkil etmektedir.

A 2983 Sayılı Kanun ve Özelleştirme

Ülkemizde kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmelerine ilişkin ilk yasal düzenleme 29.2.1989 tarih ve 2983 sayılı kanunda yer almıştır. Kanunun temel amacı kamu yatırımlarını finansmanında özel tasarrufların harekete geçirilmesi olarak özetlenebilir. Kanun bu amaçla üç temel araç ve düzenleme öngörmektedir.

1) Gelir Ortaklığı Senedi: Kamu kurum ve kuruluşlarına (KİT'ler dahil) ait alt yapı tesislerinin gelirlerine gerçek ve tüzel kişilerin ortak olmasını sağlamak için çıkarılan senetleri ifade etmektedir. Altyapı tesisleri de Kanunda, köprü, baraj, elektrik, santrali, karayolu, demiryolu, telekominikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve

hava limanları vb. şeklinde tanımlanmıştır.

2) İşletme Hakkı Devri: Kamu İktisadi teşebbüslerinin müessese, işletme, bağlı ortaklıklarına ve benzerlerine ait tesislerinin belirli süre şartlar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarfından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımının yapılması hakkının devrini ifade etmektedir.[1]

3) Hisse Senedi: (3182 sayılı kanunla değiştirilen şekli) Kamu iktisadi teşebbüsleri ve bunlara ait tesislere gerçek ve tüzel kişilerin ortaklığını sağlamak üzere çıkarılan senetlerdir.

2983 sayılı Kanunla, gelir ortaklığı ve hisse senetleri ile işletme haklarından elde edilecek gelirlerin toplanması için Kamu Ortaklığı Fonu kurulması hükme bağlanmıştır. Ayrıca Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu oluşturulmuş 2983 sayılı Kanunun uygulama esaslarının tespiti ve karar yetkisi bu kurula verilmiştir.

Daha sonra bu kurulun yetkileri sırasıyla 28.12.1982 tarih ve 394 sayılı KHK ile Yüksek Planlama Kurulu'na 9.4.1990 tarih ve 414 sayılı KHK'de Kamu, Ortaklığı İdaresi'ne 6.3.1991 tarihi ve 3701 sayılı Kanun ile yeniden Yüksek Planlama Kurulu'na ve son olarak da 20.12.1991 tarih ve 473 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu oluşturularak, bu kurula verilmiştir.[2]

B 233 Sayılı KHK De Özelleştirme

2929 Sayılı Kanunun 37. maddesinde "Teşekküller, müesseseler ve Bağlı Ortaklıkların Tasfiyesi" başlığını taşıyan hüküm ve kanunu yürürlükten kaldıran 233 sayılı KHK'nin 38. maddesinde "Teşebbüsler, Müesseseler Bağlı Ortaklıklar, İşletmeler ve İşletme Birimlerinin ve İştiraklerinin Tasfiyesi ve Satılması" şeklinde yer almıştır. Ayrıca 38. maddede teşebbüs, müessese bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye devir,satış ve işletme haklarının verilme kararının Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu na ait olduğu belirtilmiştir. Bu kurul tarafından tespit edilecek müessese ve işletmeler önce 23 sayılı KHK ve Türk ticaret Kanunu çerçevesinde bağlı ortaklık şeklinde A.Ş. statüsünde geçirilecektir.

Halka açılacak kuruluşların hisse senetlerinin bedelleri İdare'nin hazırlayacağı teklif üzerine Kurul kararıyla tespit edilecektir. Satıştan elde edilecek hasılat Kamu

1 TÜSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları* ', s. 50
2 KİLCİ, *Kitlerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*, s. 89.

Ortaklığı Fonu'na gelir kaydedilecektir. (Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmelik md. 17.18).[1]

Tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı devrinden elde edilerek fona aktarılan hasılaya karşılık, tasfiye, devir, satış veya işleme hakkının verilmesi işlemine tabi değerlerin teşebbüs hesaplarında kayıtlı değeri, teşebbüsün veya bağlı ortaklığın sermayesinden tenzil edilir. (K.OF-1 md 38/4)

Hisse senedi satışında tesislerde çalışanlara ve yöre halkına öncelik ve özel şartlar getirilmesine ve gereken durumlarda hisse senetlerinin aynı gerçek ve tüzel kişilere belli oranlardan fazla satılmamasına kurul karar verebilecektir.

Hisse senetlerinin satışında yapılacak ilanların, şekli, verileceği araç, adedi ve kapsamı ise idarece belirlenecektir.

İşletme hakkı devredilecek tesiler tespit edildikten sonra, durum idare tarafından ilgili Kuruluş'a bildirilecek, ilgili kuruluş, tesisin verimliliği, üretim kapasitesi, karlılık durumu ve diğer hususları gözönünde bulundurmak suretiyle sözleşme şartlarını ve bunun yanısıra stok yedek parça ve diğer mal varlıkları ile birlikte işletmenin rayiç bedelini tespit ederek Kurul'a bildirecek, bildirilen şartlar üzerinden işletme hakkının hakiki ve hükmi şahıslara devredilmesi ve devir şartları hakkındaki karar kurul tarafından verilecektir. (KOF 1 md. 38/21)

Üretim konusu milli güvenlik ile alakalı olan tesislerin kamu paylarının hakiki ve hükmi şahıslara satışı ile işletme hakkının devredilmesi durumlarında Genel kurmay Başkanlığı ve Milli savunma Bakanlığı'nın görüşleri alınacaktır. (KOF 4 md. 38/21)

2983 sayılı Kanun ve 233 sayılı KHK'nin 38'inci maddesinin yasal çerçeveyi düzenlemesine karşılık özelleştirme uygulamalarına istenilen şekilde başlanılamamıştır. Özelleştirme uygulamaları esasen daha sonra çıkarılan 3291 sayılı Kanun çerçevesinde gerçekleştirilmiştir.

C. 3291 Sayılı Özelleştirme Kanunu

3.6.986 Tarih ve 19126 sayılılı resmi Gazetede yayımlanan 3291 sayılı kanuda Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Bu kanun ile Bankalar Kanununda, Merkez Bankası kanununda ve Sermaye Piyasası

1 TÜSİAD, *Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları* , s. 53.

kanununda değişiklikler yapılmış, tütün tekel kanununun bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Özelleştirme ile ilgili bir çok konuya açıklık getiren kanunda ne yazık ki özelleştirmenin tanımı yapılmamıştır. Kanunun 1. maddesindeki özelleştirmeyi yetkili idareler ve özelleştirmeyle ilgili yapılacak işlemlerin adeta özeti verilmiştir.

3291 sayılı Kanunun en son haliyle Yüksek Planlama Kurulu'nu teşekkül kuruluş, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinden hangilerinin, mevcudu ve çıkarılacak hisse senetlerinin, varlıklarının tamamının veya bir kısmının satılmasına, kiralanmasına, işletme hakkının verilmesine, devredilmesine veya tasfiyesine karar vermeye ve bu konularda her türlü düzenleme yapmaya yetkili kılmıştır.

3291 sayılı Kanun, bir çerçeve düzenleme niteliğinde olup, özeleştirme sürecine ilişkin esasları belirlemektedir.[1]

D. 414 Sayılı KHK'de Özelleştirme

Özelleştirmeye yönelik düzenlemelerden birisiide 10 Nisan 1990 tarihinde 414 sayılı KHK'ne ile yapılmıştır. 2983 ve 3291 sayılı yasalarda bazı değişiklikler yapılmış ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve Kamu İdaresi Başkanlığı olarak birbirlerinden ayrılmışlar, bağımsız birimer haline getirilmişlerdir, ayrıca Yüksek Planlama Kurulunun bir kısım yetkileride bu kararname ile Kamu Ortaklığı İdaresine devredilmiştir. Başka bir deyişle YPK'nın bağlı ortaklık, müessese, işletme birimleri ile iştiraklerinin özelleştirilmesine karar verme yetkisi KOI'na bırakılmış.[2]

E. 3987 Sayılı Kanun

Bu kanunun amacı, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerinin kamu paylarının sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası Devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait kuruluşlardaki payların bunların iştiraklerindeki payları ile varlıklarının ve Devlet iştiraklerinin genel ve katma bütçeli idarelerin, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirme kapsamına alınması mümkün olan bir kurum kuruluş ve teşebbüsler ile

1 3 Haziran 1986 tarih ve 19126 sayılı *Resmi Gazete*
2 TÜSİAD,*Türkiyede Özelleştirme Uygulamaları*, s.

diğer kamu tüzel kişilerinin, gördükleri kamu hizmetleriyle doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklarının ve hazineye ait kamu paylarının özelleştirilmesine: Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulunun kaldırılarak özelleştirme Yüksek Kurulunun kurulmasına ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının özelleştirme İdaresi Başkanlığına dönüştürülmesine, bunların kuruluş, görev, yetki ve denetleme usullerinin belirlenmesine, Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulunun özelleştirme dışındaki görev ve yetkilerinin Yüksek Planlama Kuruluna devredilmesine, Özelleştirme Fonunun kurulması ile bu Fonun yönetim ve kullanım alanlarına, Kamu Ortaklığı Fonunun yönetim ve kullanım alanlarına, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların yeniden yapılandırılmaları hususunda Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının görev ve yetkileri ile ilgili olarak bu bağlamlarda gerekli düzenlemelerin yapılmasına;

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin olarak Anayasanın 168 ve 169'uncu maddeleri hükümleri saklı kalmak kaydıyla-Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malların mülkiyetinin bu kuruluşlara devri ve/veya bunlar üzerinde bu kuruluşlar lehinde mülkiyetin gayri aynı haklar tesisine özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda çalışan kamu personelinin özlük ve sosyal haklarının düzenlenmesine ve kurumlararası nakillerine ve aynı kuruluşlarda hizmet akdiyle çalışanlardan özelleştirme veya yeniden yapılandırma sonucunda işsiz kalanlara mali ve sosyal haklar sağlanmasına: ve özelleştirme uygulamalarını kolaylaştırabilmek için Petrol Kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin olarak belirlenen rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi ekonominin verimliliğinin yükseltilmesi sermaye piyasasının geliştirilmesi ve kamu kesiminin finansman ihtiyacının azaltması için düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarma yetkisi vermektir.[1]

5.5.1994 günü 3987 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlenmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun'un tümünün ve bazı maddelerin ve hükümlerin uygulanmasının devamı halinde telafisi mümkün olmayan durumlar yaratacağından yürürlüğün durdurulması yönünde karar almıştır. Ve bu karara dayanılarak çıkarılan 5 adet KHK'de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.[2]

---

1 11 Mayıs 1994 tarih ve 21931 sayılı *Resmi Gazete*

2 Ancak, daha sonra yapılan yasal değişiklik 27 Kasım 1994 tarihli *Resmî Gazete* ve 4046 sayılı KHK ile iptal edilen hükümler yeniden yürürlüğe girmiştir.

Ancak Çiller hükümeti özelleştirmenin mutlaka yapılmasında kararlı olduğu için konuyu hemen Mecliste görüşmüş ve onayın mahkemesinin iptal edemeyeceği bazı kanun değişikliklerinde yaparak özelleştirme için parlementodan tam yetki almıştır.

Daha sonra 27 Kasım 1994 tarihinde daha detaylı ve teferuatlı bir KHK ile özelleştirme programını yeniden başlatmıştır. Halen uygulanmakta olan 4046 sayılı KHK yide yeni bir başlık altında aşağıda inceleyeceğiz.

F. 4046 Sayılı KHK'de Özellleştirme

27 Kasım 1994 tarihinde ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan KHK ile KİT'lerin özelleştirilmesi çalışma ve yöntemlerini yeni ve daha etkin bir hale getirmiştir. Öncelikle özelleştirmeden sorumlu olan Kamu ortaklığı idaresi (KOİ) yerine özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) Kurulmuştur.[1]

(ÖİB) nın da bir üst kuruluş olan özelleştirme yüksek kurulu (ÖYK) bulunmaktadır. (ÖYK) ile (ÖİB) nin görevlerinin önemli olanlarını şöyle sıralayabiliriz.

1. Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Görevleri

Başbakanın başkanlığında Başbakanın belirleyeceği bir Devlet Bakanı, özelleştirmeden sorumlu Devlet Bakanı (bu konuda görevlendirilmiş bir Devlet Bakanının olmaması halinde Başbakanın belirleyeceği diğer bir Devlet Bakanı), Maliye Bakanı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığından oluşan Özelleştirme Yüksek Kurulu (Kurul) Kurulmuştur. Kurul, üyelerinin tamamının katılımı ile toplanır ve kararları oy birliği ile alır. Kurulun sekreterya hizmetleri (Özelleştirme İdaresi Başkanılğınca) yürütülür.

Kurulun görevleri aşağıda belirtilimiştir:

- Bu kanunun 1'inci maddesinde sayılan kuruluşların "özelleştirme kapsamına" alınmamasına, özelleştirme kapsamına alınanlardan mevcut durumu itibariyle özelleştirilebilir nitelikte olmayanların mali ve hukuki açıdan "Özelleştirmeye hazırlanmasına" hazırlık işlemleri tamamlananların bu işlemlerin tamamlanmasından sonra, hazırlık işlemlerine gerek görülmeyenlerin ise doğrudan "özelleştirme

1 27 Kasım 1994 tarih ve 22124 sayılı *Resmi Gazete*.

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ

programına" alınmasına karar vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek,

- Kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynı hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar ile devredilmelerine ilişkin özeleştirme yöntemlerinden hangisi ile özelleştirileceğini belirlemek,

- Özelleştirme programına alınan kuruluşların "satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyenitin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi" yöntemleriyle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen nihai devir işlemlerini onaylamak.

- Yurt içinden ve/veya yurt dışından Özelleştirme Fonunun kullanım alanarında yararlanmak üzere borç almaya ve bu amaçla Devlet garantili ve garantisiz iç ve dış tahviller ile gerekli görülen hallerde her türlü menkul kıymet ihracı ve diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine karar vermek.

- Gerekli görülen hallerde, Özeleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türhü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek.

- Özelleştirme Fonu ve Özelleştirme İdaresinin gelir gider programların görüşerek onaylamak.

- Özelleştirme İdaresinin yıl içindeki uygulamaları ile gelecek yıl programlarına değerlendirerek, varsa aksaklıkları giderecek tedbirleri almak.

- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak.

2. Özelleştirme İdaresi Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri

Başbakana bağlı kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (İdare) kurulmuştur. Başbakan bu Kanunla ilgili yetkilerini görevlendireceği özelleştirmeleri sorumlu bir Devlet Bakanı vasıtasıyla kullanabilir. İdare geçici bir teşkilat olup özelleştirme süreci sona erdiğinde elemanları ihtisaslarına göre ilgili kuruluşlara nakledilirler.

İdarenin görevleri aşağıda belirtilmiştir.

- Kurul kararlarını uygulamak,

- Kurul tarafndan verilen görev ve yetkilerle ilgili kanunlarda karar vermek ve gerekli işlemleri yürütmek,

- Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan anonim şirket statüsünde olmayanların anonim şirket haline dönüştürülüp dönüştürülmemesine karar vermek,

- Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan anonim şirket statüsünde olmayanların anonim şirket haline dönüştürülen kuruluşların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin altına düşünceye, diğerlerine ise özelleştirme uygulamaları sonucu devredildikleri tarihe kadar bunların sermaye miktarını tespit etmek, kuruluş birleşme veya bölünmelerinde gerekli düzenlemeleri yapmak, mal varlıkları ile hak ve yükümlülüklerine ilişkin esasları tespit etmek, hesaplanan ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almak,

- Özelleştirme uygulamalarını gerektirdiği özelleştirme ile ilgili her türlü işlemi yürütmek,

- Kanuni sınırlamalar saklı kalmak kaydıyla kuruluşların mali, idari ve hukuki yapıları ile ilgili olarak düzenlemeler yapmak,

- Kurulca ihracına karar verilen her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın düzenlenmesine yönelik olarak bunların adedi, değeri ve ilgili diğer hususları tespit etmek,

- Kuruluşlara sermayelerine aynı sermaye konulması hallerinde aynı sermayenin değerlendirmesini yapmak veya yaptırmak,

- Özelleştirme fonunu idare etmek,

- Hizmetin gerektirdiği her çeşit araştırma, proje işleri, reklam, tanıtım, halkla ilişkiler işlemleri ve mali denetim ile hukuki teknik, idari ve mali değerleme işlemlerini yapmak ve/veya bu işlerin danışman görevlendirmek suretiyle yaptırılmasını temin etmek,

- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara, özelleşirme uygulamalarına gerektirdiği hallerde borç vermek, kamu bankalarının uyguladığı en yüksek ticari faiz oranının aşmamak kaydıyla Özelleştirme Fonundan sağlanacak finansamana uygulanacak bir oranlama ve şartlarını belirlemek,

- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak.

KHK'nin 13. maddesinde'de Stratejik kanunda olan konu ve kurumlarla ilgili olarak, bir düzenleme getirilmiş ve ilgili meddede stratejik konuma sahip olan konu ve kuruluşların tesbiti ile Tekelleşmenin önlenmeside dahil ekonomi ve güvenlik ile ilgili olarak milli yararın korunması amacıyla ilgili kuruluşlardaki kamu payının % 50'nin altına düşmesi halinde bu kuruluşlarda söz ve onay hakkı verecek imtiyazlı hisselerin alınması bunların miktarı ve değeri konularında değişikliği yapmaya yetkili organ (ÖYK) dir.

Hatta kurul 'özelleştirilmeleri halinde' aşağıdaki kuruluşlardan imtiyazlı hisse senetlerinin alınmasını zorunlu görmüştür.

-Türkiye Hava Yolları A.O.
-Türkiye Halk Bankası A.Ş.
-T.C. Zirat Bankası
-T.M.O. Alkoloid Müesesesi
-T.P.A Ortaklığı

Yine ilgili KHK'de özelleştirilen ve kamu payının % 50 nin altına düşmesi durumunda açıkta kalacak olan memur ve sözleşmeli personelden (20.000) yirmibin kadarına 10. dereceden kadro açılmıştır.

Bu derecede boş kadro bulunmaması durumunda Bakanlar kurulu gerekli görürse üst ve alt derecelerde sınıf ve ünvan değişikliğini yapmaya yetkilidir.[1] Bu KHK'nin önemli bir farkı herhalde işsiz kalabilecek memur ve çalışanlara kadro tahsisi ile belli bir süre hizmeti olanlara hizmet akitleri işyeri ile ilişkileri kesildikten sonra Bir ay için iş ve işçi bulma kurumuna durumu bildirerek kurumunda durum tesbitini yaptıktan sonra belli bir süre için iş kaybı tazminatı ödemesi durumudur. Bu güne kadar (31 Ağustos 1995) yapılan özelleştirme çalışmalarında yapılan ödemeler aşağıdaki gibidir:

Sos Yar. zam. + Diğer Ödem		=	43.251.480 $
İş kaybı Tazminatı Öd.			330.876 $
Emeklilik Primi Öd.			2.150. 095 $
olmak üzere	Toplam	=	45.732.451 $
			ödeme yapılmıştır.[2]

1 27 kasım 1994 tarih ve 22124 sayılı *Resmi Gazete* M. 25.
2 Ö.İ.B. *"Türkiyede özelleştirme Raporu"*, 31 Ağustos 1995, Ank. Tablo IV.

III. Türkiyede, 1984 Yılından 1995 Yılına Kadar Yapılan Özelleştirme Uygulamaları

Özelleştirme mevzuatının 17.3.1984 tarihide ilk yürürlüğe girişinden bu yana özelleştirme uygulamalarına ilişkin geniş bir çalışma alanı açılmıştır. Başka bir işleyişle özelleşitirmede bir çok yöntemin uygulanabilme imkanı sağlanmıştır. Daha sonra yapılan çalışmalarda bir çok yöntemin uygulandığını görüyoruz. Bunlar, Blok, satış (ihale) halka ve borsaya arz, kiralama, yönetim ve işletme hakkı devri gibi çok farklı özelleştirme yöntemleri olup, ayra ayrı ve birliktede uygulanabilmektedir.[1]

Yasalarla özelleştirme programına alınan KİT'lerin satışında uygulanacak programda alıcılar üzerinde herhangi bir kısıtlama getirilmemiştir.

Ancak özelleştirme programına alınan KİT'lerin Tümü için uygulanan genel bir politika bulunmamaktadır. Her KİT kenti durumu ve içinde bulunduğu şartlar dahilinde değerlendirilerek, hangi özelleştirme yöntemi veya yöntemlerinin uygulanacağı özelleştirme yüksek kurul tarafından belirlenmektedir.[2] Özelleştirilecek KİT'lerin kime satılacağı (yerel ve yabancı alıcılar) bu satışla birlikte stratejik olan sanayilerde imtiyazlı hisselerin oluşturulması tekel ve kartellerin oluşmasını engelemek için alıcılar üzerinde gerekli kısıtlama ve önlemi olmaya yine hükümetin yetkili kıldığı organ olan ÖY K dur.

Devlete ait varlıkların ve işletmelerin satışında kişilere veya kuruluşlara doğrudan satış yapılabileceği gibi ihale yoluylada satışlar yapılmıştır.[3]

1984 yılından 1995 yılının sonuna kadar özelleştirme kapsamına alınan yaklaşık 150 kuruluştan 86'sında tamamen özelleştirme işlemleri tamamlanmış geriye kalan kuruluşların büyük bir kısmındada kısmen özelleştirme yapılmış olup geriye kalanlarda ise özelleştirmeye hazırlık çalışmaları devam etmekte olup 1995 yılı sonuna kadar bu hazırırlıkları bitirilip satışlarına başlamayı belirtmektedir.[4]

Bu kuruluşların büyük bir kısmı blok satış (ihale usülü) yöntemi hisse senedi veya tesis ve varlık satışı şeklinde çeşitli yöntemlerle özelleştirmeyi tahmin edilmektedir. Ayrıca şimdiye kadar yapılan özelleştirme sonuçlarında'da bu yöntemlere daha çok rastlamaktayız.

---

1 AKSAY, Şinasi *"Türkiyede Özelleştirmeye Genel Bir Bakış* ODTÜ "Türkiye'de ve Dünyada Özelleştirme Semposyumu" Ankara, s. 32.

2 27 Kasım 1994 tarihli *Resmi Gazete* ve 4046 sayili KHK'in 3/d maddesi

3 Ö.İ.B., *"Türkiye'de Özelleştirme Raporu"*, ÖİB basın ve Halkal İlişkiler Dairesi Başk., Ankara 31 Ağustos 1995, s. 6; ÖZTÜRK İLK Nur, Milliyet Gazetesi, Ekonomi Sayfası, 26.09.1995.

4 Ö.İ.B *"Türkiyede özelleştirme Raporu"*, s. 7.

Ancak 1995 yılı içinde özelleştirme yöntem ve çalışmaları arasında en çok blok satış (ihale) yönteminin uygulandığını görüyoruz. Bu durumda 1985-86 yıllarında Türkiyede özelleştirme ön hazırlık çalışmalarını yapan Morgon Guoranty firmasının belirlemiş olduğu 14 maddelik özelleştirme planının Türkiye gerçeklerine cevap veremediğin kısa çok güzel bir şekilde açıklamaktadır. Her şeye rağmen özelleştirme hedefini salt kar sağlamak değil aynı zamanda toplumda gelir dengesini düzenleyici ve küçük tasarruf sahipleri ile işletme çalışanlarına da bir yatırım yolu açmak gibi sosyal yönü daha ağır basan özelleştirme yöntemlerini seçmek her halde daha doğru olur.

1991 yılında özelleştirme yöntemlerinden blok satış yönteminin fazla kullanılmasından dolayı durumun yargıya intikal ettirimiş ve bu yöntemden bir süre uzak durulmuştur. Bu yöntemin günümüzde de sıkça kullanılması uygulamasının kolay olması ile Türkiyede sermaye piyasasının (Borsa) yeterince gelişmiş olmaması gibi durumlara da bağlayabiliriz.[1] Ancak bunun yanında ne pahasına olursa olsun, orta sınıf vatandaşın ve işletme çalışanlarının unutulmaması ve bu kesimin de desteğinin alınması şarttır. Aksi taktirde özeleştirme çalışmalarından başarı ile çıkmak çokta mucize olur.

Bütün bunları sağlayabilmek içinde sorunun nerede düğümlendiğini bulup çözmek gerekmektedir. Yukarıda da anlaşılacağı üzere menkul kıymetler Borsasının yeterince gelişmemiş olması bu konuda önemli bir sorundur.

Tablo 8'de 1986 - 1993 ile 1994 ve 1995 yıllarında Türkiyede uygulanmakta olan özelleştirme yöntemleri yüzde (%) oranlarıyla aşağıdaki tabloda olduğu gibidir.

Tablo - 8 [2]

1986-1993 (%)		1994-1995 yılları %	
Blok Satış Y.	70	Blok Satış	24
İMKB Satış Y.	18	İMKB Satış Y.	12
Uluslararası Kur Arz Y..	-	Uluslararası Kur Arz Y.	32
Halka Arz Yönt.	10	Halka Arz Yönt.	4
Diğer	2	Diğer	-
Tesis ve Varlık Satışı	-	Tesis ve Varlık Satışı	28

Kaynak: Ö.İ.B. "Türkiyede özelleştirme Raporu" 31 Ağustos 1994 Tablo VI.

1 YARAMANCI, Tezcan, "Amaç verimli bir yapıya dönüşümdür" *İSO Dergisi*, Haziran 1994, s. 7-8.
2 Bu tablodaki yüzde hesaplamalarını satılan kitlerin parasal değerleri itibari ile yapılmıştır.

Bu tabloda anlaşılacağı gibi devletin özelleştirme politikasında Blok satış yöntemi en çok kulanılan yöntem olmuştur. 94-95 yıllarında ise uluslararası kurumları satış biraz öne gelmişsede illerki tarihlerde halka arz yöntemi'nin tekrar öne geleceğini tahmin ediyoruz. Çünkü sırada yen EBK'nun bir kısmı SEK sutün bazı işlemleri ile sümerbankın da bu yöntemle özelleştirileceği bilinmektedir.

Ayrıca bu çalışmanın yapıldığı Eylül ayı içinde sümerbankın banka kurumunda blok satış yoluyla yaklaşık 103,5 milyon $ değerle satıldığı haberi gazetelerde yazılmıştır.[1] Burada da anlaşıldığı gibi 95 yılındaki özelleştirme çalışmalarında kullanılan metodlar arasında ihale (blok satış) yöntemi açık farkla önde gidiyor. % 50'lere varan açık bir fazlalık ortada yine özelleştirme hakkında basında çıkan yazılarda Sümerbankın tekstil ve deri fabrikalarında özelleştirmenin gerçekleştirilebilmesi için bile bile zarar edildiğini bunu gerçekleştirebilmek için % 180 faizli kredilerin kullanılıp, Beykoz deri ve ayakkabı fabrikasında yıllardır teknolojinin kasıtlı olarak yenilendiği iddia ediliyor.

Bütün bunlar bir iddia belki de gerçek ancak özelleştirmenin gerçek anlamıyla yapılmadığını'da ortaya koymaları noktasında bazı ip uçları veriyor. Bu durumda Ö.İ.B. nin ve yetkili organların daha dikkatli olmaları gerektiğini söyleyebilirz.

1985 yılından günümüze kadar özelleştirme programına alınan 150 adet KİT'ten toplam 3.168.483.586 $ Gelir sağlanırken 2.929.054.190 $ Gider yapılmıştır.[2] Aradaki fark ise tam olarak 239.429.396 $ bu tutar 10 yıllık özelleştirmenin sonunda devlete kalan kâr olarak da nitelendirilebilir.

Tabiki özelleştirmede esas amaç bir değildir. Ancak yapılan kârın ve elde edilen gelirin iyi değerlendirilip, yeniden yatırımlara yeni istihdam alanlarına dönmesi'de ülke ekonomisi açısından faydalı olacağı kuşkusuzdur.

Bu konu ile ilgili geniş istatistiki tablo ve bilgileri tezin sonunda ek (1)'de mevcuttur.

---

1 Zehra GÜNGÖR, *"Sümerbank Beş Büyük Banka Arasına Girdi"*, Milliyet Gazetesi, Ekonomi Sayfası, 13.09.1995, s. 9.

2 Ö.İ.B. *"Türkiye'de Özelleştirme Raporu"*, Tablo 6, . 14.

A. 1995 Yılında Özelleştirilen KİT Kuruluşlarından Bazıları

1.ERDEMİR Ereğil Demir ve Çelik Fabrikaları A.Ş.:

Şirkette bulunan % 51.66 oranındaki kamu hisselerinin bir bölümünün blok satışı için 13 Ocak 1995'den itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 3 Şubat 1995 itibariyle 8 teklif alınmıştır. Teklif sahipleri ile 28 Nisan 1995'de başlanan pazarlık görüşmelerinin ilk turu tamamlanmıştır. İkinci tur görüşmelere önümüzdeki haftalarda başlanacaktır.

2. SÜMER Holding A.Ş.:

Holding bünyesindeki 36 arasa, 9 bina, bir satış mağazası, bir eğitim-dinlenme tesisi ve Kuşadası takil Köyü'nün satışı konusunda 20 Şubat 1995'den itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 13 Mart 1995 itibariyle toplam 173 teklif alınmıştır. Teklif sahipleri ile 6 nisan 1995'te başlatılan pazarlık görüşmeleri sonunda uygun teklif alınan 8 arsa ile, bir binanın satışı ÖİB tarafından 24 Nisan 1995 tarihinde onaylanmıştır. Bu onay çerçevesinde 3 varlığın satışına yönelik sözleşmeler imzalanmıştır. Diğer taşınmaz malların satışına ilişkin sözleşmeler ise, önümüzdeki günlerde imzalanacaktır. Bu arada, Sümer Holding'in iştiraklerinden SİFAŞ AŞ'ye ait hisse senetlerinin Temmuz ayı içinde İMKB'de satışı gerçekleştirilmiştir.

Öte yandan şirket genel müdürlüğü tarafından 4 Ağustos 1995 tarihinden itibaren verilen ilanlarla çeşitli illerde bulunan toplam 89 mağazanın bayilik verilmek suretiyle devri için ihale açılmıştır. İhale teklifleri en son 1 Eylül 1995 tarihine kadar kabul edilecektir.

3. Türkiye Denizcilik İşletmeleri:

Kuruluşa ait İzmir Konak'ta üzerinde eski balık hali bulunan bir taşınmaz malın kullanım hakkı devri için 17 Nisan 1995'ten itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede, son teklif verme tarihi olan 2 Mayıs 1995 itibariyle yalnız İZBELTUR (İzmir Büyükşehir Belediyesi), Ege Şehir Planlaması, Teknolojik İşbirliği AŞ ortaklığından teklif alınmıştır. Öte yandan Türkiye Denizcilik İşletmeleri Genel Müdürlüğü tarafından, şirkete ait 7 adet yolcu gemisinin satışı ile bu gemilerin çalıştığı hat ve iskelelerin birlikte kiralanması için 22 Ağustos 1995'den itibaren verilen ilanlarla ihale

açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 21 Eylül 1995'dir.[1]

4. EBK (Et ve Balık Ürünleri AŞ):

Şirkete ait 15 kombina ve bir iştirak payının satışı amacıyla 4 Temmuz 1995 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. 26-28 Temmuz 1995 tarihleri arasında açık artırma yöntemiyle yapılan ihalelerde 12 kombina ile bir iştirak payı için uygun teklif alınmıştır. 11 kombinanın satışı 2 Ağustos 1995, 1 kombinanın satışı da 8 Ağustos 1995 tarihli Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kararıyla onaylanmıştır. ERSAN'daki iştirak payının satışı konusunda ise Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 11 Ağustos 1995 tarihli kararı ile onay alınmıştır. Satışa konu diğer kombinalardan 2'si için teklif gelmemiş, birisi için uygun teklif alınamamıştır.

Bu arada, yine Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca verilen yetki çerçevesinde Şirket Genel Müdürlüğü tarafından 25 Nisan 1995'den itibaren verilen ilanlarla, çeşitli illerde bulunan 8 taşınmazın satışı için açılan ihalede 5 taşınmaz için alınan en uygun teklifler Özelleştirme Yüksek Kurulu tarafından onaylanmıştır. 3 Temmuz 1995 tarihli Kurul kararı çerçevesinde, bu taşınmazlardan Ankara Et Kombinası ve Müştemilatı'nın 1.350.000.000.000 TL'ye GİMAT Kooperatifi'ne satışına ilişkin sözleşme 11 Ağustos 1995 tarihinde imzalanmıştır.

5. SEK Süt Endüstrisi A.Ş.:

SEK'e ait 32 işletme, 4 süt toplama merkezi ve 3 arsa ile SEK isim hakkını satışı için 6 Haziran 1995 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. Açık artırma yöntemiyle 3-7 Temmuz 1995 tarihlerinde yapılan ihaleler sonunda 2 işletme dışındaki tüm tesis ve varlıklar için uygun teklif alınmış ve satış bedeli 75 milyar TL'nin altındaki toplam 25 işletme, 4 süt toplama merkezi ve 3 arsanın satışı Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 11 Temmuz 1995 tarihli kararıyla, bu limitin üzerindeki 5 işletme ve SEK isim hakkının satışı için de Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 19 Temmuz 1995 tarihli kararıyla onay verilmiştir.

Sözkonusu tesis ve varlıklardan 25 işletme, 1 süt toplama merkezi, 2 arsa ve SEK isim hakkının satış sözleşmeleri imzalanmıştır. Diğer varlıkların satış sözleşmeleri önümüzdeki günlerde imzalanacaktır.

---

1 Ö.İ.B, *"Türkiye'de Özelleştirme Raporu"*, s. 4.

6. SÜMERBANK A.Ş.:

Şirkette bulunan % 100 oranındaki kamu payının blok satışı amacıyla 10 Temmuz 1995 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 4 Ağustos 1995 itibariyle 5 teklif alınmıştır. Teklif sahipleri ile 14 Ağustos tarihinde başlanan pazarlık görüşmelerinin 29 Ağustos 1995 tarihinde noter huzurunda yapılan son turunda, en yüksek teklifin, 103.460.000 $ bedelle İPEKS İplik Tekstil Sanayi A.Ş. tarafından verildiği belirlenmiştir. Sonuç, onay için Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun gündemine sunulmuş ve 13 Eylül 1995 tarihinde onaylanarak satışı gerçekleştirilmiştir.

B. 1995 Yılında Özelleştirme Proğramlarına Alınıp Hazırlık Çalışmaları Devam Eden Kuruluşlar:

1994 yılı Kasım ayı sonunda yürürlüğe giren 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu'nun ardından hazırlanan program çerçevesinde, 1995 yılı için toplam 5 milyar $ tutarında özelleştirme uygulaması hedeflenmiş ve bu tutarın 2.5 milyar $'lık bölümünün yılın ilk yarısında realize edilmesi öngörülmüştür. Ancak, ilk altı aylık dönemde, projelerin ihale sürecindeki beklenmeyen gelişmeler, iptal olguları ve uygulamada karşılaşılan diğer sorunlar nedeniyle bu hedefe ulaşılması mümkün olmamamıştır.

Yaşanan bu deneyimler ve ülkenin ekonomik gereksinimleri doğrultusunda 1995 yılı özelleştirme hedefi 2.7 milyar $ olarak revize edilmiş, 1995 yılının ikinci altı ayına ilişkin yeni bir özelleştirme programı ve takvimi oluşturulmuştur.

Önümüzdeki 6 ayda uygulanması planlanan program çerçevesinde, ihale prosedürü devam eden kuruluşlardan,

- ERDEMİR'deki kamu hisselerinin bir bölümünün blok satışı,
- SÜMER HOLDİNG'e ait işletme birimleri ile taşınmazların satışı ve mağazaların devri,
- TURBAN'a ait varlıkların satışı veya kiralanması,
- EBK ve SEK'in tesis ve varlık bazında satışı
- KÜMAŞ ve KÖYTAŞ'ın blok satışı ile
- T. GEMİ SANAYİ, T. DENİZCİLİK İŞLETMELERİ, DENİZ NAKLİYATI ve TESTAŞ'a ait varlık ve taşınmazların satışı ve işletme hakkı devri işlemleri

tamamlanacaktır.[1]

Bunun yanısıra, ihale prosedürü henüz başlamayan kuruluşlardan,

- PETKİM Yarımca Kompleksi'nin varlık bazında satışı,
- TÜPRAŞ'a ait rafinerilerden bir bölümün varlık bazında satışı,
- POAŞ hisselerinin bir bölümünün blok satışı,
- ORÜS'ün işletme bazında satışı,
- ÇİNKUR'un blok satışı ve maden sahalarının ruhsat devri
- Bazı iştirak hisselerinin blok satışı ile
- Arsa ve arazilerin varlık bazında satışı sözkonusu olacaktır.

1. İhale Hazırlıkları Devam Eden Kuruluşlar:

a. Petrol Ofisi A.Ş.:

% 4 oranındaki hissesi Mayıs 1991'de halka arz edilen ve İMKB'de işlem gören POAŞ'da halen % 93.3 oranında kamu hisseleri bulunmaktadır. Özelleştirme Yüksek Kurulu'nca belirlenen strateji doğrultusunda, ilk etapta şirket hisselerinin bir bölümünün çekirdek yatırımcıya blok satışı düşünülmektedir. Blok satış işlemi, TÜPRAŞ'a ait rafinerilerinin varlık bazında satışı ile eş zamanlı olarak gerçekleştirilecektir. POAŞ'da kalan hisselerin yurtiçi ve yurtdışı sermaye piyasalarında arz sözkonusu olacaktır.

b. TÜPRAŞ Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.:

% 1.66 oranındaki hissesi Mayıs 1991'de halka arz edilen ve İMKB'de işlem gören TÜPRAŞ'ta halen % 96.52 oranında kamu payı vardır. Yeni program çerçevesinde, öncelikle şirkete ait rafinerilerin varlık satışı biçiminde özelleştirme konusunda hazırlıklar sürdürülmektedir.

c. Türk Telekomünikasyon A.Ş.:

6 Mayıs 1995 tarihinde yürürlüğe giren 4107 sayılı Kanunla, Türk

---

1 Ö.İ.B., *"Türkiye'de Özelleştirme Raporu"*, s. 6.

Telekomünikasyon A.Ş.'ye ait hisselerin en çok % 49'luk bölümünün devrine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Kanun uyarınca % 49 hissenin % 10'luk bölümü T.C. Posta İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bedelsiz olarak devredilecek, kalan payın % 5'lik bölümü Posta İşletmesi Genel Müdürlüğüne Türk Telekomünikasyon A.Ş. çalışanları ile küçük tasarruf sahiplerine, % 34'lük bölümü de diğer gerçek ve tüzel kişilere satılabilecektir. Hisselerin devir ve satış esaslarının belirlenmesi ile nihaî devir işlemlerinin onayı konusunda Özelleştirme Yüksek Kurulu yetkili kılınmıştır. Hisselerin değer tespiti ve satış işlemleri ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca yürütülecektir.

Türk Telekomünikasyon A.Ş., 14 Haziran 1995 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile özelleştirme kapsamı ve programına alınmıştır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerinin satışı konusunda danışman konsorsiyumun seçimi çalışmaları sürdürülmektedir. Dünya Bankası ile koordinasyonlu olarak yürütülen çalışmalar çerçevesinde, bu konuda başvuru alınan yatırım bankaları arasından seçilecek 6 konsorsiyuma ihaleye davet mektubu gönderilecektir. Danışman konsorsiyum seçimi işleminin, Ağustos ayının sonu veya Eylül ayı başında tamamlanması planlanmaktadır.

2. 1995 Yılı İçinde Kapsama Alınması Düşünülen Kuruluşlar:

1. TEDAŞ (dağıtım birimlerinin hisse satışı ve işletme hakkı devri)
2. T. ŞEKER FABRİKALARI (üretim birimleri ve varlıkların satışı)
3. TCDD'YE AİT LİMANLAR (işletme hakkı devri)
5. SEKA (varlık satışı)
6. T. GÜBRE SANAYİ (üretim birimi ve varlık satışı)
7. TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü)

V. Özelleştirmede Uygulanan Yöntemlerin Bir Değerlendirilmesi

Yukarıda da anlaşılacağı üzere Türk Telekomünikasyon A.Ş. ile en son paragrafta sayılan TEDAŞ dışında kalan kuruluşların ihale (Blok Satış) yöntemiyle özelleştirildiğini ya da özelleştireceğini anlıyoruz. Bu durumda diğer özelleştirme yöntemlerinin bir anlamı yok mu gibi bir sorunun cevabı net olarak alınamamaktadır. Temennimiz ülkemizde yapılmakta olan özelleştirme çalışmalarının amaçlarına ters düşmemeli ve bu konuda özellikle özelleştirmenin sosyal amaçlarından sayılan gelir dağılımının düzenlenmesine katkıda bulunarak bir orta sınıfın oluşturulmasına dikkat edilmesi yönündedir. Sermaye piyasasının geliştirilmesi ve yabancı sermayenin transferi yine aynı amaç içinde bulunmaktadır. Dolayısıyla özelleştirmede bu

amaçlarının ekonomik ve mali amaçlara feda edilmemesi gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle de sadece ihale yöntemi değil aynı zamanda sermaye piyasasında hisse senedi çıkartılarak, bazı avantaj ve desteklerle halkımıza ve işletme çalışanlarına satılması, özelleştirme çalışmalarının başarılı olması açısından önemli olacaktır. Bu konunun örnekleri daha önce çeşitli ülkelerde uygulanmış ve başarılı olunmuştur. İngildere'de haberleşme dalında British Telecom firmasının büyük bir kısmı halka ve çalışanlara satılarak özelleştirilmiştir.[1]

V. Özelleştirmeyle Birlikte Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri:

Ülkemizde özelleştirme çalışmalarına büyük beklentilerle başlanmıştır. Ancak zamanla elde edilen sonuçlar beklenenin çok daha altında kalmıştır. KİT'lerin ülke ekonomisindeki payında fazla bir değişiklik olmadığı gibi, bütçe ve genel ekonomiye olan yükü artarak devam etmiştir. Sonuçların böyle gitmesine en büyük etken ise ülkemizin sosyo-politik, ekonomik ve teknik bir takım sorunlardan kaynaklanmaktadır.

Daha önce yapılan açıklamaların ışığında ileri sürülen görüşlerde de anlaşılacağı üzere, Türkiye'de izlenmesi gereken temel özelleştirme stratejisi şöyle belirlenebilir:

- Özelleştirme bir amaçtan ziyade amaca ulaştıracak bir araç olmalıdır.

- Belirlenen amaçlara ulaşmak için mümkün olan tüm yollar değerlendirilerek en etkin olanları kullanılmalıdır. Bazı amaçlara ulaşmada özelleştirme en iyi yol olma yabilir de.

- Seçilen özelleştirme yöntemi amaçlara, kurumun yapısına, kurumun içinde bulunduğu piyasa ve çevreye en uygunu olmalıdır.[2]

Bu aşamada başarılı sonuçlar elde etmek için yöneticilere özelleştirme konusunda sorumluluklar vermek ve başarılarını özelleştirme konusundaki başarıları ile ölçmek gerekecektir. Şirketlerde hazırlanan stratejik raporlar holdinglerde incelenirken, holdingler, yönetimlerinden sorumlu oldukları birimlerin en uygun özelleştirme planlarını da hazırlayacaktır.[3]

---

1 ATASOY, *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, s. 198.
2 TOBB, *"Özelleştirme Özle İhtisas Komisyonu Raporu"*, Ankara 1993, s. 164.
3 DÜNDAR, Seyit Ahmet, *"Türkiye'de KİT'ler Özelleştirme Yöntem ve Uygulamaları"*, Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, İstanbul üniv. Sos. Bil. Enst. 1994, s. 90.

- Seçilen özelleştirme yöntemi amaçlara, özelleştirilecek kurumun yapısına, kurumla ilgili piyasalardaki rekabet yapısına ve diğer çevre koşullarına en uygun yöntem olmalıdır.

Bu aşamanın başarısı için de yöneticilere özelleştirme konusunda sorumluluklar vermek ve başarılarını özelleştirme konusundaki başarıları ile ölçmek gerekecektir. Şirketlerde hazırlanan stratejik raporlar holdinglerde incelenirken, holdingler, yönetimlerinden sorumlu oldukları birimlerin en uygun özelleştirme planlarını da hazırlayacaktır.

Kullanılan özelleştirme yöntemlerinin, şirketlerin stratejik ihtiyaçlarına cevap vermesi gerekecektir. Böylece şirketler uygun bir mali yapı ve ortaklık ilişkisine kavuşacaklar ve rekabet güçleri artacaktır.

Kullanılabilecek Özelleştirme Yöntemleri:

- Yerli ve yabancı kuruluşlarla stratejik ortaklık,
- Blok satışlar,
- Halka yaygın satış,
- Yönetim kontratları,
- İşçi ve yöneticilere satış

gibi tüm özelleştirme yöntemlerinden biri veya bu yöntemlerin bir karışımı olacaktır.[1]

- Özelleştirme kapsamına alınıp uzun süre özelleştirme açısından bir uygulamaya tabi tutulmayan birçok kuruluşun, işletme faaliyetleri yönünden çeşitli sorunlarla karşılaştığı ve bu sorunların hukukî yetkiye haiz olmayan uygulamalarla aşılması mecburiyetinde kalındığı görülmüştür. Finansman ve yatırım programlarının hazırlanması, sabit kıymet ve personel alımı gibi konularda kuruluşların muhatap mercilerde belirsizlik ve yetkisizlik gerekçeleri ile faaliyetler aksamaktadır.

- Yarım kalmış tesis satışları ile ilgili satış bedellerinin tahsil edilememesi, öngörülen tamamlama yatırımlarının yapılamaması ve bu tesislerin işletilememesi sonucu bu tür özelleştirmeler kamuya ilave sorun ve yükler getirmiştir.[2]

- Özelleştirilmek üzere Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilen kuruluşların özelleştirilmesi sonucu elde edilen hasılatın dağıtımı konusunda sürekli politika

1 TOBB, *Özelleştirme Özle İhtisas Komisyonu Raporu* , s. 204.
2 B.Y.D.K., *KİT Genel Raporu*, Ankara 1992, s. 355.

değişikliği yapılmıştır. Sağlanan hasılattan ilgili kuruluşlara gerekli ve yeterli aktarmaların yapılamaması, özellikle kârlı birimleri satılan kuruluşların (kalan zararlı birimlerinin de oluşturduğu yüklerle) finansman başka olmak üzere sorunları büyümektedir.

- İşletme hakkı devir şeklinde yapılan özelleştirme uygulamalarında özellikle yapılan sözleşmelerden kaynaklanan uygulama sorunları ortaya çıkmaktadır.

- Özelleştirme faaliyetlerinin aksatılmadan başarı ile yürütülmesi için her yönüyle güçlü bir organizasyonun hızla tamamlanması, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile çeşitli meslekî kuruluşların katkılarını sağlamak üzere işbirliği ve kambinasyonu tesis edecek düzenlemelerin yapılması gerekli görülmektedir.

KİT'lerin özelleştirilmesi esnasında yapılan hisse satışlarının hızlandırılması ve yaygınlaştırılması için ilgili diğer ekonomik ve mali politikalara, sermaye piyasasının temel esaslarına ters düşmemek üzere, çeşitli teşvik tedbirlerinin belirlenip uygulanması yararlı olacaktır.[1]

Yarım kalmış tesis satışlarından olumlu bir sonuç alınamayacağı ortaya çıktığına göre bu satışlardan doğan sorunların ortadan kaldırılması için ana politika değişikliği de dahil olmak üzere gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir. İşletme hakkı devri uygulamalarını belirleyen düzenlemelerdeki eksikliklerin giderilmesi önem taşımakta olduğundan bunlara göre hareket edilmesi gerekmektedir.

- Özelleştirmeden sağlanan gelirlerin dağıtımında, özelleştirilen birimin ait olduğu KİT'in karşılaştığı finansman sorununun dikkate alınması ve gelirin paylaştırılmasının buna göre yapılması yararlı olacaktır.

- Özelleştirmenin kamunun kontrolündeki ekonomik birimlerin özel sektöre satılmasından ibaret olmadığı dikkate alınarak, herşeyten önce KİT'lerin sağlıklı, rekabete açık ekonomik birimler haline getirilmesini takiben halka açılmasına ya da satılmasına gidilmelidir. Ayrıca tekel konumundaki kuruluşların özelleştirme sonucunda özel sektör tekellerine dönüşmemesi, yabancı sermayenin stratejik önemi olan kuruluşlardaki çoğunluğu ele getirmemesi için çeşitli önlemler alınmalıdır.

-Özelleştirme programının başarıya ulaşmasında genel ekonomik politikalar çerçevesinde uygulamaya konulan para-kredi, ithalat-ihracat ve döviz politikalarının önemli etkileri görüldüğünden, bu politikaların uygun bir süre için özelleştirilmesine

---

1 Yeni Yüzyıl Gazetesi, *Türkiye'de Özelleştirme*, Türkiye'nin Sorunları Dizisi-16, İstanbul 1995, s. 65.

karar verilen KİT'lerin üretim-satış ve finansman darboğazına girmemelerini önleyici ve iyileştirmelere imkan verecek tarzda uygulanmasına özen gösterilmesi gerekmektedir.

Ayrıca özelleştirme sonucunda ortaya çıkan en büyük sorunlardan biri de özel sektöre devredilen kuruluşlardan istihdam fazlalığı olarak nitelendirilecek işten çıkartılan işçilerdir. Halbuki bu durumu daha önceden ÖİB işten çıkartılacak işçilere verilecek olan tazminat oranında şirketten pay vermeyi teklif ederek şirkete ortak edebilir. Burada hem işçilerin daha aktif olmaları sağlanırken, diğer taraftan da işletmede kalan işçilerin arkadaşlarının işten çıkarılmalarından dolayı olası motivasyonsuzluk ya da sosyal çalkalantıların önüne geçilmiş olur.

Bir başka alternatif olarak da bazı KİT kuruluşları öncelikle kurum çalışanlarına önerilebilir. Böylece hem çalışanlarının (işçi ve yönetici) desteği kazanılmış olur, hem de devlet işine son verilecek olan işçilere ödemesi gereken tazminatı tasarruf eder.

Yabancı ülke firmalarına satış yoluyla yapılan özelleştirmelerde yabancı sermayenin ülkeye girmesi noktasında olumlu görülürken, verimli olabilecek kâr ve kaynakların da ülke dışına çıkmasına neden olacağından gelişmiş ülkelerde bile tepkiyle karşılanan bu duruma sınırlayıcı bazı önlemlerin alınmasını gerekmektedir.[1]

1 Örnek: İngiltere'de özelleştirilen KİT'lerin en çok % 10'luk bir bölümü yabancı sermayeye satılmaktadır. /TÜSES, *KİT'lerin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi*, Mayıs 1990, s. 119.

SONUÇ

Ülke ekonomisinin teknolojik açıdan yeniden yapılanması ve sanayileşme sürecinde sermaye birikiminin sağlamasında öncü kabul edilen KİT'ler, Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren, birçok problemle karşılaşmıştır. Çeşitli tarihlerde çıkartılan yasalar ve yapılan uygulamalarla sorunlar çözümlenmeye çalışılmış, ancak net bir şekilde bitirilememiştir. Getirilen tüm çözüm önerileri ve ilgili yasalar, sorunları sadece kısmen çözmüştür. Bu anlamda çok eski yıllardan beri Türkiye'nin gündeminde olan "özelleştirme" çalışmaları, ancak 1980 sonrası uygulanan ekonomik politikalarla hız kazanmış ve KİT'lerle ilgili sorunların çözümü olarak görülmeye başlanmıştır.

Çalışmamızın temelini, KİT'lerin kuruluşundan bugüne kadar geçirdiği dönemleri ve sorunlarını belirleyip, en uygun çözüm yolunun önerilmesi oluşturmaktadır. Çözüm önerileri arasında hiç şüphesiz "özelleştirme" hem dünyada, hem de Türkiye'de en önemli yeri işgal etmektedir.

KİT sorununu çözmede en önemli unsurun özelleştirme olduğu bir gerçektir. Ancak özelleştirme sadece bir yol ya da bir yöntemle yapılmamaktadır. Özelleştirme kamusal varlıkların özel sektöre devredilmesinden, devlet tekellerinin özel rekabete açılması gibi değişik boyutlarda yapılabilmektedir. Her KİT'lerin özelleştirmesinde, herzaman başarılı sonuçlar alınamamaktadır. Bütün bu sorunların ortadan kaldırılabilmesi için Dünyada ve özellikle Türkiye'de ilgili kişi ve kuruluşların (Hükümet, ÖYK, eğitim kurumları, medya, KİT çalışanları, sendikalar ve bilim adamları) dikkat etmesi gereken bir husus vardır; o da özelleştirilecek KİT'in iyi tanınması ve daha sonra da uygulanacak olan özelleştirme politikasının belirlenmesidir. Bu sayılan kişi ve kuruluşlardan birisi eksik bilgilendirir ya da tek başına hükümet veya ÖYK özelleştirme uygulamalarını gerçekleştirdiği takdirde bu çalışma hem başarısız hem de eksik olacaktır.

Kesinlikle unutulmaması gereken bir konu varsa, o da özelleştirme uygulamalarında kamuoyunun desteğini almaktır. Özelleştirmeye hazırlık çalışmaları

yapılırken özellikle kamuoyunun bilgilendirilmesi, uygun ortamın hazırlanması, çalışanların mağdur edilmemesi ve halkın KİT'lerde yapılan bu değişikliklerin arkasında politik ve ideolojik bir amacın olmadığına inandırılması gerekmektedir.

Günümüz Türkiye'sinde özelleştirme konusunda edindiğimiz genel kanı şudur: KİT'lerin özelleştirilmesine karşı olan pek fazla kimse olmazken, özelleştirmenin yöntemleri ve belirlenen KİT satış fiyatları konusunda kamuoyunun endişeleri olduğu gözlenmektedir. Ör. EBK'nın varlık ve tesislerinin HAK-İŞ'e satışında, fiyatların düşük tutulması, kamuoyunda büyük tepkilere yol açmıştır.

Özelleştirme çalışmalarında endişe duyulan konulardan biri de özelleştirmenin sosyal amacının iyi işlemediği durumudur. Bu konuda özen gösterilmeli, hisse senedi satışı yoluyla özelleştirmenin yapılmasına ağırlık verilmeli ve kamuoyunun desteği sağlanmalıdır. Böylece halkın KİT'lere ortak olması temin edilerek sermaye piyasasının gelişmesine yardımcı olunabilir. Ayrıca tüm KİT'lerin bir anda özelleştirilmesi doğru olmadığı gibi, fayda sağlayacağı da şüphelidir. Bu nedenle özelleştirme çalışmalarının zamana bırakılması daha verimli sonuçların alınmasını sağlayacaktır.

KİT'lerin değerlendirilmesi yapılırken, kârlılık kriteri değil, devlete ve topluma sağladıkları fayda gözönüne alınmaktadır. Zira KİT'lerin kuruluş nedenleri sosyal amaçlara dayanır. Özelleştirmenin ise asıl amacı KİT'lerdeki prodüktiviteyi artırarak maliyetlerin aşağı çekilmesini sağlamaktır. Yani burada sosyal ve ekonomik amaçlar ön plandadır. Bu güne kadar yaşanan tecrübeler, devletin ekonomik hayatta etkin olmasının liberal piyasa ekonomisinin gün geçtikçe normal işlemesini engellediği görülmüştür. Bunun sebebi, zamanla gelişen piyasalarla birlikte devlete düşen görevlerin artması sayılabilir. Doğru olan da devletin ekonomik alanlardan yavaş yavaş çekilip sosyal ağırlıklı konularda hizmet vermesidir.

Son olarak, Türkiye'de bugün için tartışılan konu KİT'lerin özelleştirilip özelleştirilmemesi değildir. Özelleştirilecek KİT'lerin hangi yöntem ve metodla devredileceğidir. Burada önemli olan özelleştirilecek olan KİT'in iyi bir hazırlık çalışmasından geçirilmesi ve kamuoyunun fikir ve düşüncelerinin değerlendirilmesi ile yapılacak olan uygulamalardan başarılı sonuçlar vermesini sağlamaktır. Gerçekten ülkemizin gelişmesi açısından hem toplumsal hem de ekonomik yönüyle özelleştirme yöntemlerinin seçimi son derece önemlidir. Özelleştirme uygulamaları bu yönde yapıldığı sürece yararlı olacaktır.

BİBLİYOĞRAFYA

1. Kitaplar

İNAN, Afet. *İzmir İktisat Kongresi 17 Şubat-4 Mart 1923.* TTK Basımevi, Ankara 1982.

AKALIN, Güneri. *KİT Ekonomisi.* ESBANK Yay. Ank. 1990.

AKALIN, Güneri. *KİT Ekonomisi, KİT'ler Reformları, Alternatifleri ve Özelleştirilmeleri.* Yeniçağ Basım Yayın Sanayii, Ankara 1990.

AKALIN, Güneri. *Kitlerde Etkinlik.* Ankara 1986.

AKGÜÇ, Öztin. *Ekonomide Gerçeği Arayış.* Bağlam Yayıncılık, Bayrak Yay.Mat., İstanbul 1991.

AKSAY, Şinasi. *Türkiyede Özelleştirmeye Genel Bir Bakış* . ODTÜ "Türkiye'de ve Dünyada Özelleştirme Semposyumu" Ankara ts.

ALTINTAŞ, Berra. KİT'leri Özelleştirmesi ve SP'ye Ektileri. SPK yayınları, ANKARA, 1988.

ATASOY, Veysel. *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu.* Nurol Matbaacılık, Ankara 1994.

AYSAN, Mustafa / Özmen, Selahattin. *KİT Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri.* Kardeşler Basımevi, İstanbul 1981.

BAKLACIOĞLU, Sadık. *Kamu İktisadi Teşebbüsleri.* AÜHFY, Sevinç Matbaası, Ankara 1976.

BAKLACIOĞLU, Sadık. *Kamu İktisadi Teşekkülleri Genel Esasları.* Sevinç Matbaası, Ankara 1976.

BARDA, Süleyman. *Münakale Ekonomisi.* İÜİFY, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1964.

Başbakanlık Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, *Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980-86*

Yıllığı, Ankara 1986.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. *1989 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu.* Ankara 1991.

BORATAV, Korkut. *İktisat Politikaları ve Bölüşüm Sorunları".* İktisat Yazıları 1969-1981, Belge Yayınları, Özkur Ofset 1983.

BORATAV, Korkut. *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985.* Gerçek Yayınevi, İstanbul 1988.

BORATAV, Korkut. *Türkiye'de Devletçilik.* Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara 1982.

BOZCAN, Özcan. *Özelleştirme ve Başarı Şeması.* Ekonomik Özelleştirme Adlı Açık Oturumu" Aydınlar Ocağı Yayını, Dizi 5, İST. 1990.

BYDK. *1990 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Raporu.* Ankara 1991.

BYDK. *1991 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu.* Ankara 1992.

CEVİZOĞLU, Hulki. *Türkiyenin Gündemindeki Özelleştirme.* İlgi Yayıncılık, İstanbul 1989.

CONTAMINE RAYNAUD, Manigue. *"L'Application du Drait Commun aux Privatisations.* AJDA, 5 Mayıs 1989.

DİE. *Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Kalkınmanın 50. Yılı.* DİE Matbaası, Ankara 1973.

DÜNDAR, Seyit Ahmet. *"Türkiye'de KİT'ler Özelleştirme Yöntem ve Uygulamaları".* Yayınlanmamış Y. Lisans Tezi, İstanbul üniv. Sos. Bil. Enst. 1994.

ELDEM, Vedat. *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik.* Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Tisa Matbaacılık, 1970.

GÜNER, Agah Oktay, *Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri,* Damla Yayınevi, 2. baskı, Çeltük Matbaacılık, İstanbul 1978.

KARATAŞ, Süleyman. *Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler.* Veli Yayınları, İstanbul, 1992.

KEPENEK, Yakup. *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri (KİT).* Gerçek Yayınevi, İstanbul 1990.

KILIÇBAY, Ahmet. *Türk Ekonomis inin 10. Yılı". Milliyet Yayınları.* Milliyet Yayın Basım A.Ş. İstanbul 1991.

KILIÇBAY, Ahmet. *Türkiye'de Piyasa Ekonomisi.* İÜİFY, Gücay Matbaası, İstanbul 1985.

KİLCİ, Metin. *Kitlerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması.* DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yay., no: 2340, İPGM, Ankara 1993.

KORUM, Uğur. *1923-1929 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Sanayi Politikaları; Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi.* AÜSBFBYYO Basımevi, Ankara, 1982.

Ö.İ.B. *"Türkiye'de Özelleştirme Raporu".* ÖİB Basın ve Halkal İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara 31 Ağustos 1995.

ÖZMEN, Selahattin. *Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özeleştirilmesi.* İST. 1988.

PAMUK, Şevket. *Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914.* Gerçek Yayınevi, Teknografik Matbaacılık, 1988.

SAĞLAM, Dündar. *Türkiye'de Kamu İktisadî Teşebbüsleri.* SBFY, Ankara Üniversitesi Basımevi 1967.

Siyasal Bilgiler Fakültesi. *Osmanlı Sanayii 1913, 1915 Yılları Sanayi İstatistiki.* AÜSBFY, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu. *KİT Genel Raporu.* Ankara 1992.

TBMM Tutanak Dergisi. cilt 1, Yasama Yılı 1, 10. birleşim, Ankara 19.12.1983.

TOBB. *Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu.* Ankara 1993.

TÜSES. *KİT'lerin 1980 Sonrası Gelişimi ve Özelleştirme Deneyimi.* Mayıs 1990.

TÜSİAD. *Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları.* TÜSİAD Yayını No: T/92, İstanbul 1992.

TÜSİAD. *Özelleştirme KİT'lerinHalka Satışında Başarı Koşulları.* Lebib Yalkın Yay., İstanbul 1986.

Yeni Yüzyıl Gazetesi. *Türkiye'de Özelleştirme.* Türkiye'nin Sorunları Dizisi-16, İstanbul 1995, : 62.

2. Makaleler

DERELİ, Toker . "Özelleştirme Üzerine Düşünceler", *İSO Dergisi,* Ekim 1989.

DİLEK, Sait. "Halka Hisse Senetleri Satış Yoluyla Kamu İşletmelerinin Özelleştirilmesi", *AÜSBFD,* Cilt: 37, Sayı: 1-2, Ocak-Haziran, Ankara 1982.

GARİH, Üzeyir. "Özelleştirme Hayal Mi?", *İSO Dergisi,* Aralık 1993.

İLK, ÖZTÜRK, Nur. "Özelleştirme Arada Kaynadı", *Milliyet Gazetesi,* 26.09.1995,.

GÜNGÖR, Zehra. "Sümerbank Beş Büyük Banka Arasına Girdi", *Milliyet Gazetesi* 13.9.1995.

KAVİ, Hüsamettin. "Özelleştirme", *İSO Dergisi,* Aralık 1993.

ÖNDER, İzzettin. "Özelleştirmenin Dinamikleri ve Politkası", *İSO dergisi,* Ekim 1989.

STUART, M. Buttler. "*Kamu Hizmetlerinin Özeleştirilmesi*" İSO Dergisi, Sayı: 5 248, Ekim 1986.

ÜLKEN, Yüksel. "Atatürk Döneminde İktisadî Arayışlar, Eylemler-Olaylar", *İÜİFM,* c. 42, Sayı: 1-4, İstanbul 1986.

YARAMANCI, Tezcan. "Amaç verimli bir yapıya dönüşümdür", *İSO Dergisi,* Haziran 1994.

3. Resmî Gazeteler

24 Mayıs 1924, 71. sayı, III. Tertip, cilt 6.

23 Nisan 1925, 96. sayı, III. Tertip, cilt 6.

EK

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın 31 Ağustos 1995 tarihinde hazırlamış olduğu özelleştirilen ve/veya özelleştirilmeye hazırlanan KİT'lerin listesidir.

TABLO I:

ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ SONUCU HİÇ KAMU PAYI KALMAYAN KURULUŞLAR

	Özelleştirilen Pay (%)		Özelleştirilen Pay (%)
1) Adıyaman Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	44) Aksaray Yem Fabrikası A.Ş.	40.00
2) Aşkale Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	45) Biga Yem Fabrikası A.Ş.	40.00
3) Denizli Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	46) İstanbul Demir Çelik Sanayi A.Ş.	40.00
4) İskenderun Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	47) Tat Konserve Sanayii A.Ş.	40.00
5) Karabük Demir Çelik Fabrikası	100.00	48) TELETAŞ Telekom. End. ve Tic. A.Ş.	40.00
6) Ladik Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	49) Konya Çimento Sanayii A.Ş.	39.87
7) Ordu Soya Sanayii A.Ş.	100.00	50) SUNTEK Ağır Isı Sanayi A.Ş.	39.00
8) Sivas Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	51) AEG Eti Elektrik A.Ş.	38.96
9) Şanlıurfa Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	52) Türkkablo A.O.	38.00
10) Trabzon Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	53) Kars Yem Fabrikası A.Ş.	37.07
11) USAŞ Uçak Servisi A.Ş.	100.00	54) Bolu Çimento Sanayii A.Ş.	35.33
12) Trakya(Pınarhisar) Çimento San. T.A.Ş.	99.90	55) Şeker Sigorta A.Ş.	31.00
13) Çorum Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.85	56) ALTEK Elekt. Sant.Tes.İşlt.ve Tic. A.Ş.	30.00
14) Niğde Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.84	57) Çorum Yem Fabrikası A.Ş.	30.00
15) Bartın Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.79	58) Güneş Sigorta A.Ş.	30.00
16) Gaziantep Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.73	59) Çelik Halat ve Tel Sanayii A.Ş.	29.28
17) Söke Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.60	60) MEKTA Ticaret A.Ş.	28.00
18) Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.59	61) Çamsan Ağaç Sanayi T.A.Ş.	26.83
19) Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.30	62) Çukurova Elektrik A.Ş.	25.45
20) Balıkesir Çimento Sanayii T.A.Ş.	98.30	63) Layne Bowler Dik Türbin Pomp. A.Ş.	25.00
21) GİMA Gıda ve İhtiyaç Mad. T.A.Ş.	98.20	64) SAMAŞ Sanayi Madenleri A.Ş.	25.00
22) NİMSA Niğde Mey. Su. ve Gıd. San. A.Ş	97.80	65) Toros Zirai İlaç ve Pazarlama A.Ş.	25.00
23) Meysu A.Ş.	96.15	66) Bandırma Yem Fabrikası Ltd. Şti.	24.60
24) ANSAN Ankara Meşrubat Sanayii A.Ş.	88.33	67) Konya Şeker Fabrikası A.Ş.	24.00
25) T.O.E Türk Otomotiv Endüstrisi A.Ş.	81.35	68) YEMTA A.Ş.	20.00
26) Güneysu A.Ş.	67.31	69) Hascan Gıda Endüstrisi A.Ş.	17.00
27) Adana Kağıt Torba Sanayii T.A.Ş.	60.00	70) Pancar Motor Sanayii A.Ş.	16.00
28) Bursa Soğuk Depoculuk Ltd. Şti.	52.00	71) Fruko Tamek Meyve Suları San. A.Ş.	15.66
29) İpragaz A.Ş.	51.00	72) Arçelik A.Ş.	15.00
30) Ray Sigorta A.Ş.	49.65	73) Isparta Yem Fabrikası A.Ş.	15.00
31) Ünye Çimento Sanayii T.A.Ş.	49.21	74) Manisa Yem Fabrikası A.Ş.	15.00
32) Çaybank A.Ş.	49.00	75) DİTAŞ Doğan Yedek Parça İmalat A.Ş.	14.77
33) NETAŞ-Northern Elektrik Telekom. A.Ş.	49.00	76) ABANA Elektromekanik San. A.Ş.	13.50
34) BİNAŞ - Bingöl Yem ve Süt A.Ş.	47.50	77) Sivas Yem Fabrikası A.Ş.	13.37
35) Adana Çimento Sanayii T.A.Ş.	47.28	78) Kayseri Yem Fabrikası A.Ş.	13.33
36) Mardin Çimento Sanayii A.Ş.	46.23	79) Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	11.68
37) Eskişehir Yem Fabrikası A.Ş.	45.00	80) Şekerbank T.A.Ş.	10.00
38) Trakmak Traktör ve Ziraat Mak. A.Ş.	45.00	81) Aroma Bursa Meyve Suları San. A.Ş.	9.17
39) Türk Traktör ve Ziraat Makinaları A.Ş.	44.97	82) Ankara Halk Ekmek Un Fabrikası A.Ş.	6.63
40) Pan Tohum İslah ve Üretme A.Ş.	43.93	83) Çanakkale Seramik Fabrikaları A.Ş.	5.80
41) Kepez Elektrik A.Ş.	43.68	84) Tamek Gıda Sanayii A.Ş.	5.54
42) Migros Türk T.A.Ş.	42.22	85) Hektaş Ticaret T.A.Ş.	5.47
43) Polinas Plastik Sanayi T.A.Ş.	40.67	86) ÇESTAŞ Çukurova Elektrik San. A.Ş.	2.29

ÖZELLEŞTİRME KAPSAMI ve PROGRAMINDA BULUNAN KURULUŞLAR

	İdare Payı (%)	
) ÇİTOSAN T. Çimento ve Toprak San. T.A.Ş.	100.00	
) EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. (1)	100.00	
) Etibank Bankacılık A.O.	100.00	
) ORÜS Orman Ürünleri Sanayi A.Ş.	100.00	
) SEK Süt Endüstrisi A.Ş. (1)	100.00	
) SÜMER Holding A.Ş. (1)	100.00	
) SÜMERBANK A.Ş.	100.00	
) T. Gemi Sanayii A.Ş.	100.00	
) T.Denizcilik İşletmeleri	100.00	
) TURBAN Turizm A.Ş. (1)	100.00	
) TÜRK Telekomünikasyon A.Ş.	100.00	
) YEMSAN Yem Sanayii A.Ş. (1)	100.00	(2)
) Sivas Demir Çelik İşletmeleri A.Ş.	99.97	
) PETLAS Lastik Sanayii A.Ş.	99.96	
) KBİ-Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.	99.94	
) Deniz Nakliyatı T.A.Ş.	99.92	
) KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş.	99.84	(3)
) KÜMAŞ Kütahya Manyezit İşletmeleri A.Ş.	99.74	
) TESTAŞ Türkiye Elektronik San. ve Tic. A.Ş.	99.62	
) Meybuz A.Ş.	99.46	
) ÇİNKUR Çinko Kurşun Metal Sanayii A.Ş.	98.80	
) Türk Hava Yolları A.Ş. (1)	98.20	
) TÜPRAŞ Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş. (1)	96.42	
24) PETKİM Petrokimya Holding A.Ş. (1)	95.86	
25) Petrol Ofisi A.Ş. (1)	93.30	
26) KÖYTAŞ Tarım Makinaları A.Ş.	85.59	
27) Ereğli Demir Çelik Fabrikaları A.Ş. (1)	51.66	(3)
28) DİTAŞ Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği A.Ş.	50.96	
29) Gönen Gıda Sanayii A.Ş.	49.00	(4)
30) TÜMAŞ Türk Müh. Müş. ve Müt. A.Ş.	49.00	
31) TÜSTAŞ Müh. Müş. A.Ş.	48.00	
32) ETİTAŞ Elektrik Teç. İmal. Tesisat A.Ş.	46.64	
33) HAVAŞ Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (1)	40.00	
34) SOY-TEK Elekt. Sant. Tes. İşlt. ve Tic. A.Ş.	30.00	
35) KAYSERİ Civarı Elektrik T.A.Ş.	20.00	
36) Metal Kapak Sanayii A.Ş.	18.66	
37) Tofaş Oto Ticaret A.Ş. (1)	17.23	
38) Toros Gübre ve Kimya Endüstrisi A.Ş.	14.48	
39) YERTEKS Tekstil San. ve Tic. A.Ş.	10.00	
40) Pınar Entegre Et A.Ş.	5.76	
41) Tofaş Türk Otomobil Fabrikaları A.Ş. (1)	2.26	
42) MAKSAN Malatya Makina Sanayii A.Ş.	2.50	
43) İMSA İstanbul Meşrubat Sanayii A.Ş.	1.01	
44) Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.	0.91	
45) 4 SANTRAL (Yeniköy, Kemerköy, Soma-B, Hamitabat)	-	

1): Bu kuruluşlarda hisse senedi veya tesis ve varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

2): YEM Sanayii'nin bütün üretim birimleri özelleştirilmiştir.

3): ERDEMİR'de % 20.35'i Özelleştirme İdaresi, % 5.54'ü Kalkınma Bankası ve % 25.77'si Halk Bankası'na ait toplam % 51.66, KÖYTEKS'te ise % 84.84'ü Özelleştirme İdaresi % 15'i Sümer Holding'e ait toplam % 99.84 oranında kamu payı vardır. Bu payların satış yetkisi, Özelleştirme İdaresi'ne verilmiştir.

4): Şirketin iflasına ilişkin işlemler sürdürülmektedir.

ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDA YERALAN VARLIKLAR

1) Aydın-Yenihisar (Göllüdam)(Üzerinde Eğitim ve Dinlenme Tesisi Bulunan Taşınmaz)

2) Aydın-Yenihisar (Akköy) (Üzerinde Binalar Bulunan Taşınmaz)

3) Denizli-Merkez (Karahayıt) (Üzerinde Sosyal Tesisler Bulunan Taşınmaz)

4) İçel-Silifke (Üzerinde Bina ve Tesis İnşaatları Devam Eden Taşınmaz)

TABLO IV:

1986 - 1995 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ

	1986-1993 (TL)	1994 (TL)	1995 (TL)	TOPLAM (TL)
- Blok Satış	7,106,278,315,048	237,677,131,880	4,493,662,982,000	11,837,618,428,928
- Tesis ve Varlık Satışı	208,946,863,498	151,624,300,000	4,930,363,497,478	5,290,934,660,976
- Halka Arz	1,380,149,625,450	56,642,400,000	0	1,436,792,025,450
- Uluslararası Kurumsal Arz	0	6,682,308,600,000	0	6,682,308,600,000
- İMKB'de Satış	2,563,467,598,471	1,450,001,591,800	809,693,000,000	4,823,162,190,271
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	10,835,300,000	0	0	10,835,300,000
TOPLAM	11,269,677,702,467	8,578,254,023,680	10,233,719,479,478	30,081,651,205,625

	1986-1993 ($)	1994 ($)	1995 ($)	TOPLAM ($)
- Blok Satış	956,022,258	7,753,981	101,171,455	1,064,947,694
- Tesis ve Varlık Satışı	16,142,649	4,613,731	107,024,174	127,780,554
- Halka Arz	430,373,024	2,824,239	0	433,197,263
- Uluslararası Kurumsal Arz	0	330,000,000	0	330,000,000
- İMKB'de Satış	435,568,839	66,562,788	19,735,817	521,867,444
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	14,377,166	0	0	14,377,166
TOPLAM	1,852,483,936	411,754,739	227,931,446	2,492,170,121

Ağustos 1995 itibariyle.
ıblolarda yeralan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulama tutarlarını gösteren satış miktarıdır. Bir bölümü vadeli satış biçiminde gerçek-türilen bu uygulamalara ilişkin net giriş tutarları, dönemler itibariyle TABLO V ve TABLO VI'da gösterilmektedir.)

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ