T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI

ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ, İKTİSADİ ETKİNLİK ve VERİMLİLİK AÇISINDAN ANALİZİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Yakup BALABAN

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Fahriye ÖZTÜRK

Ankara - 2007

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Yakup BALABAN tarafından hazırlanan “Özelleştirme Uygulamalarının İktisadi Etkinlik ve Verimlilik Açısından Analizi: Türkiye Örneği” adlı çalışma, 03.10.2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından, İktisat Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Kıvılcım Metin ÖZCAN

Üye :Yrd. Doç. Dr. Fahriye ÖZTÜRK (Danışman)

Üye:Doç. Dr. Aziz KONUKMAN

ÖNSÖZ

İktisat biliminin temel konusu, kıt iktisadi kaynaklarla sınırsız olan insan ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Kaynakların kıt olmasına karşın ihtiyaçların sınırsız olması, sahip olunan kaynakların verimli ve etkin kullanımını da zorunlu kılmaktadır.

Son otuz yılın en popüler iktisat kavramlarından biri olan özelleştirme de bu temele dayanmaktadır. Özelleştirme kavramı amaç olarak, devletin iktisadi yaşamdaki rolünü ve ağırlığını azaltmayı, bununla birlikte özel sektörün ekonomideki ağırlığını artırmayı hedefler.

Özelleştirme en dar anlamıyla, mülkiyeti ve idaresi kamuya ait olan ekonomik birimlerin özel sektöre devridir. Geniş anlamda özelleştirme ise, mülkiyet devrinin yanında, bu kuruluşların özel sektöre kiralanması, kamu tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özel kesimce sağlanması, yönetim devri, kamu tekellerinin kaldırılması ve kurumsal serbestleşmeyi de içermektedir.

Özelleştirme, devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili olmasıdır. Piyasa mekanizmasından bağımsız çalışan kamu işletmelerinin özellikle de kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) uyguladıkları fiyat, alım, yatırım, personel, satış vb politikalarla piyasa mekanizmasının optimal işleyişini engellemekle birlikte kârlılık, verimlilik ve etkinlik anlayışından da uzak olmaları sonucu başta bütçe olmak üzere ekonomi üzerinde baskı oluşturmaktadırlar. Kamu finansman açıklarının mali piyasalardan hazine aracılığı ile karşılanması, ekonomik kaynakların optimal dağılımı ile verimli, kârlı ve etkin kullanımını da engellemektedir. Sonuçta kamu kuruluşları ekonomi üzerinde yük olmakta ve mal ve faktör piyasasında çarpık fiyat ve ücret oluşumlarıyla, özel sektörün yurtiçi ve uluslararası rekabet etmelerini de engellemektedir.

Kısaca değindiğimiz sorunların çözümünün özelleştirme olduğu kabul edilmektedir. Kuralları iyi konularak yapılan özelleştirme uygulamalarının ekonomide kaynakların optimal dağılımı ile birlikte kârlılık ve verimlilik artışı sağladığı da görülmektedir.

1980'li yıllardan günümüze kadar tartışma konusu olan özelleştirme kavram ve uygulamalarının gelecekte de aynen devam edeceğini beklemekteyiz. Küreselleşmenin de etkisiyle sınırların ortadan kalktığı dünyamızda devlet işletmeciğinin artık çok zor ve maliyetlidir. Metin Kilci ve Nursel Öztürk gibi yazarlarca, artık devletlerin piyasa oyuncusu değil, piyasa kurallarını koyan ve bu kurallara uyulması konusunda düzenleyici ve denetleyici bir yapıda faaliyetlerinin devamının daha doğru olduğu tartışmaları yapılmaktadır.

Uzun bir zaman ve yoğun bir emeğin ürünü olan bu çalışmada, konu seçiminden, tez teslimine kadar olan her süreçte, her zaman yanımda olan ve bana her türlü yardımı yapan değerli hocam, Yrd. Doç. Dr. Fahriye ÖZTÜRK'e ne kadar teşekkür etsem azdır. Yoğun ve yorucu ders saatlerinin ardından, bir de bana zaman ayırıp, kusursuz bir çalışma yapabilmem konusundaki çabalarını her zaman minnetle hatırlayacağım. Ayrıca üstün İngilizce bilgisini, çalışmanın İngilizce özet kısmında da gösteren Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başdenetçi'si, Yüksek Maden Mühendisi Alpay SERGİ beye de teşekkürlerimi sunmak istiyorum. Çalışmadaki bütün olumlu yönlerin hocam Fahriye Hanım'a ait olduğunu, eksik ve hataların da benden kaynaklandığını itiraf etmenin de bir vicdan borcu olduğunu belirtmem gerekmektedir. Yapılan çalışmada başlıca amacım, Üniversitemiz Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim dalına, çok küçükte olsa bir bilgi birikimi sağlayabilmektir. Umarım bu çalışma da bunu sağlayabilmişimdir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ ……i

İÇİNDEKİLER …….iii

KISALTMALAR CETVELİ ……vi

TABLOLAR ve ŞEKİLLER CETVELİ ……viii

GİRİŞ ……1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI VE İÇERİĞİ

1.1. Özelleştirmenin Tanımı, Kapsam ve Amaçları ……4

1.1.1. Özelleşme Kavramı ……..7

1.1.2. Özelleşmenin Amaçları ……...9

1.1.2.1. Ekonomik Amaçlar……10

1.1.2.2. Mali Amaçlar ……..12

1.1.2.3. Toplumsal-Siyasal Amaçlar ……12

1.2. Özelleştirme Yöntemleri ……...13

1.2.1. Satış Yöntemi ……14

1.2.2. Kiralama Yöntemi …….....17

1.2.3. İşletme Hakkının Verilmesi Yöntemi ……..18

1.2.4. Mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi yöntemi ……19

1.2.5. Gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemi …… ……..19

1.3. Dünyadaki Özelleştirme Uygulamaları ……22

1.3.1. İngiltere'deki Özelleştirme Uygulamaları……24

1.3.2. Fransa Özelleştirme Uygulamaları ……26

1.3.3. Latin Amerika Ülkelerindeki Özelleştirme Uygulamaları...28

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

2.1. KİT Kavramı ve Kapsamı ……..30

2.2. KİT'lerin Kuruluş Amaçları …….33

2.3. KİT'lerin Tarihçesi ……34

2.4. KİT'lerin Hukuki Yapısı ……36

2.5. KİT'lerin Denetimi …….46

2.5.1. TBMM'ce Yapılan Denetim ……..47

2.5.2. BYDK'ca Yapılan Denetim ……...49

2.5.3. İlgili Bakanlığın Gözetim ve Denetimi …….52

2.6. KİT'lerin Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri …….53

2.6.1. KİT'lerin GSMH'daki Payı …….53

2.6.2. KİT'lerin İstihdamdaki Payı……54

2.6.3. KİT'lerin Üretimdeki Payı …….58

2.6.4. KİT'lerin Yatırımdaki Payı ……63

2.7. Özelleştirmenin Yasal çerçevesi …….66

2.8. Özelleştirme Uygulama Sonuçları ……..67

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ İKTİSADİ ETKİNLİK VE VERİMLİLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ

3.1. Araştırmanın Amacı ……..76

3.2. Araştırmanın Önemi ……...77

3.3. Araştırmanın Yöntemleri ……77

3.4. Sanayi Sektörü Şirketleri ……..79

3.4.1. ÇİTOSAN ……....79

3.4.2. PETLAS Lastik Sanayi AŞ …….83

3.5. Hizmetler Sektörü Şirketleri ……84

3.5.1. Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ) ……..84

3.5.2. Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ) ……87

3.6. Finans Sektörü Şirketleri ……88

3.6.1. Denizbank AŞ ……88

3.6.2. Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi …….90

SONUÇ ……..94

KAYNAKÇA ……..96

EKLER ……...103

ÖZET ……..154

ABSTRACT ……155

KISALTMALAR CETVELİ

AŞ : Anonim Şirket

AB : Avrupa Birliği

AYM : Anayasa Mahkemesi

BİT : Belediye İktisadi Teşkilatı

BKK : Bakanlar Kurulu Kararı

BM : Birleşmiş Milletler

BYDK : Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu

CEEP : Centre Europenie Enterprisses Pabliques (Avrupa KİT Merkezi) ÇİTOSAN : Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi Ticaret AŞ

DB : Dünya Bankası

DMO : Devlet Malzeme Ofisi

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı

DPB : Devlet Personel Başkanlığı

EBK : Et ve Balık Ürünleri AŞ

GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH : Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

HAVAŞ : Havaalanları Yer Hizmetleri AŞ

IMF : Uluslararası Para Fonu

İDT : İktisadi Devlet Teşekkülü

İMKB : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİK : Kamu İktisadi Kuruluşu

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü

ÖİB : Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

ÖYK : Özelleştirme Yüksek Kurulu

SEKA : Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları AŞ

SPK : Sermaye Piyasası Kanunu

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCDD : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları

TDÇİ : Türkiye Demir Çelik İşletmeleri

TESTAŞ : Türkiye Elektromekanik Sanayi ve Ticaret AŞ

TKKOK : Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu

TPAO : Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı

TTK : Türk Ticaret Kanunu

TUİK :Türkiye İstatistik Kurulu

TÜGSAŞ : Türkiye Gübre Sanayi AŞ

USAŞ : Uçak Servisi AŞ

YDK : Yüksek Denetleme Kurulu

YPK :Yüksek Planlama Kurulu

YTL : Yeni Türk Lirası

TABLOLAR

Tablo 1. Yıllar itibariyle özelleştirme işlemleri ……..……21

Tablo 2. İngiltere'deki düzenleyici kurumlar ve faaliyet alanları ……25

Tablo 3. KİT'lerin yıllar itibariyle istihdamdaki payı ……56

Tablo 4. Sabit sermaye yatırımları ……64

Tablo 5. Fabrikalar bazında öz. öncesi ve öz. sonrası veriler ……81

Tablo 6. Toplu olarak öz. öncesi ve öz. sonrası veriler ……82

Tablo 7. PETLAS'ın öz. öncesi ve öz. sonrası verileri ……83

Tablo 8. HAVAŞ'ın öz. öncesi ve öz. sonrası personel sayısı ……85

Tablo 9. USAŞ'ın öz. öncesi ve öz. sonrası personel sayısı……87

Tablo 10. USAŞ'ın özelleştirme sonrası yatırım harcamaları ……..88

Tablo 11. Denizbank'ın özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verileri..89

Tablo 12.Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi'nin öz. ön. ve sonrası verileri..91

Tablo 13. Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketinin Kâr/Zarar Tablosu …….92

ŞEKİLER LİSTESİ

Şekil 1. Özelleştirme işlemlerinin özelleştirme yöntemlerine göre dağılımı…21

Şekil 2. Yıllar itibariyle özelleştirme gelirleri ……...71

Şekil 3. HAVAŞ'ça verilen hizmet sayısı ……85

Şekil 4. HAVAŞ'ın faaliyet gelirleri …..……. ……85

Şekil 5. HAVAŞ'ın net satış ve Kar/Zararı ……..86

Şekil 6. USAŞ'ça verilen hizmet sayısı ……87

Şekil 7. USAŞ'ın satışları ……..……87

Şekil 8. Denizbank'ın başlıca finansal göstergeleri ……..90

Şekil 9. Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketinin prim üretimi ……91

GİRİŞ

Özelleştirme, Türkiye'de ve dünyada 1980'li yılların başından itibaren çokça tartışılan ve bütünüyle üzerinde uzlaşılamayan bir kavramdır. Devletler 1929 büyük ekonomik krizinden itibaren çok değişik nedenlerle ekonomik yaşamın içinde yer almışlardır. Devletlerin ekonomik hayattaki yerleri daha çok Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) aracılığıyla olmuş ancak 1980'li yıllardan itibaren kamu işletmeciliği azalmaya ve bunun yerini, özelleştirme uygulamaları almaya başlamıştır.

Özelleştirme uygulamaları ile devletin ekonomideki payının azaltılıp, özel sektörün payının artırılması temel hedef olarak belirlenmekle birlikte, bazı sektörlerde optimal yatırım hacminin ve başlangıç masraflarının çok yüksek olması, özel sektörün gerekli sermaye donanımına sahip olmaması veya kâr marjını yeterli görmemesi gibi nedenlerle kamu ekonomik girişimciliğinin ve kamu müdahaleciliğinin özelleştirme ile son bulması beklenilmemelidir.

Özelleştirmenin ana fikri, kaynakların özel sektör tarafından, kamuya göre daha verimli ve etkin kullanıldığıdır. Ayrıca kamu ekonomisinin ve özellikle de KİT'lerin piyasa disiplininden yoksun koşullarda çalıştıkları iddia edilmektedir. Bu da sonuçta, etkin kaynak dağılımını ve verimliliği etkileyebilmektedir. Yapılan bu çalışma da, bu varsayımlar çerçevesinde oluşmuştur.

Türkiye ekonomisinde dönem dönem yapılan araştırmalarda, piyasada tekelci eğilimlerin güçlü olduğunu ve genelde rekabetçi değil, oligopolistik bir yapı bulunduğunu göstermektedir. Bu nedenle, özellikle kamu tekellerinin, özel tekellere dönüşümünü engelleyecek önlemlerin, özelleştirme ile birlikte uygulamaya konulması gerekmektedir.

Sendikalar tarafından yapılan çalışmalar ve Dünya Bankası (DB) uzmanlarınca hazırlanan ülke raporlarında da zaman zaman tekelleşmeyi önleyici ayrıntılı düzenlemeler yapılmadan, fiyat, üretim, yatırım gibi konularda bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmadan, ülkenin gelişmişlik düzeyi,

piyasaların yapısı, gelişmişliği, teknolojinin durumu, gelir dağılımı ve bölgesel gelişmişlik farkları gibi hususlar dikkate alınmadan, kısa dönemde bütçe açıklarını kapatmak için, devlete gelir sağlamayı hedefleyen, öncelikleri doğru belirlenmemiş bir şekilde özelleştirme yapılmasının, ekonomide yarardan çok, zarar getireceği dile getirilmektedir.

Özelleştirme uygulamaları üzerine yapılan araştırmalar, kamu mülkiyetinin, özel sektöre devrinin, ekonomide etkinlik ve verimliliği sağlamak için tek başına yeterli olmadığını, ancak çoğu kez kaynakların özel sektör tarafından kamu sektörüne göre daha verimli kullanıldığını göstermektedir.

Firdevs Feyza Ünal tarafından yapılan, özelleştirmenin KİT'lerde verimlilik üzerine etkisi, Türkiye Şeker Fabrikaları örneği, konulu çalışmada, örnek seçilen fabrikalarla ilgili değişik sonuçlar elde edilmiştir. Özelleştirme sonucunda verimliliği artan fabrikalar olduğu gibi, verimlilikleri değişmeyen fabrikaların olduğu sonucuna da rastlanılmıştır.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından 1989-1997 yılları arasında özelleştirilen 29 şirket ile 56 işletme biriminin, özelleştirme öncesi ve sonrası faaliyetlerine ilişkin yapılan incelemelerde, çok farklı sonuçlara ulaşılmıştır.

1995 yılında özelleştirilen 31 adet SEK işletmesinden 7 tanesi, özelleştirme sonrası üretim faaliyetlerini durdurmuştur. Faaliyetlerine devam eden 24 işletme baz alındığında, personel sayısında %30, çiğ süt alımında ise %16,5 oranında artış görülmüştür. Faaliyetine devam eden 24 işletme kendi içinde değerlendirildiğinde, 8'inde süt alımının azaldığı, 1 işletmenin zaten özelleştirme öncesinde de faaliyette bulunmadığı, 2'sinin çiğ süt alımını diğer SEK işletmelerinden gerçekleştirdiği, dolayısıyla sadece 13 işletmede üretimin arttığı görülmektedir. 1999 yılında yapılan incelemelerde ise üretim faaliyetlerine son veren işletme sayısının 16 olduğu, 11 işletmede üretim artışı gerçekleştiği, kalan 4 işletmede üretim azalışlarına rağmen faaliyetlere devam edildiği tespit edilmiştir.

Yine 1995 yılında özelleştirilen 10 adet kombina (Et ve Balık Kurumu İşletmeleri) ile ilgili incelemelerde, işçi sayısında %46 oranında azalış olurken,

üretim miktarında % 45 oranında artış görülmüştür. Söz konusu 10 kombina kendi içinde değerlendirildiğinde ise; 4 işletmede %80-96 oranlarında üretim azalışı olduğu, 1 işletmede %5, iki işletmede %50, 3 işletmede ise %100'ün üzerinde üretim artışı olduğu görülmüştür.

Özelleştirme, bazen kısa dönemde olumsuz etkileri olabilmekle birlikte uzun dönemde olumlu etkileri olan bir iktisadi politika aracıdır. Kısa dönemdeki bu olumsuz etkinin uzun dönemde ortadan kalkması, özelleştirmeden beklenen amaçların gerçekleşmesiyle mümkün olabilecektir.

Beş bölümden oluşan çalışmada, "Özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından analizi: Türkiye örneği" konusu incelenmiştir. Çalışmanın temel amacı, ekonomik kaynakların etkin ve verimli kullanımında kamu ve özel sektör arasındaki ayrımı araştırmaktır.

İlk bölümde, özelleştirme kavram ve içeriği incelenmiştir. Özelleştirme tanım ve amaçları ile uygulanan özelleştirme yöntemleri ve dünyadaki belli başlı özelleştirme uygulamalarına kısaca değinilmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'deki özelleştirme uygulamaları hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde öncelikle KİT kavramı ile KİT'lerin amaç ve tarihçesi, hukuki yapıları, denetimleri ile KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki yeri incelenmiştir. Ardından da özelleştirmenin yasal çerçevesi ile özelleştirme uygulamalarının sonuçlarına genel olarak değinilmiştir.

İzleyen bölümde, Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından incelemesi yapılmıştır. Öncelikle örnek seçilen özelleştirilmiş kuruluşlar, sektörel bazda bir ayrım yapılarak, seçilen kuruluşların özelleştirme öncesi ve sonrası etkinlik ve verimlilik durumları araştırılıp, bulunan sonuçlar yorumlanmıştır. Bu çerçevede sanayi sektörü kuruluşları olarak; ilk özelleşen kuruluşlardan olan ve üzerinde birçok çalışma yapılıp, çok farklı sonuçlar bulunan ÇİTOSAN ile PETLAS, hizmet sektöründe, Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ) ile Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ), finans sektöründe, Denizbank AŞ. ve Ankara Sigorta AŞ seçilmiştir.

Elde edilen verilerin değerlendirilmesi sonucunda, incelenen kuruluşlarda ekonomik kaynakların, beklenti doğrultusunda, özel sektör tarafından daha etkin ve verimli kullanıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME KAVRAM VE İÇERİĞİ

1980'li yıllardan itibaren baş döndürücü teknolojik gelişmelerle birlikte, dünyanın ekonomik ve siyasi görünümü de hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Bu sürece; küreselleşme, demokratikleşme ve özü itibariyle teknik bir işlem ve iktisadi politika aracı olan özelleştirme sözcükleri damgalarını vurmuştur. Ekonomik ve siyasal nedenlerle 1980'li yıllara kadar hemen bütün ülkelerde kamulaştırmaların yanında, münferit uygulamalar olarak özelleştirmeler de söz konusu olurken, 1980'li yıllardan bu yana özelleştirme, gerek gelişmiş, gerekse azgelişmiş ülkelerin gündemindeki en önemli konu haline gelmiş, kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılmasından, bütçe denkliğine ve demokratikleşmeye kadar bir çok sorunun çözümü bu sözcüğe endekslenmiştir.

1.1. Özelleştirmenin Tanımı, Kapsam ve Amaçları

Özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, bunun dışındaki alanlarda ekonomiden çekilmesi, sadece düzenleyici ve denetleyici rol üstlenmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından serbestçe yönlendirilmesidir.

Kamu kesiminin ekonomi içindeki ağırlığının artması ve buna bağlı olarak kamu maliyesinin de ayrı bir disiplin olarak gelişmesi 1929 yılındaki büyük kriz sonrası yıllara denk gelmektedir. 1929 büyük ekonomik kriz döneminde krizi atlatmak ve ekonomiyi yeniden canlandırmak için o güne kadar yaygın anlayış olan klasik iktisat sorgulanmış ve Keynesyen yaklaşım mali politika olarak kullanılmaya başlanmış, bu politikalar doğrultusunda, devletin iktisadi yaşamdaki rolü ve ağırlığı artmıştır (Öztürk, 2002: 1-2).

Devletin bu dönemde artan biçimde iktisadi yaşama girmesinde, yaşanan iki büyük dünya savaşının da etkisi olmuştur. Savaş dönemlerinde genişleyen devletin, barış dönemlerinde kabuğuna çekilmesi kısa sürede mümkün olmamakta ve hiç bir zaman da savaş öncesi dönemdeki boyutlarına gerilememektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin ekonomik yaşamdaki rolünü arttıran diğer bir etmen de değişen devlet anlayışıdır. Savaş sonrası insan hakları kavramındaki gelişmeler, 1941 tarihli Atlantik Belgesinde ifade edilen savaş sonrası kurulacak yeni düzenin hedefleri arasında, insanın temel özgürlükleri ile birlikte ekonomik ilerleme ve sosyal güvenlik yönünde gelişme dileğinin de yer alması, ikinci kuşak insan hakları diye tanımlanan ekonomik ve sosyal hakların Birleşmiş Milletler (BM) bildiri ve sözleşmelerinde, giderek ülkelerin anayasalarında yer alması sosyal devlet anlayışını gündeme getirmiştir. “Sosyal refah devleti” olarak nitelendirilen bu anlayışın hakimiyeti sonucu kamu ekonomik kuruluşları, gerek sayısal gerekse ulusal hasılalardaki oransal pay olarak önemli büyüklüklere ulaşmışlardır (Öztürk, 2002: 2-3).

1950 ve 1970 yılları arasındaki dönemde batılı ülkeler iktisadi büyüme ve gelişme açısından en parlak yıllarını yaşamışlar, bu ekonomik gelişme, sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilişinin maddi olanaklarını sağlamıştır. Bu süreçte, Asya ve Afrika’da klasik sömürgeciliğin tasfiyesiyle oluşan yeni ulus devletler ile diğer gelişmekte olan ülkelerin, hızlı kalkınma arzuları ve ulusalcı yaklaşımları, dönemin devletçi iktisat politikalarıyla çakışmış, söz konusu ülkelerin tamamına yakınında "kalkınma iktisadı" kuramları çerçevesinde “ithal ikameci sanayileşme” stratejisi başlatılmıştır (Öztürk, 2002: 2-4).

Sözkonusu dönemin en karakteristik özelliklerini, yüksek oranlı iktisadi büyüme, istikrarlı bir ekonomi ve sürekli genişleyen kamu kesimi oluşturmuştur. Bu olumlu atmosfer içinde hiç bir hükümet kamu harcamalarını kısmayı ve kamu kesiminin büyümesini sınırlamayı düşünmemiş, kamu sektörünün büyümesine itirazlar olmamıştır.

1970’li yılların ortalarına kadar devam eden bu süreçte, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, KİT’ler kalkınma politikalarının uygulanmasında

önemli bir araç olarak kullanılmıştır. Bu ülkelere gelişmiş ülkelerden teknoloji transferleri ve sermaye hareketleri ağırlıklı olarak KİT' ler üzerinden gerçekleştirilmiştir. Böylece gelişmekte olan ülkelerde KİT'lerin ürettiği katma değerin GSYİH'daki payı ortalama %15 gibi büyüklüklere ulaşmıştır (Öztürk, 2002: 3).

1970'li yıllardan itibaren ortaya çıkan ekonomik kriz, gelişmiş ülkelerde kâr oranlarında ve milli gelirin büyüme hızında düşüşle birlikte, artan enflasyon ve işsizlik oranlarıyla kendisini göstermiştir. Bu süreçle, petrol fiyatlarındaki yüksek oranlı artışların çakışması, gelişmekte olan ülkelerin ithal ikameci sanayileşme stratejisinin yapısal çelişkilerinden ve uygulama biçiminden doğan sorunları arttırmış, ortaya çıkan ödemeler bilançosu dengesizlikleri ve üretim darboğazları, gelişmiş ülkelerden yoğun kredi akışı ile aşılmaya çalışılmıştır. Sanayileşmiş ülkelerdeki daralma nedeniyle biriken atıl fonların, gelişmekte olan ülkelere düşük, fakat değişken faizli krediler şeklinde akması, bu ülkelerin 1980'li yıllarda girdiği borç krizine ve DB ile İMF yönlendirmelerinde yapısal dönüşüm politikalarına giden sürecin başlangıcını oluşturmuştur.

1970'li yıllarda başlayan ekonomik krizle birlikte Keynes'çi politikalar, kamu müdahaleciliği ve kamu girişimciliği ciddi bir biçimde sorgulanmaya başlanmıştır. İngiltere, Amerika ve Japonya'nın da aralarında bulunduğu gelişmiş ülkelerde Klasik iktisadın yeniden yorumlanmasına yönelik iktisadi ve siyasi düşünce hareketleri gelişmiş ve bu hareketler muhafazakar iktidarların ideolojisini oluşturmuştur.

Keynes sonrası Klasik iktisadın yeniden yorumlanması ile ortaya çıkan bu ekollerin başlıcaları, monetarizm, neo-liberaller, arz yönlü iktisat teorisi, yeni muhafazakarlar, rasyonel beklentiler teorisi olarak sıralanabilir. Bu ekollerin tamamı, krizi, serbest piyasa mekanizmasının sağlıklı olarak işlemesini engelleyen unsurların varlığına bağlamışlar, bu bakımdan en büyük engeli de, iktisadi organizasyon içindeki yeri ve rolü genişleyen, büyük bir müdahale potansiyeli olan devlet olarak görmüşlerdir. Krizden kurtulmanın yolunun ise, serbest piyasa mekanizmasına tekrar işlerlik kazandırılması, bu çerçevede devletin ekonomik yaşamdaki yerinin ve rolünün daraltılması olduğunu savunmuşlardır. Özelleştirme bu düşünce akımlarının ileri sürdüğü

görüşlerin hayata geçirilmesini sağlamak için kullanılan bir iktisat politikası vasıtası olarak gündeme gelmiştir. Neo-liberal politikaların makro ekonomik boyutu, devlet kararlarının ekonomi üzerindeki etkisinin minimize edilmesini öngörmektedir. Mikro ekonomik boyutu ise özelleştirme, serbestleştirme, vergi, istihdam ve endüstri politikalarını içermektedir.

Özelleştirme, iktisadi organizasyonlarını rekabete dayalı serbest piyasa mekanizmasının kurallarına göre işleten gelişmiş ülkelerde, devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltmak ve özel sektörün dinamizminden yararlanarak, kaynak kullanımında etkinliği arttırmak için kullanılan bir politika aracı olarak görülürken, yıllarca korumacı piyasa koşulları içinde, ithal ikameci modelle sanayileşmeye çalışan gelişmekte olan ülkeler için, bütün bir ekonomik yapının yeniden şekillendirilmesinin aracı olarak görülmüştür.

1.1.1. Özelleştirme Kavramı

Özelleştirme kelimesinde yer alan, özel sözcüğünün dilimizdeki karşılığı, yalnız bir şeye, bir amaca, bir kişiye ait olan şeklindedir (Çetinkaya, 2002: 167).

Özelleştirme sözcüğü ilk defa 1983 yılında Webster's New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer almış ve "özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti, kamu kesiminden özel kesime aktarmak" olarak tanımlanmıştır. Sözcüğün ilk kullanılışı ise, Peter F. Drucker'ın 1969 yılında basılan "The Age of Discountinuity" isimli eserinde "reprivatization" şeklinde olmuş, 1976 yılında ise Robert W. Pooe bu terimi, "privatization" olarak kısaltmış ve "Reason Foundation" isimli çalışmasında kullanmıştır (Öztürk, 2002: 4).

Özelleştirme ilk defa 1979 yılında İngiltere'de Muhafazakar Partinin seçim manifestosunda yer almış, ilk özelleştirme uygulamaları da (Şili uygulaması hariç tutulacak olursa) yine İngiltere'de Muhafazakar Parti döneminde gerçekleştirilmiştir. Daha sonra Kasım 1980'de ABD'de başkanlık

seçimlerinin Ronald Reagan tarafından kazanılması ile uygulama dünyaya ihraç edilir hale gelmiştir.

Özelleştirmeyle ilgili olarak sayısız kitap, makale vb. yayınlanmış olup, bunların hemen tamamında ortak olan noktalar tanımına ve uygulama yöntemlerine ilişkindir. Özelleştirme dar ve geniş anlamlı olarak tanımlanmaktadır.

Özelleştirme dar anlamıyla, mülkiyeti ve yönetimi kamuya ait olan iktisadi üretim birimlerinin özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır. Bu devir, genel olarak ya iktisadi birime ait hisse senetlerinin halka arzı yoluyla ya da iktisadi birimin bir bütün olarak (blok satış) kişi ya da kurumlara satışıyla gerçekleşmektedir. Bu çerçevede, tarihin çeşitli dönemlerinde hemen her ülkede, kamu mülkiyetindeki birimlerin, özel sektöre devredildiği halde, bu devirlerden hiç birisi "özelleştirme" olarak adlandırılmamıştır. Özelleştirme, basit bir mülkiyet veya yönetim değişiminin ötesinde, bütün bir iktisadi organizasyonu, serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen yapıya kavuşturmak ve bunun için gerekli dönüşümü sağlamaktır. Bütün bu unsurlar ise özelleştirmenin geniş anlamda tanımında yer almaktadır (Baytan, 1999: 32-34).

Geniş anlamda özelleştirmede, mülkiyet devrinin yanı sıra, bu tür kuruluşların özel kesime kiralanması, kamu kesimi tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özel kesimce sağlanması, yönetimin özel kesime devri, mal ve hizmet üretimindeki kamusal tekellerin kaldırılması ve kurumsal serbestleşme de özelleştirme kavramı içinde yer almaktadır (Çetinkaya, 2001: 168).

Bu çerçeve içinde özelleştirme bir bütün olarak devletin iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve ekonomide piyasa güçlerinin etkili kılınmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Türkiye'de çay ve tütün tekellerinin ortadan kaldırılması, bu alana özel sektörün de girmesini sağlayacak yasal düzenlemelerin yapılması, geniş anlamda bir özelleştirme örneğidir. Yine KİT'lerde belirli işlerin (temizlik, yemek ve hatta üretime yönelik bazı işlerin) ihale yoluyla özel girişime bırakılması da bu anlamda özelleştirme olmaktadır. İmtiyaz devri, yönetim

devri, kiralama yöntemi, gelir ortaklığı yöntemi vb. yöntemler geniş anlamda özelleştirme kapsamına girmektedir.

1.1.2. Özelleştirmenin amaçları

Özelleştirme, serbest piyasa ekonomisindeki bireyin ekonomik (rasyonel) davranışı varsayımına, piyasa mekanizmasının sağlıklı işleyişi ve kaynakların rasyonel kullanımı gerekçelerine dayandırılmaktadır. Bu inanışa göre, piyasa mekanizmasının gerektirdiği kurallardan bağımsız çalışan KİT'ler, tekelci konumları ve uyguladıkları personel, alım, fiyat, yatırım vb politikalarla piyasa mekanizmasının optimal işleyişini engellemektedirler. Kârlılık ve verimlilik kriterlerinden uzak anlayışla çalışan KİT'ler, bütçe üzerinde de baskı oluşturmakta, KİT açıklarının mali piyasalardan Hazine aracılığı ile karşılanması ise kaynakların optimal dağılımını engellemektedir.

Diğer taraftan KİT'lerin yetersiz performansı özel sektörün gelişimine de engel olmakta, mal ve emek piyasalarında KİT'lerin neden olduğu çarpık fiyat ve ücret oluşumları özel firmaların yurt içi ve uluslararası rekabet yeteneklerini kısıtlamaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomide oluşturdukları olumsuz etki, 1960'lı yıllarda Oxford'lu ekonomistlerce ortaya atılan "mali kalabalıklaşma" ile açıklanmaktadır. Ekonomide "crowding out" etkisi olarak tanımlanan bu durum, genişletici maliye politikaları sonucunda faiz oranlarının artacağı, artan faiz oranlarının özel yatırımları azaltarak (ulusal finansman kaynaklarından yararlanma olanakları da daralacağı için) milli geliri azaltacağı varsayımına dayanmaktadır. Bilindiği gibi Keynesyen teoride, kamu harcamalarının belli bir katsayı oranında milli geliri arttıracağı varsayılmaktadır. Ancak devletin yaptığı harcamaları iç borçlanma ile finanse etmesi durumunda bu etki gerçekleşmez. Çünkü kamunun ödünç verilebilir fonlara olan talebinin artması veya ülkede mevcut ödünç verilebilir fonların önemli bir kısmını kullanması, faiz hadlerinin yükselmesine neden olacak, özel kesimin yatırımlarını karşılayabileceği fon kaynakları daraltacak, böylece özel yatırımlar, dolayısıyla milli gelir düşecektir.

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 3 Ekim 1990 tarih ve 953 sayılı kararında özelleştirmeye ilişkin amaçları; " verimliliği arttırmak, fiyatları düşürmek, kaynakların etkin dağılımını sağlamak, devlet bütçesini küçültmek, gelir sağlamak, kamuda çalışanların sayısını azaltmak ve aşırı tekelci durumdaki sendikaların gücünü kırmak" şeklinde açıklamıştır.

Bu kadar geniş bir amaç yelpazesini belli başlıklar halinde toplamak gerekirse, özelleştirmenin amaçları şu şekilde sıralanabilir (Çetinkaya, 2001: 172).

1.1.2.1. Ekonomik amaçlar: Ekonomik amaçlar mikro düzeyde şirket verimliliğini sağlamak, kârlılığı arttırmak, makro düzeyde ise serbest piyasa ekonomisini tüm kurum ve kurallarıyla işler hale getirmek, sermayeyi tabana yaymak, kıt kaynakların optimal dağılımını sağlamak şeklinde sınıflandırılabilir. Özelleştirme ile devlet fiyatlandırması yerine piyasa fiyatlandırması maliyetleri aşağıya çekecek bu da genel fiyat düzeyinin düşmesine ve anti enflasyonist etki oluşturarak ekonominin dengeli büyümesine katkı sağlayacaktır (Aktan, 1987: 93).

-Özelleştirmenin en kuvvetli gerekçesini, özel sektörün kaynak kullanımında, kamu sektörüne göre daha etkin olduğu iddiası oluşturmaktadır. Özelleştirme ile ilgili en çok tartışma konusu yapılan husus da bu iddiadır.

Özelleştirme ile verimlilik ve kârlılık göstergelerinde artış sağlanacağı savı, kamu mülkiyetinin tabiatı gereği verimsiz çalışmaya neden olduğu şeklindeki bir ön kabule dayanmaktadır. Şirketler bazında gerçekleştirilecek verimlilik ve kârlılık artışı kuşkusuz ekonomiye daha çok katkı sağlayacaktır. Ancak özelleştirme uygulamalarıyla birlikte Türkiye dahil çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalar, mülkiyet ile kârlılık-verimlilik arasında doğrudan bir ilişki saptayamamıştır. Yapılan araştırmalar, özelleştirme ile etkinlik artışı sağlayabilmenin, özelleşen sektördeki piyasa şartlarına, özelleşen teşebbüsün davranışlarına bağlı olduğunu, çeşitli düzenleme ve sübvansiyonlarla, rekabet açısından farklılık oluşturulmazsa, kamu ile özel sektör arasındaki etkinlik farkının, önemsiz denilecek düzeylere ineceğini göstermiştir (Çetinkaya, 2001: 172-173).

Diğer taraftan bazı araştırmacılar da, kamu ve özel sektörün amaç farklılıkları nedeniyle, böyle bir karşılaştırmanın anlamsız olduğunu ileri sürmektedirler. Bu iddiaya göre, özel sektörün tek amacı kâr olmakla birlikte, kamu sektörü salt kâr amacıyla iktisadi bir birim kurmamakta, amaç fonksiyonu, kâr ve toplumsal-sosyal fayda bileşenlerinden oluşmaktadır.

Özelleştirmenin temel amacını ekonomide etkinlik sağlamak olarak gören İngiltere, Fransa gibi gelişmiş ülkeler, özelleştirme uygulamalarıyla paralel olarak, piyasada rekabeti sağlayacak, tekel oluşumunu engelleyecek düzenleyici kurumların oluşumu için özen göstermişlerdir.

-Serbest piyasa ekonomisinin tüm kurum ve kurallarıyla işlemesi amacı, klasik iktisat teorisindeki "müdahale kötüdür" yaklaşımına dayanmaktadır. Klasik öğretiye göre ekonomideki dengesizliklerin nedeni devletin yaptığı müdahalelerdir. Özelleştirmenin piyasa mekanizmasını güçlendirmesi ve işlerlik kazandırması fonksiyonu, üretim birimlerinin devrini ifade eden dar anlamdaki özelleştirme yöntemlerinden ziyade, devletin kontrolünü azaltan, geniş anlamdaki özelleştirme yöntemleri ile gerçekleştirilmektedir.

-Sermayeyi tabana yayma amacı, bir yönüyle serbest piyasa ekonomisinin işlerliğe kavuşturulması amacına, bir yönüyle ise siyasal demokrasi ve kişisel özgürlüklerin sağlanması amacına hizmet etmektedir. Ancak mevcut özelleştirme uygulamalarında sermayenin tabana yayılması, yani bireysel hisse senedi sahibi sayısının özelleştirme uygulamalarından sonra hızla azaldığı, halkın elindeki hisse senetlerinin, temel yatırımcı kuruluşlar tarafından satın alındığı ve bu kuruluşların sermaye piyasasını yönettikleri görülmüştür. Örneğin İngiltere'de British Aerospace'in özelleştirilmesinden sonra hisse sahibi sayısı 1980-81 yıllarında 158.000 iken bu sayı 1983'de 26.000'e, yine Amersham International'deki 65.000 olan hisse sahibi sayısının 7.500'e düştüğü tespit edilmiştir. İngiltere'de genel olarak halka arz uygulamalarından sonra 1981-83 döneminde bireysel yatırımcıların oranı %28 iken, 1987-88 döneminde bu oran %20'ye düşmüş, kurumsal yatırımcıların payı ise %69'dan %75'e çıkmış, Japonya ve Tayvan'daki uygulamalarda da benzer durum gözlenmiştir (Öztürk, 2002: 7).

Ancak, tüm bu tespitlere rağmen, halka arz yöntemiyle özelleştirme uygulaması, en sağlıklı özelleştirme yöntemlerden birisi olarak kabul edilmektedir. Halka arz yönteminde, hisse senetleri belli bir süre sonra kurumsal yatırımcılarda toplansa da, hisse sahibi sayısının, özelleştirme öncesi uygulamalara göre yine de çok fazla olmasından dolayı bu satış yönteminin, büyük müteşebbislerin yatırıma yöneltebileceği fonlar yerine, bireysel yatırımcıların atıl tasarruflarını hedef olmasından kaynaklanmaktadır.

1.1.2.2. Mali Amaçlar: Özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen mali amaçları üç başlık altında toplamak mümkündür.

a-Devlete gelir sağlamak: Özelleştirme, iç ve dış borçlarının kapatılmasında, kamu açıklarının düşürülmesinde bir araç olarak kullanılmaktadır. Özelleştirmenin bu amaçla kullanılması, özelleştirme kuramcıları ve taraftarlarınca da eleştirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, kamu kesimi açığı, cari gider ve gelir (ağırlıklı olarak vergi geliri) farkından oluşan dinamik bir olgudur. Bu denkliği sağlayacak yapısal önlemler alınmadıkça, satış geliri ile en fazla 1-2 yıllık açık kapatılabilir.

b-KİT'lerin borç yükünden kurtulmak: Bu da eleştirilen bir başka amaç olup, kamu kesimini rasyonalize etmek ve israftan kaçınmak yerine, bu kuruluşları satarak kolay yolu seçmenin, sağlam bir gerekçe oluşturmadığı ileri sürülmektedir.

c-Vergileme yapısını değiştirmek: Hükümetler KİT fiyatlarını vergilendirme aracı olarak ta kullanmaktadırlar. Dolaylı vergiler her gelir grubuna aynı tutarda yansıdığı için, adaletsiz bir vergilendirme biçimi olarak görülmektedir. Özelleştirme ile KİT fiyatlandırma mekanizması kullanılarak dolaylı vergi alma politikası yerini, özelleşen kuruluşlar kâr elde ettiği sürece, bunlardan alınacak gelir ve kurumlar vergisi gibi dolaysız vergilere bırakacaktır.

1.1.2.3. Toplumsal-siyasal amaçlar: Toplumsal siyasal amaçlar, klasik öğreti çerçevesindeki ekonomik amaçların gerçekleşmesi halinde, toplumsal olarak ortaya çıkacak artılar varsayımına dayanmaktadır. Özelleştirme ile serbest rekabet düzeni içinde kıt kaynakların optimal dağılımı

gerçekleşecek, bu da toplumsal refahın optimizasyonunu sağlayacaktır. Özelleştirmenin gelir dağılımını düzeltici etkisi üzerinde durulurken, işletmenin hisse senetlerine sahip olan çalışanların ücret dışı gelirlerden istifade etme imkanından söz edilmekte, ekonomik işletmelerden kazanç ve pay elde etme işinin bir kesimle sınırlı kalmayarak tabana yayılmasından bahsedilmekte, böylece dengeli bir toplum oluşturma hedefine ulaşılacağı beklenilmektedir.

Diğer taraftan, özelleştirme bir iktisat politikası aracı olarak ortaya çıkmakla birlikte, özelleştirmeden beklenen amaçların genişlemesi ile ideolojik ve siyasal amaçlar için de kullanılmaya başlanılmıştır. Devletin ekonomik ve siyasi hayattaki yerini yeniden tanımlayarak, onu klasik fonksiyonlarına döndürmek isteyen akımlar için özelleştirme, devletin iktisadi yaşamdaki yerini daraltmanın, onu savunma, güvenlik, eğitim, sağlık gibi asli fonksiyonlarına döndürmenin bir aracı olarak görülmektedir.

Özelleştirmeyle ilgili diğer bir beklenti de demokratikleşmeyle ilgilidir. Neo-liberal akım, mülkiyetin tabana yaygınlaştırılmasının, demokratikleşme anlamına geleceğini, fertlerin politik anlamdaki özgürlüklerinin, ancak özel mülkiyet sahipliğine bağlı olarak gerçekleşebileceğini savunmaktadır.

1.2. Özelleştirme yöntemleri

Özelleştirme kavramına ilişkin geniş tanımlamalar aynı zamanda özelleştirme yöntemlerinde çeşitliliğe işaret etmektedir. Özelleşme yöntemleri genellikle amacın çevresel veya kurumsal şartların bir fonksiyonu şeklinde ortaya çıkmaktadır (Kilci, 1994: 15).

27/11/1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” un, Özelleştirme Yöntemleri, Değer Tespiti, İhale Yöntemleri başlıklı 18 inci maddesinde özelleştirme yöntemleri sayılmıştır.

Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) görevlerini düzenleyen 3. madde uyarınca, kuruluşun hangi yöntemle özelleştirileceğine karar vermek yetkisi ÖYK'da bulunmaktadır. Uygulamada, ÖYK kararlarında alternatifli olarak uygulanabilecek yöntemler belirlenmekte ve bunlardan bir veya bir kaçının uygulanabilmesi konusunda ÖİB'yi yetkilendirilmektedir.

Özelleştirme programına alınan kuruluşlar, 4046 sayılı Yasanın 18/a maddesine göre "satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri ayni hakları tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar" yöntemlerinden birinin veya bir kaçının birlikte uygulanması suretiyle özelleştirileceklerdir.

1.2.1. Satış Yöntemi

Kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının ve hisse senetlerinin, bir kısmının veya tamamının blok satış, halka arz, borsada satış gibi, Yasada gösterilen yöntemlerle alıcıya bir bedel karşılığı devredilmesidir.

Yasada sıralanan satış yöntemlerini uygulama bakımından blok satış, halka arz ve varlık satışı olarak üç ana başlık altında sınıflandırmak mümkündür.

a) Blok satış: Kuruluştaki kamu paylarının (hisselerin) tamamının veya bir kısmının bir blok olarak, ihale sonucu belirlenen alıcı veya alıcı grubuna satılmasıdır. Blok olarak satılan hisse grubuna ait ortaklık hakları ve yükümlülükleri de hisse senetleriyle birlikte alıcıya geçmektedir. Uygulamada blok satış, ihale sonucu belirlenen firmanın ÖYK tarafından da onaylanmasını müteakip, hisse satış sözleşmesinin imzalanması ve hisselerin "devir tutanağı" ile alıcıya intikaliyle sonuçlanmaktadır.

b) Halka arz: Sermaye piyasası araçlarının satın alınması için her türlü yoldan halka çağrıda bulunulması, halkın bir anonim ortaklığa katılmaya veya kurucu olmaya davet edilmesi, hisse senetlerinin borsalar veya teşkilatlanmış diğer piyasalarda devamlı işlem görmesi, bu Kanuna göre halka açık anonim

ortaklıkların, sermaye artırımı dolayısıyla paylarının veya hisse senetlerinin satışıdır. (2499 sayılı Sermaye Piyasası Yasası, madde 3).

Özelleştirme programındaki bir kuruluşun halka arz yöntemiyle özelleştirilmesi SPK ve tebliğleri ile İMKB usul ve esasları çerçevesinde gerçekleştirilmekte, uluslararası halka arz uygulamasında ise ilgili uluslararası mevzuat hükümlerine de uyulmaktadır.

Halka arz yoluyla ilk özelleştirme uygulaması, Mart 1988 tarihinde Teletaş-Telekomünikasyon Endüstri Ticaret A.Ş.'deki %40 olan kamu hisselerinin, %20'lik bölümünün satışıyla gerçekleştirilmiştir. Sermaye piyasasının geliştirilmesine ve küçük tasarrufçu sayısının artmasına yönelik olduğu ifade edilen bu ilk halka arz uygulamasında, hedef kitlenin ne kadarının bu senetlerden satın alındığının bilinmemesi, mülkiyetin tabana yayılması amacının gerçekleştirilmesine ne oranda yaklaşıldığını tespite olanak vermemektedir. Daha sonra gerçekleştirilen İş Bankası ve TÜPRAŞ hisselerinin halka arzında, arz tarihi itibariyle bu amaç büyük ölçüde gerçekleşmiştir. 2000 yılında gerçekleştirilen TÜPRAŞ halka arz uygulamasında, arz edilen hisselerin %91'i TÜPRAŞ mensupları ve küçük bireysel yatırımcılara satılmış, 369.000 kişi hisse senedi almıştır (Öztürk, 2002: 5-8).

ba) Gecikmeli halka arzı içeren blok satış: Bu yöntemde alıcıya, blok olarak satın aldığı hisselerin bir bölümünü, satış tarihinden itibaren belli bir süre içinde halka arz etmesi şartı getirilmektedir. Dolayısıyla alıcı, sözleşmeyle getirilen süre içinde halka arz taahhüdünde bulunmakta, bu taahhüdün yerine getirilmemesi halinde uygulanacak müeyyideler de ÖYK kararı ve sözleşme ile düzenlenmektedir.

Gecikmeli halka arzı içeren blok satış yöntemi ÇİTOSAN'a ait 5 adet bağlı ortaklığın özelleştirilmesinde kullanılmıştır.

1989 yılında gerçekleştirilen ihale sonucunda, 4 şirketteki kamu paylarının tamamı (Söke, Balıkesir, Pınarhisar ve Ankara Çimento şirketleri) ile Afyon Çimento A.Ş.'deki %51 oranındaki kamu hissesi Fransız Societe Des Cıments Francais (S C F) Şirketine satılmış, S C F' nin söz konusu 4

şirkette satın aldığı hisselerinin en az %40'ının, karar tarihinden itibaren 5 yıl içinde çalışanlara ve halka arz edilmesine karar verilmiştir.

Söz konusu satış işlemine yönelik alınan yürütmeyi durdurma ve iptal kararları nedeniyle halka arz uygulaması 1992 yılına kadar gerçekleştirilememiş, Bakanlar Kurulunun iptal kararının uygulanamazlığına ilişkin 27.04.1992 tarihli prensip kararı ile halka arz için öngörülen 5 yıllık süre yeniden başlatılmıştır.

bb) Çalışanlara satış yöntemi: Satış yöntemiyle özelleştirmenin yöntemlerinden birisi olan "çalışanlara satış", aslında bağımsız bir yöntem değil, bir uygulama biçimidir. Uygulamada şirket hisse veya varlıkları, çeşitli teşvik mekanizmaları ile birlikte çalışanlara satılabilmektedir. Halka arz yoluyla özelleştirmede çalışanlara satış uygulamasına ilk olarak TELETAŞ özelleştirilmesinde yer verilmiş, satışa konu hisselerin %10'u çalışanlara tahsis edilerek satış bedelinin, 4 eşit taksitle ödenmesi, hisse almak isteyenlere şirketçe kredi verilmesi şeklinde de kolaylık getirilmiştir.

TÜPRAŞ hisselerinin 2000 yılı içinde gerçekleştirilen halka arz uygulamasında, TÜPRAŞ çalışanlarına, daha düşük fiyat uygulama ve taksitlendirme gibi çeşitli kolaylıklar sağlanmıştır.

c) Varlık satışı: Özelleştirme programındaki kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının mülkiyetinin, bir bedel karşılığı kısmen veya tamamen devredilmesidir.

Varlık satışı ile özelleştirmeye konu olan birim, kuruluşun bir fabrikası veya işletmesi olabileceği gibi, arazi, arsa, bina veya kayıtlı taşınır mallar da olabilmektedir.

Varlık satışı, uygulamada, ana kuruluşun özelleştirilebilirliğini kolaylaştırmak için küçülmesine yönelik arazi, arsa ve üretim dışı birimlerin satışı şeklinde ve bir bütün olarak satılması hemen hemen olanaksız olan kuruluşların (Sümer Holding, Et ve Balık Ürünleri A.Ş., TURBAN A.Ş. gibi) mal ve hizmet üreten tesis ve işletmelerinin satışı şeklinde gerçekleştirilmektedir.

Dar anlamda özelleştirmeye örnek olarak verilebilecek bu yöntemde, kamunun sahip olduğu varlıklar veya hisse senetlerini satışa çıkarır. Satış yönteminde kamu, sahip olduğu malvarlığını veya haklarını süresiz olarak özel sektöre devretmektedir. Bu anlamda satış yöntemi, süresiz özelleştirme şeklidir.

Satış yöntemi merkezi hükümetler tarafından daha sık kullanılan bir özelleştirme yöntemidir. Örneğin İngiltere'de, British Airways, British Telekom, British Airports, British Gas, Rolls Royce ve Jaguar şirketleri özel girişimcilere satılmıştır.

Satış yönteminin en çok eleştirilen yönü devlete ait malvarlığının özel kişilerin tekeline geçeceği endişesidir. Blok satış şeklinde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının yoğun eleştirilere maruz kalmasının temel nedenlerinden birisi de budur. Kamuya ait hisselerin mümkün olduğunca çok kişiye satılması ile özelleştirmenin bir amacı olan sermaye mülkiyetinin tabana yayılması hedefi gerçekleştirilirken, tekelleşme sorunu da ortadan kaldırılabilecektir.

Satış yöntemi ile özelleştirilebilecek alanlar havaalanları, elektrik hizmetleri, gaz hizmetleri, otoyollar ve köprüler, su ve atık su hizmetleri, geri dönüşüm fabrikaları, limanlar şeklinde özetlenebilir.

1.2.2. Kiralama Yöntemi

Kiralama yöntemi "Kuruluşların aktiflerindeki varlıklarının kısmen veya tamamen bedel karşılığında ve belli bir süre ile kullanma hakkının verilmesidir" şeklinde tanımlanmıştır. Kiralama süresine ilişkin sınırlama ise 15. maddede en fazla 49 yıl olarak belirlenmiştir (4046 sayılı Kanun).

Kiralama yönteminin esası, hizmeti yürütmek için gerekli araç ve teçhizatın kamuya ait olması, yönetimi ve işletilmesinin özel kişi ya da kuruluşlara verilmesidir. Kamu hizmeti birimleri, menkul ve gayri menkulleriyle, sözleşmede belirlenen süre için ve bir bedel karşılığında özel sektöre kiraya verilebilir. Bu sistemin imtiyazdan farkı, hizmet için gerekli

yatırımın kamunun malı olmasıdır. Ayrıca kiralama yönteminde süreler imtiyaz yöntemine kıyasla daha kısadır. Kamu kuruluşları verimli çalıştıramadıkları işletmelerini, özel sektörün yönetim ve denetim tecrübesinden yararlanmak için onlara kiraya verebilirler. Böylelikle zarar eden kamu işletmelerinin daha karlı hale getirilmesi mümkündür. Kamu idaresi belirli sözleşme şartları içerisinde kiracıyı her zaman denetlemek ve değiştirmek hakkına sahiptir.

Bu yöntemde kiracı, mevcut sistemleri devralır, kamu hizmetinin yalnızca yönetimini ve işletmesini üstlenir. Kiracı kamu hizmetini ve her türlü ticari riski üstlenmektedir. Kiracı masraflarını, hizmetten yararlananlardan tahsil ettiği ücretlerden karşılar. Kiralayan tarafa (devlet, il, belediye) tesislerin finansmanı ve geliştirilmesi ile ilgili masrafları karşılamak üzere ödeme yapar. Hizmetin yerine getirilmesi ile ilgili tüm yasal sorumluluk kiracıya aittir ve bu amaçla kullanılacak teknik araçların seçiminde serbesttirler.

1.2.3. İşletme hakkının verilmesi yöntemi

Söz konusu yöntem "Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla, bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesi" olarak tanımlanmıştır (4046 Sayılı Kanun).

Yöntemin kiralama yönteminden farkı; bir bütün olarak mal ve hizmet üreten birimin (fabrika, işletme vb) işletme hakkının verilmesidir.

İşletme hakkının devir süresiyle ilgili sınırlama da Yasanın 15. maddesi ile en fazla 49 yıl olarak belirlenmiştir.

4046 sayılı yasa çerçevesinde işletme hakkı devri yöntemiyle özelleştirme uygulamaları, limanların özelleştirilmesinde gerçekleşmiştir.

1.2.4. Mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi yöntemi

"Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir" (4046 Sayılı Kanun).

Ayni haklar, kişilere maddi mallar üzerinde egemenlik ve yetki sağlayan ve varlığı herkese karşı ileri sürülebilen haklar olup, Medeni Kanunda yer alan ayni haklar, mülkiyet, irtifak, rehin hakları ve gayrimenkul mükellefiyetidir.

4046 sayılı Yasada yer alan söz konusu yöntem, mülkiyet hakkı dışında maddi mallarla ilgili hak ve yetkilerin Medeni Kanunda yer alan usul ve esaslar çerçevesinde devrine yöneliktir.

1.2.5. Gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflar yöntemi

Bu yöntem Yasada "Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak, yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemler" olarak tanımlanmıştır. Yasada beşinci özelleştirme yöntemi olarak yer almakla birlikte, gerek gelir ortaklığı modelinin tanımına, gerekse sair hukuki tasarrufların neler olabileceğine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

Mülkiyetin devrini içeren satış yönteminin dışındaki yöntemlerin hiçbirisinde mülkiyet devrinin yer almadığı dikkate alınarak, bu yöntemin de "mülkiyet devri" dışındaki alternatifleri içermesi gerektiği söylenebilir.

Bu düzenleme ile özelleştirme uygulamalarının, belirli tanımlarla sınırlandırılmamasına çalışılmış ve genel hükümlerle, diğer mevzuatta yer alan yöntemlerin de 4046 sayılı Yasa uygulamalarında kullanılabilmesine olanak sağlanmıştır.

Söz konusu yöntemlerin her biri kendilerine göre avantaj ve dezavantaj da taşımakta olup kuruluşun ve sektörün özelliklerine, özelleştirme beklentilerine göre en uygun yöntemin seçilmesi gerekmektedir. Örneğin blok satış yöntemi, kuruluş ve hizmetin özelliğine göre gerekli önlemler alınmazsa, kamu tekelinin özel tekele dönüşümünü sonuçlandırabilir. Sermayenin tabana yayılması ilkesi açısından en uygun yöntem olan halka arz yöntemi de, hisselerin büyük bir kısmının arz yoluyla devredilmesi halinde yönetim boşlukları oluşturmaktadır.

4054 sayılı Rekabet Yasası ile blok satış yönteminin oluşturabileceği tekelleşme sakıncasına karşı bazı önlemler getirilmeye çalışılmıştır. 4054 sayılı Yasa ve Rekabet Kurumu tarafından, sadece özelleştirme uygulamalarına münhasır olmak üzere çıkartılan tebliğler çerçevesinde, özelleştirme sürecinde ihale işlemlerine başlanmadan önce kamu kurumlarının ilgili pazarlarda sahip olduğu hakim durumun özelleştirme sonrası akıbeti ve bu hakim durumun devrinin ilgili pazardaki rekabet üzerine etkilerine ilişkin Rekabet Kurulu'nun görüşünün alınması ve ihale sonrasında özelleştirme yoluyla devralma işleminin Rekabet Kurulu'nun iznine tabi kılınması ile Rekabet Politikası'nın, özelleştirme işlemlerinde, etkin bir rol oynaması sağlanmıştır.

Yukarıda özetlenen özelleştirme işlemlerine yönelik rekabet kurallarının uygulanma usulü devralma öncesi döneme ilişkindir. Devralma işleminden sonra söz konusu teşebbüsün diğer tüm teşebbüsler gibi Kanun'un hükümlerine tabi olacağı açıktır. Bu noktada, özellikle Kanun'un "Hakim Durumun Kötüye Kullanılması"nı yasaklayan hükümleri önem kazanmaktadır.

Türkiye'de yıllar itibariyle gerçekleştirilen özelleştirme işlemlerinin, özelleştirme yöntemleri itibariyle dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

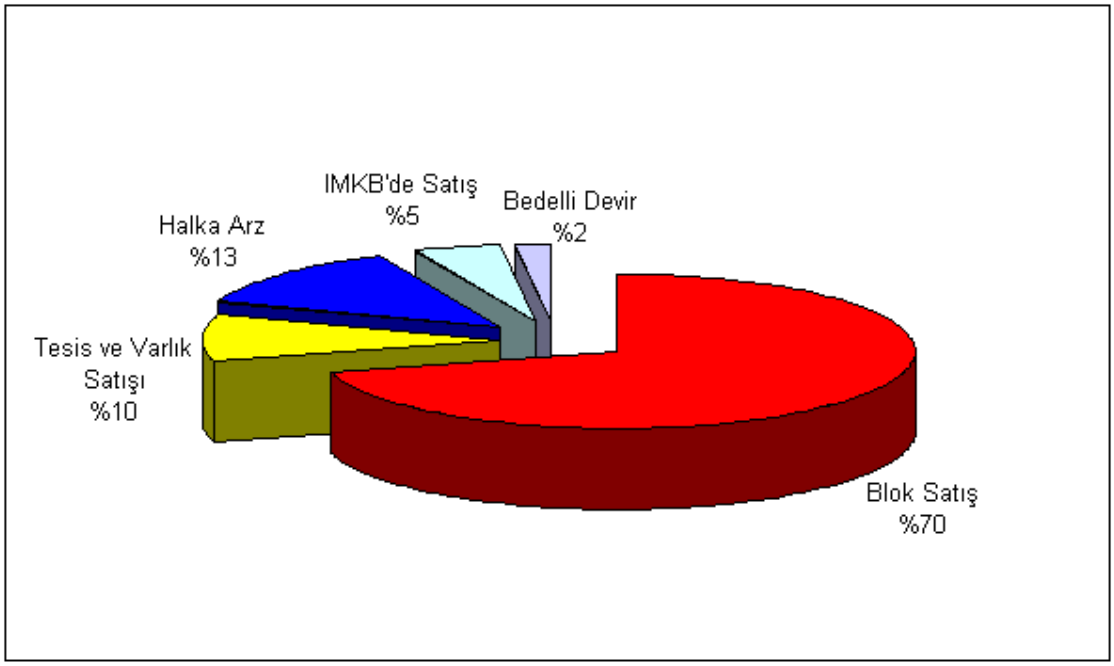
Tablo 1 : Yıllar itibariyle özelleştirme işlemleri

Özelleştirme Yöntemi/Yıllar	1986-2004 Bin Dolar	2005 Bin Dolar	2006 Bin Dolar	Toplam Bin Dolar
Blok Satış	3.926.794	7.054.000	7.178.000	18.158.794
Tesis/Varlık Satışı	1.493.143	404.273	625.611	2.523.026
Halka Arz	2.860.020	273.720	207.820	3.341.560
İMKB'de Satış	800.819	460.234	0	1.261.054
Yarım Kalmış Tesis Satışı	4.3689	0	0	4.369
Bedelli Devirler	377.823	30.013	82.028	489.604
TOPLAM	9.462.968	8.222.240	8.093.458	25.778.406

Kaynak:ÖİB verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Tablo 1'den de görüldüğü gibi 25,8 milyar dolarlık toplam özelleştirme tutarının %70,5 oranında 18,2 milyar dolarlık kısmı blok satış yöntemiyle yapılan satışlardan sağlanmıştır. Blok satış yöntemini %12,8'lik oran ve 3,3 milyar dolarlık payla halka arz yöntemi izlemiştir.

Şekil 1: Özelleştirme işlemlerinin, özelleştirme yöntemleri itibariyle dağılımı



Kaynak:Tablo 1'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

1.3. Dünyadaki özelleştirme uygulamaları

1970'li yıllarda yaşanan krize çözüm olarak ortaya çıkan liberal politikaların, devletin ekonomideki yerinin küçültülmesini hedefleyen programlarının özünü, kamu mülkiyetinde bulunan kuruluşların özelleştirilmesi oluşturmuştur. Bu çerçevede özelleştirme, 1980'li yıllardan itibaren gelişmişlik derecelerine bağlı olmaksızın, 60'dan fazla ülkede uygulanmış, IMF ve DB kredi verme koşullarını, ülkede piyasa ekonomisi kurallarının geçerli olması için gerekli idari düzenlemelerin yapılmasına, kamu girişimciliğinin alanının daraltılmasına yönelik önlemlerin uygulamaya konulmasına bağlamışlardır.

Gerçekleştirilen ve DB tarafından desteklenen özelleştirme uygulamaları, her programın özel koşullar dikkate alınarak uygulanması gerektiğini, başarının, hükümetlerin bu konudaki kararlılıklarına, alıcının yönetim kapasitelerine, ülkede özel sektörün gelişmişlik düzeyine bağlı olduğunu göstermiştir (DB, 1985, s.82)

Söz konusu raporlarda yer alan tespitlere göre;

"-Güçlü politik desteğin, programı yönetecek kademelerin bulunduğu, piyasa ekonomisi gelişmiş ve regüle edilmiş ülkelerdeki özelleştirme uygulamalarında, az gelişmiş ülkelere göre daha büyük başarılar elde edilmiştir.

-Kamu varlıkların satışı anlamıyla özelleştirme, tek başına başarıyı, diğer bir deyişle satılan teşebbüste verimliliğin artacağını garanti etmemektedir. Mülkiyet transferi, tekelleri önleyici ve rekabeti sağlayıcı politikalarla birlikte uygulamaya konulmalıdır. Rekabetçi bir yapıya sahip dengeli ekonomilerde güçlü, düzenleyici kurumların varlığıyla birlikte, özelleştirme amaçlarına ulaşabilir. Özelleştirme, tek başına, piyasa ekonomisi oluşturmanın bir aracı değildir. Piyasa ekonomisinin ve özel sektörün gelişmediği ülkelerde, bu koşullar sağlanıncaya kadar büyük özelleştirmelerin ertelenmesi ve piyasa düzenleyici reformlara ağırlık verilmesi tavsiye edilmektedir.

-Özelleştirme uygulamaları ekonomilerin liberalleşme sürecinden sonra uygulamaya konulmalıdır, eğer özelleştirme piyasa ekonomisini yerleştirmeye yönelik reformların önünde giderse, alıcılara, kamunun sahip olduğu bazı

ayrıcalıkların transferi anlamına gelir ki, bu durum, arzulanan sonuçlar bir yana, mevcut durumun daha da kötüleşmesine neden olabilir" (DB, 1985, s.83-84).

DB'nin yukarıda alıntı yapılan değerleme raporunda olduğu gibi, diğer birçok raporunda ve özelleştirme sonuçları üzerine araştırma yapan akademisyenlerin yapıtlarında, ağırlıklı olarak yer alan husus, piyasada rekabeti sağlayacak önlemler olmaktadır. Bu durum, kamu ekonomik girişimlerinin önemli kısmının tekel statüsüne sahip olmasından ve özelleştirme ile kamu tekellerinin özel tekellere dönüşümüne yol açılabileceği kaygısından ileri gelmektedir.

Kamu faydaları olarak isimlendirilen; gaz, su, elektrik, telekomünikasyon hizmetleri doğal tekel özelliklerine sahip oldukları için, bu tür birimlerin özelleştirilmesinde rekabet ortamının oluşturulması veya tam rekabet koşullarına uygun bir çalışma ortamının geçerli kılınması için, bağımsız regulasyon idarelerine ihtiyaç duyulmuştur.

Regulasyon idareleri diğer tekellerde olduğu gibi doğal tekellerde ortaya çıkması kaçınılmaz olan fiyat düzensizliklerini engelleme amacına yöneliktir. Özel sektörde doğal tekelin varlığı halinde firma geliri tüketiciden alarak kendi hissedarlarına yansıtacak, bu nedenle fiyatları yüksek belirleyecektir. Özel tekelci üretimi marjinal maliyetin marjinal geliri kestiği noktada durdurur ve kârını maksimize eder. Özel tekelin kötü etkilerinin giderilmesi için Klasik iktisatçılar alt yapı hizmetlerinin kamu teşebbüsleri tarafından yerine getirilmesini savunmuştur.

Regulasyon idarelerinin başlıca görevi tekelin olumsuz etkilerinden tüketicileri korumak için fiyatların aşırı kârlara olanak vermeyecek düzeyde olmasını ve belli bir ürün kalitesini sağlamaktır. Regulasyon idareleri öncelikle tüketiciyi korumak için tekel fiyatını ya da tekel rantını önleyici yetkilerle donatılmışlardır. İngiltere uygulamasında kamu faydalarının ürün fiyatları, fiyat belirleme formülüne göre yıllık enflasyon artışının altında ürün fiyat artışı sağlayacak şekilde belirlenir. Bazı durumlarda ise, örneğin su idaresinin fiyatlarında, Avrupa Topluluğu standartlarına ulaşmak için gerekli yatırımların yapılması amacıyla, tüketici fiyat endeksindeki artışın üzerinde fiyat

belirlenmesi de mümkündür. Fakat mevcut uygulamaların su hariç diğerlerinde, fiyatlar genellikle reel düşüşler sağlayacak şekilde belirlenmiştir.

1.3.1. İngiltere'de özelleştirme uygulamaları

1980'li yıllarda özelleştirme uygulamaları ilk kez, İngiltere, Şili, Arjantin ve Meksika'da uygulamaya konulmuştur. Diğer üç ülkede özelleştirme esas olarak dış borç ödemelerine ve artan bütçe açıklarına yönelik bir önlem olarak gündeme gelirken, İngiltere'de özelleştirmenin başlıca amacı, ekonomide rekabet kurallarına işlerlik kazandırılması, kamu kesimindeki savurganlığın önlenmesi, tüketicinin korunması gibi çok sayıda fonksiyonu yerine getirmek olmuştur (Sarıaslan, Erol, 1993: 21-23).

İngiltere'de özelleştirmenin bilinen bütün yöntemleri denenirken, en çok kullanılanı halka arz yöntemi olmuştur. Halka arz yöntemiyle yatırımcı sayısı 10 yılda 3 milyondan 9 milyona çıkarılmıştır. Genellikle zarar eden küçük çaptaki işletmelerin özelleştirilmesinde ise blok satış yöntemi kullanılmıştır (Çetinkaya, 2001: 188-190).

British Gas (gaz), British steel (çelik), British Petroleum (petrol), Britoil (petrol) British Telecom gibi kuruluşlar halka arz yöntemiyle özelleştirilirken Rollsroyce ve Jaguar, Short Brothers (uçak sanayi) Amersham İnternational (kimya), Warship Yards (savaş gemi inşaatı), Aerospace gibi kuruluşlar ise blok satış yöntemiyle özeleştirilmiştir.

İngiltere'de, özelleştirme sonrası tekelci eğilimleri önlemek ve serbest rekabet koşullarına işlerlik kazandırmak amacıyla, özelleştirme uygulamaları ile beraber düzenleyici kurum oluşturulmuştur. (Çetinkaya, 2001: 188-190)

İngiltere'de uygulanan regulasyon sisteminde regulasyon idaresi bir devlet bakanlığı ile ilgilendirilmiştir, yönetim kurulu başkanı bakan tarafından atanır ve idare politik müdahalelerden bağımsız olarak çalışır. Söz konusu kurumların başlıcaları şunlardır:

Tablo 2:İngiltere'deki düzenleyici kurumlar ve faaliyet alanları

Ekonomik Düzenleyiciler	Kuruluş yılı	Faaliyet alanı
Sivil havacılık yönetimi	1971	Havaalanları
Telekomünikasyon yönetimi	1984	Telekomünikasyon
Gaz sağlama yönetimi	1986	Gaz
Su hizmetleri yönetimi	1989	Su
Elektrik yönetimi	1990	Elektrik
Kalite Düzenleyicileri		
Milli Sular Yönetimi	1989	Su
HM Inspectorate of Pollution	1987	Tüm sektörler
Bağımsız televizyon Yönetimi	1991	Kablo ve uydu TV
Radyo yönetimi	1991	Radyo
Yayın standartları konseyi	1990	Radyo ve TV yayıncılığı
Rekabet Düzenleyicileri		
Adil ticareti izleme yönetimi	1951	Tüm sektörler
Monopoller ve şirket birleşmeleri komisyonu	1948	Tüm sektörler

Kaynak: (Öztürk, 2002: 14).

1.Gaz sağlama yönetimi: Bu kurum, fiyatlandırmaya yönelik uygulamaları gerçekleştirmek, hizmet kalitesini kontrol etmek serbestleşme uygulamalarını değerlendirmek vb. amaçlarla kurulmuştur.

2.Adil ticareti izleme yönetimi: Benzer iş yapan gaz şirketleri arasındaki rekabet koşullarının iyileştirilmesi, pazar paylarının saptanması gibi görevleri yürütmek üzere kurulmuştur.

3.Monopoller ve şirket birleştirmeleri komisyonu: Özelleşen şirket yönetimlerinin, kamu çıkarlarına aykırı uygulamalarını belirlemek ve tekelci oluşumları önlemek amacıyla kurulmuştur.

4.Telekomünikasyon yönetimi: Telekomünikasyon sektöründe kurulacak şirketlere izin vermek, çalışma koşullarını ve kuralları saptamak, sektördeki olumsuz rekabet koşullarını ortadan kaldırmak, tüketiciyi koruyucu önlemler almak, fiyat tavanını belirlemek vb. amaçlar için kurulmuştur.

İngiltere'de özelleştirme uygulanan fiyat politikası da; fiyat yükselmelerine karşı tüketiciyi korumak ve tekelleşme eğilimlerini kontrol altına almak amaçları doğrultusunda oluşturulmuştur.

Fiyat politikasında diğer bir uygulama ise, düşük gelir gruplarını desteklemeye yönelik çapraz fiyat uygulamasıdır. Bu yöntemde, özelleşen firma, aynı hizmeti düşük gelir gruplarına daha düşük fiyattan sunarken, maliyet farkını yüksek gelir gruplarına uyguladığı fiyata yansıtmaktadır.

İngiltere özelleştirme uygulamalarında şirket hisselerinin devletçe istenmeyen kişi ve kuruluşların eline geçmesini güvenlik nedeniyle önlemek veya şirketin özelleştirme sürecinde şirket yönetiminin özel sektöre adapte olması için fırsat tanımak amaçlarıyla altın hisse uygulamasına gidilmiştir. İmtiyazlı bir hisse olan altın hisse uygulaması, kamu şirketlerinde kamuya ait payların veya kamu varlıklarının yönetiminin tamamen devlet kontrolünden çıkıp, özel sektöre devredilmesi halinde dahi devlete müdahale hakkı vermektedir. İngiltere'de altın hisse uygulaması 40'tan fazla şirket için kimisinde belli sürelerle geçerli olmak üzere kimisinde ise süresiz olarak yürürlüğe konulmuştur.

Yine özelleştirme uygulamaları sonucunda şirket mülkiyetinin çeşitli nedenlerle istenmeyen kişi ya da gruplara geçmesini önlemek için altın hisse uygulaması dışında yollar da izlenmiş, örneğin British Airways'in özelleştirilmesinde altın hissenin yanı sıra İngiliz vatandaşlarının blok olarak %15, yabancıların ise %25'ten fazla hisseye sahip olmaları sınırlandırılmıştır.

1.3.2. Fransa Özelleştirme Uygulamaları

Fransa'da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yürütülen yoğun millileştirme girişimlerinden sonra, 1980'li yılların ortalarından itibaren özelleştirme sürecine girilmiştir. Bu ülkede özelleştirme uygulamalarına diğer Avrupa Ülkelerine göre biraz gecikmeli olarak 1986 yılında başlanmıştır.

Jacques Chirac tarafından oluşturulan sağ iktidar, 5 yıl içinde 65 şirketin özelleştirilmesini öngören bir program hazırlanmış ve dayanak olarak da, liberal anlayıştan gelen birtakım gerekçelere sığınılmıştır. Hükümet, kamu sektörünün büyüklüğünün çok yüksek boyutlarda olduğu ve temel rekabet kurallarının işleyişini zedelediği kanaatine varmıştır.

Ekonomi Bakanı Edmond Alphandery'ye göre, Fransa'da yaklaşık sekiz yıl önce başlatılan özelleştirme programı üç ana noktada şekillendirilmiştir (Çelebi, 1995: 244).

- Şirketlere daha fazla işletme esnekliği tanınması ve sermaye artırma kapasitelerinin yükseltilmesi için uygulamaya konmuştur.

- Paris Borsasının geliştirilmesi açısından ele alınmıştır.

- Fransa'nın kaynaklarının geliştirilmesi ve iyileştirilmesi, iç borç düzeyinin azaltılması için imkan sağlanmasını temin için değerlendirilmiştir.

Fransız Hükümetinin bu yaklaşımı, devletin rolünün sanayi stratejisini şekillendirmek ve yönetmek olduğu yolundaki geleneksel görüşle yumuşatılmış bir tutumdur.

Yeni liberal düşüncenin etkilerinden daha çok kamu sektörünün uzun yıllar bir türlü atılım yapamaması ve 1985 yılına göre son beş yıl giderek artan ölçüde topluma ve bütçeye yük olmaya başlaması sonucunda bir çıkış yolu olarak gündeme getirilmiştir. Bu dönemdeki muhafazakar iktidar Anayasada değişikliğe gitmiş ve buna bağlı olarak 3-4 ay içerisinde iki yasa çıkarılarak kısa sürede özelleştirme başlatılmış ve iki yılda 14 büyük ve önemli KİT özelleştirilmiştir (Esen, 1999: 15).

1986'dan 1988'e kadar yaklaşık 500.000 işçi istihdam eden 1.100 şirket kamudan özel sektöre devredilmiştir. Bu arada, kamu monopolü karakteri taşıyan hiçbir şirket özelleştirilememiştir.

Öte yandan, şirketlerin kamu yapısı gelişmelerine zarar vermekte, özel şirketlerin içinde bulunduğu koşullarla karşılaştırılabilir düzeyde gerekli kaynakların sağlanması mümkün olamamaktadır. Bu bağlamda Hükümet, özel tasarrufları canlandırmak ve ekonominin mali yapısını sağlamlaştırmak amacına yönelmiştir. Hükümet özelleştirmeyi, sağlayacağı gelirlerle yeni kaynaklar yaratma ve bütçe açığından kaynaklanan baskıyı hafifletme aracı olarak düşünmüştür.

Önceliği küçük taleplere vermek, vergisel teşvikler, uzun dönemli elde tutmalarda bedelsiz hisse edinilmesi, uygun satış tekniklerinin seçilmesi, işlemlerin kronolojisinin uygun bir şekilde düzenlenmesi ve özellikle çok çekici

fiyatlar tespit edilmesi, Fransa'nın özelleştirme uygulamalarındaki başarıları olarak sayılabilir. Bununla birlikte Fransa'da 1990'lı yıllarda mali piyasaların düşüşünden sonra dahi talebin sürekli bir biçimde arzın üzerinde seyretmesi uluslararası piyasalardaki mali çalkantılara rağmen özelleştirme programını sekteye uğratmadan sürdürülmesini sağlamıştır.

1.3.3. Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme

Dünyada geniş kapsamlı ilk özelleştirme uygulaması Şili'de gerçekleştirilmiştir. Şili'de özelleştirme uygulaması önce Allende döneminde devletleştirilen 240 kadar kuruluşun, eski sahiplerine bedelsiz olarak verilmesiyle başlamış, daha sonra diğer kamu kuruluşlarına geçilmiştir. Ancak özelleştirme uygulamalarının kredili yapılması alıcılarında dış borçlanmaya başvurması nedeniyle satış işlemlerinden kısa bir süre sonra tekrar finansal krize girilmiştir. Böylece özelleşen kuruluşların kısa bir süre sonra tekrar devletleştirilmesi, belli bir dönemin ardından da özelleştirilmesi gündeme gelmiştir. DB tarafından da başarısız görülen Şili özelleştirme uygulaması, diğer Latin Amerika uygulamalarına kaçınılması gereken bir örnek olmuştur.

Arjantin'de ise özelleştirme, %200 oranlarında kronik enflasyon koşullarında, vergileme, dış ticaret gibi çeşitli mali ekonomik reform paketinin bir parçası olarak uygulanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

Türkiye'de devletin ekonomik yaşama zorunlu olmadıkça girmemesi, devletçe gerçekleştirilen ekonomik faaliyetlerin de zaman içinde özel kesime devredilmesi prensibi, Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. Türkiye'de ilk KİT'ler kurulurken, kuruluş yasalarında ileride özel sektöre devredileceklerine ilişkin hükümlerin de yer aldığı görülmektedir. Nitekim 1925 yılında kurulan Sanayii ve Maadin Bankası'nın kuruluş yasasının 8. maddesinde "Bankanın kendisine devredilen fabrika gibi işletmelerin %51 payını kendisinde ve Türk soylu kişilerde bırakmak koşulu ile %49 payı elinden çıkarabileceği" hükmü yer almıştır. Yine 1933 yılında kurulan Sümerbank'ın kuruluş yasasında da "Hükümetin teklifi üzerine umumi heyetçe verilecek karara göre, bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir" hükmü yer almıştır (BYDK, 2002: 240-252).

KİT'lerin özel sektöre devri, 1950'li yıllarda hükümet programlarına bile girmiş, ancak uygulamaya yönelik ilk ciddi çalışmalar 1980'li yıllarda başlamıştır. 24 Ocak Kararlarını izleyen süreçte, devlet bütçesine getirdikleri yükü ortadan kaldırmak için kısa vadeli bir çözüm olarak KİT fiyatları serbest bırakılmış, uzun dönemli ve kalıcı bir çözüm olarak da "özelleştirme" gündeme gelmiş, V. Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren özelleştirme, kalkınma planlarına bir hedef olarak girmeye başlamıştır.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT'lere bağlı bazı işletmelerin, hisse senetleri satışı yoluyla halka açılmasının sağlanacağı, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılacağı bir politika olarak benimsenmiştir.

Bu hedefe yönelik olarak 1985 yılı Programı KİT politika ve tedbirlerinde, "KİT'lerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması ve işletme haklarının devri konusunda yasal düzenlemelerin yapılacağı" hükmü yer almış

ve 1985 yılı icra planının 42 nolu tedbiri çerçevesinde 1985 yılı başında Devlet Planlama Teşkilatında (DPT) "KİT'lerin özelleştirilmesi Master Plan Projesi" çalışmaları başlatılmış, ve Plan Mayıs 1986'da tamamlanarak hükümete sunulmuştur. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT'lerle ilgili temel politika; "iktisadi etkinliğin arttırılması ve sermayenin tabana yayılmasının sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle geçekleştirilmesi" olarak belirlenmiştir.

2.1. KİT Kavramı ve Kapsamı

KİT kavramı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, genel olarak kamusal kaynakları kullanmak suretiyle ekonomik alanda faaliyet gösteren devlet kuruluşlarını ifade etmekte olup, bu kavramın tarihsel süreç içerisinde de çeşitlilik gösterdiği görülmektedir (Çetinkaya, 2001: 79).

Diğer bir tanıma göre KİT; kamuca kurulan pazarlanabilir kişisel mal ve hizmetler üreten ve mülkiyetinin ve denetiminin yeterince devlet elinde olması nedeniyle, yönetim kurullarının hükümetçe atandığı, cari maliyetlerini finanse eden gelirlerinin büyük bir kısmını hazineden sağlamayan teşebbüsler olup ilke olarak sosyal yararın maksimizasyonu amacına göre kaynak tahsisi ettikleri kabul edilen işletmelerdir (Akalın, 2003: 4).

Avrupa'da KİT'ler üzerine en yetkili örgüt olan Avrupa KİT merkezi Centre Europenie Enterprisses Pabliques (CEEP) KİT'i; mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler olarak tanımlanmaktadır (Alsan, Özmen, 1981: 4).

İktisadi literatürde en basit tanımıyla KİT, devletin iktisadi alanda mal ve hizmet üreten kurumlarının genel adı olarak belirtilmiştir (TOBB, 1993: 78).

KİT'ler, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) olarak ikili bir ayrıma tabi tutulmuş olup;

“Kamu İktisadi Teşebbüsü “Teşebbüs”; İktisadi Devlet Teşekkülü ile Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adıdır.

- İktisadi Devlet Teşekkülü “Teşekkül”; sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.

- Kamu İktisadi Kuruluşu “Kuruluş”; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür.”

şeklinde tanımlanmıştır (233 Sayılı KHK, madde 2).

233 sayılı KHK’nin 2 nci maddesinin 3 numaralı bendinde yer alan KİK tanımı 4046 sayılı Kanunla değiştirilmiş, buna göre KİK “ sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmeti kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmet dolayısıyla, ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.” şeklinde tanımlanmıştır (4046 Sayılı Kanun).

4046 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile KİK’leri tanımlayıcı unsur olarak faaliyetlerinde kamu yararının gözetilmesi ve ürettikleri mal ve hizmetlerin imtiyaz sayılması esası getirilmiştir.

4046 sayılı kanunla yapılan değişikliğe paralel olarak 233 sayılı KHK’nin ekindeki KİK’ler yeniden tesbit edilmiş ve TCDD, DHMİ, Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Kıyı Emniyeti ve Gemi Kurtarma İşletmesi (KIYEM) KİK statüsünde bırakılmıştır.

233 sayılı KHK ile yapılan düzenlemede, kamu kaynağı kullanmak suretiyle mal ve hizmet üretiminde bulunan genel ve katma bütçeli idarelere ait kuruluşlar KİK kapsamı dışında tutulmuştur. AOÇ, TC Merkez Bankası, Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları TAO, T. İşbankası AŞ, Devlet Sanayi İşçi ve Yatırım Bankası AŞ (TKB), İller Bankası Genel Müdürlüğü ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin sermayelerinin yarısından fazlasına tek başına veya birlikte sahip oldukları iktisadi teşebbüsler de kapsam dışında bırakılmıştır (233 sayılı KHK, madde 58).

1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı Kanunun 37 inci maddesinde,

"Bu kanun hükümleri gereğince özelleştirme programına alınan kuruluşlar özel hukuk hükümlerine tabi olup, bunlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan bu kanuna aykırı hükümler ve 233 sayılı KHK hükümleri uygulanmaz"

hükmüne yer verilmiştir.

Özelleştirme programına alınan KİT'ler, tamamen farklı bir statü içinde faaliyet göstermekte ve KİT kapsamı dışında mütalaa edilmektedir.

Halbuki, gerek 1982 Anayasası'nda gerekse KİT'lerin TBMM'ce denetlenmesine dair 3346 sayılı Kanunda yer alan KİT tanımlarının daha kapsamlı olduğu görülmektedir. Anayasanın KİT'lerin denetimi başlığını taşıyan 165. maddesinde

"sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının TBMM'ce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir"

hükmü yer almıştır.

Anayasa'nın bu hükmü uyarınca çıkarılan 3346 sayılı kanunda ise "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 bu kanunla konulan denetime tabidir"

şeklinde daha kapsamlı bir tanım yer almış olmakla birlikte, mahalli idarelerinin sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar ile bu kurumların ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar ve TC Merkez Bankası KİT kapsamı ve sonuç olarak meclis denetiminin dışında tutulmuştur.

Anayasanın 165. maddesinde, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve

ortaklıklarının KİT kapsamına alınmış olmasına ve ayırım gözetilmeksizin TBMM'ce denetlenmesinin öngörülmesine karşın, 233 sayılı KHK ve 3346 sayılı kanunla getirilen istisnalarla, tıpkı KİT'ler gibi kamu kaynağı kullanmak suretiyle işletmecilik yapan genel ve katma bütçeli idarelerin KİT kapsamı dışında tutularak farklı statüde ve koşullarda faaliyette bulunması, genel KİT tanımına aykırılık teşkil ettiği gibi, devletin ekonomideki payının bir bütünlük içerisinde denetlenmesi ve değerlendirilmesi imkanını ortadan kaldırılmaktadır.

2.2. KİT'lerin Kuruluş Amaçları

Devletlerin mal ve hizmet üretimi ile ticari faaliyette bulunması, genel olarak ekonomik nedenlere dayanmasına karşılık, zaman zaman ideolojik, sosyal vb nedenlerle de olabilmektedir (Atasoy, 1993: 35-38).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik nedenlerle kurulan KİT'lerin kuruluş amaçlarını;

-Ekonomik kalkınmayı sağlamak,

-Tekellerin devlet eliyle işletilmesi,

-Özel sektörün başaramayacağı veya giremediği işlerin yapılması,

-Ekonomiye yön vermek suretiyle düzenlemek,

-Özel sektöre öncülük etmek,

-Gelir dağılımını düzenlemek

şeklinde özetlemek mümkündür (Demir, 1997: 125-238).

Türkiye'de KİT'ler amaçları açısından işletmeci KİT'ler ve sosyal amaçlı (tasarruf) KİT'ler şekilde kurulmuşlardır. İşletmeci KİT'ler üretim yapan, mal alıp-satan KİT'lerdir. Sosyal amaçlı KİT'ler ise ekonomik ve ticari niteliği bulunmayan sosyal hizmetlere yönelik çalışmalardır. (Sosyal güvenlik kuruluşları, İş-kur vb kurumlar) (Sağlam, 1980: 16).

17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanan İzmir İktisat Kongresinde kalkınmanın sağlanmasında özel teşebbüsün itici güç olması ve devletin özel girişimciliği desteklemesi ve teşvik etmesi fikri ağırlıklı görüş olarak benimsenmiş olmasına ve kongrede alınan kararlar 1930'lu yılların başına kadar uygulama alanı bulmasına karşılık özel teşebbüsün yeterli sermaye birikimine sahip olmaması, alt yapı sorunları, yetişmiş insan gücünün yetersizliği ve dünyayı saran 1929 ekonomik buhranının, sınırlı da olsa ülkeyi etkilemesi vb nedenler uygulanan ekonomik politikalardan arzulanan olumlu sonuçların alınmasını engellemiştir. Bu durum yeni bir ekonomik modelin uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bu yeni modelin esasını, devletin planlama ve kuracağı teşebbüsler aracılığı ile ekonomide daha aktif rol oynaması şeklinde özetlemek mümkündür (Kafaoğlu, 1994: 47-56).

Türkiye'de KİT'lerin kuruluş nedenleri ortaya konurken, uzun süren bir savaşın sonucunda yeni kurulan devletin iç ve dış güvenlik sorunları ve savaşın getirdiği olumsuzlukların biran önce giderilme zorunluluğu da dikkate alınmalıdır.

Türkiye'de devletçilik tamamen pragmatik yaklaşımlarla ve misyonunu tamamladığında son bulmak üzere başlatılmış, ancak gerek sosyo ekonomik şartlar gerekse siyasal popülizm nedeniyle devletin ekonomiden çekilmesinde yeterince başarılı olunamamıştır.

2.3. KİT'lerin Tarihçesi

Türkiye'de KİT'lerin sistemli bir şekilde kuruluşları ve gelişmeleri her ne kadar 1930'lu yıllardan sonra gerçekleştirilmiş ise de, Osmanlı imparatorluğu döneminde de özellikle ordu ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere bazı devlet işletmelerinin kurulduğu görülmektedir.

Osmanlı Devleti Döneminde KİT sayılabilecek ilk kuruluş olan "Top Asitanesi" esas olarak ordu ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere on beşinci yüzyılda kurulmuştur. Ayrıca,

-1571 yılında Kağıthane'deki Barut Fabrikası,

-1810 yılında, Beykoz Teçhizatı Askeriye Fabrikası (Askeri kundura, çizme, palaska üretimi)

-1835 yılında, Feshane Fabrikası (Çuha, fes, battaniye üretimi)

İzmit Fabrikası (Çuha, asker elbiseliği üretimi)

-1843 yılında, Fevaidi Osmaniye (Deniz yolu işletmesi)

-1845 yılında, Hereke Fabrikası (Kadife, ipekli kumaş, saten, tafta üretim)

-1850 yılında, Bakırköy Fabrikası (Pamuklu bez üretimi)

-1863 yılında, Ruscuk Memleket Sandığı,

Emniyet Sandığı

-1888 yılında, Ziraat Bankası,

-1892 yılında, Yıldız Çini Fabrikası (Çini eşya üretimi)

kurulmuştur (Köseoğlu, 2005: 4-5).

Zamanla bünyesi ve ismi değişen "Top Asitanesi" bugünkü Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nun temelini oluşturmuştur. Yine 1835 yılında kurulan Feshane ve Çuha, 1845 yılında kurulan Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası ve 1850 yılında kurulan Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikaları daha sonra Sümerbank bünyesinde uzun yıllar hizmet vermiştir.

Günümüzün en büyük KİT'ler arasında yer alan TCDD ve PTT gibi birçok kuruluşun temelleri de bu dönemde atılmıştır. KİT sayılabilecek kuruluş sayısı, özellikle Sultan II. Abdülhamit zamanında hızla artmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen ilk yıllarda, özel sektör önderliğinde büyümeyi amaçlayan liberal politikalar izlenmiş, ancak, Türkiye ekonomisinin alt yapı itibariyle buna hazır olmaması, sermayedar sınıfının yetersizliği ve milli tasarrufların büyük bir sanayileşme atılımını gerçekleştirmekten uzak olması şeklinde varlığını gösteren yurt içi kısıtlar, bu politikalarla arzulanan başarıya ulaşılmasını engellemiştir. 1923-30 dönemindeki kısa süreli bir liberal ekonomi deneyiminden sonra, yaklaşık elli yıl süresince, iç pazara yönelik sanayileşme stratejileri uygulanmıştır. Bu süreçte yer alan 1930 – 1946 yılları arası

uygulamalar, bir yandan daha önce izlenen liberal ekonomi politikalarının gerekli sanayileşme başarısını gösterememesinden, diğer yandan 1929 krizi nedeniyle dünya ekonomisinin içine girdiği daralma ve hammadde fiyatlarındaki düşüşün oluşturduğu olumsuzlukları telafi etme çabalarından kaynaklanmıştır.

KİT'lerin tarihçesi ile ilgili ayrıntılı bilgiye, dönemler itibariyle, tezin (EK:1) kısmında yer verilmiştir.

2.4. KİT'lerin Hukuki Yapısı

Cumhuriyet döneminin ilk KİT'i olan Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası, daha sonra bu bankanın yerini alan Devlet Sanayi Ofisi ve T.Sanayi Kredi Bankası ile bu iki kuruluşun yerini alan Sümerbank ve daha sonra kurulan KİT'lerin hukuki yapıları kendi kanunları ile belirlenmiştir.

KİT sayısının ve öneminin giderek artması sonucu KİT'lerle ilgili ilk yasal düzenleme, 1938 yılında 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı Kanunla yapılmış olup, Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 sayılı Kanunda; sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali yönden özerk ve sorumluğu sermayeleri ile sınırlı kuruluşlar "İktisadi Devlet Teşekkülü" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca sermayelerinin en az yarısı bu Kanuna tabi teşekküllere ait bulunan şirketlerin de bilançolarının düzenlenmesi ve denetimleri yönünden bu Kanun hükümlerine tabi olacağı belirtilmiştir (BYDK,2000,1).

Sözkonusu Kanunda; kuruluşları faaliyetleri ve denetimleri düzenlenen kuruluşlar İDT olarak tanımlanmış olup, KİT ifadesi mevzuatta ilk kez 1961 Anayasasında kullanılmıştır.

1961 Anayasasının 127. maddesinde "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir" hükmü yer almışsa da KİT kavramı tanımı yapılmamıştır.

KİT'lerle ilgili ikinci kapsamlı düzenleme 1964 yılında 440 sayılı Kanunla yapılmıştır. Yeni Kanununda İDT,

"sermayelerinin yarıdan fazlası tek başına veya birlikte devlete (Genel ve Katma bütçeli idareler) ve iktisadi devlet teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen teşebbüslerdir"

şeklinde tarif edilmiştir (440 sayılı Kanun, madde 1).

440 sayılı kanunda da İDT'lerin diğer devlet dairelerinden ayrı tutulması ve kamu kaynaklarının yerine, TBMM'nin bilgisi ve onayı ile kullanılması ilkesi korunmuş, genel ve katma bütçeli idarelerin bünyesi içerisinde yer alan bazı işletmeci kuruluşlar kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır.

440 sayılı Kanunla KİT'lerin tanımı yeniden yapılmış, bu kuruluşların yönetim ve denetimleri yeniden düzenlenmiştir. 440 sayılı Kanunla getirilen yeni İDT tanımı ve kapsamı itibariyle 3460 sayılı Kanunda yapılan tanıma benzerlik arz etmektedir. Her iki kanunda da İDT'nin üretim ve hizmet birimlerinin tüzel kişiliği haiz müesseseler şeklinde örgütlenmesi ve kanunla kurulması öngörülmüştür. Bu düzenleme kamu kaynaklarının KİT'ler aracılığıyla ancak TBMM iradesi ile kullanılması ilkesine dayanmaktadır. Yaklaşık on dokuz yıl yürürlükte kalan 440 sayılı Kanun, 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

1980'li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler, daha ziyade KHK'lerle yapılmış olup, 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK, 19.10.1983 tarihinde 2929 sayılı Kanunla yasalaşmış ise de bu kanun yedi ay sonra 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. KİT'ler halen faaliyetlerini, 1984 yılında çıkarılan ve pek çok KHK'lerle çeşitli hükümleri değiştirilen 233 sayılı KHK ile ek ve değişiklikleri çerçevesinde yürütmektedir.

Özelleştirme ile ilgili olarak 1986 yılında 3291 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 3291 sayılı Kanunla özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, kuruluş, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin, sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar kuruluşları, faaliyetleri, organları, yönetimi, denetimi, sermaye miktarını tesbite, bu işlemleri kolaylaştırıcı

tedbirleri almaya YPK yetkili kılınmıştır. 24.11.1994 tarihinde kabul edilen "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine" ilişkin 4046 sayılı Kanunla da özelleştirme programına alınan kuruluşların özel hukuk hükümlerine tabi olması ve bunlar hakkında varsa kendi kuruluş kanunları ile diğer kanunlarda yer alan bu kanuna aykırı hükümler ile 233 sayılı KHK hükümlerinin uygulanmamasına ilişkin hususlar düzenlenmiştir. KİT tanımı ve kapsamındaki karmaşıklığın giderilmesine yönelik düzenlemelere ihtiyaç bulunurken, temel işlevi değişmeyen KİT'lerin KİT mevzuatı dışına çıkarılması KİT mevzuatındaki karmaşayı daha da artırmıştır.

3460 ve 440 sayılı kanunlarda KİT'lerin kanunla kurulması öngörülmüşken 80'li yıllardan sonra yapılan düzenlemelerle KİT'lerin mevcut kanunları yürürlükten kaldırılarak yerlerini ana statüler almış ve yeni KİT kurma yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilmiştir.

KİT'lerle ilgili yapılan bunca düzenlemelere rağmen KİT tanımı ve kapsamındaki karmaşa bugün de devam etmektedir. Bunun sonucu olarak, özellikle belediyeler tarafından kurulan ve BİT'ler olarak anılan belediye iktisadi teşebbüsleri de kamu kaynaklarını kullanmak suretiyle işletmecilik yapmalarına karşın, diğer bazı genel ve katma bütçeli idarelere ait işletmeler gibi KİT kapsamına dahil edilmemişlerdir. Ayrıca mevzuatla getirilen istisnalar KİT kapsamını daha da daraltmıştır.

KİT'lerle ilgili çerçeve mevzuat niteliği taşıyan ve halen yürürlükte bulunan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'de KİT'lerle, bunlara ait müessese ve bağlı ortaklıklar ile iştiraklerin tanımı genel olarak hukuki statüler belirlenmiştir.

KİT: İktisadi Devlet Teşekkülü (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının (KİK) ortak adı olup,

-Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan,

-Tüzel kişiliği haiz,

-Sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı olan,

-Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu'na ve Sayıştay'ın denetimine tabi olmayan,

-İktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan (İDT) veya tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan (KİK)

-233 sayılı KHK'de saklı tutulan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi olan kuruluşlardır.

Müessese: Sermayesinin tamamı bir kamu iktisadi teşebbüsüne (İDT veya KİK) ait olan ve teşebbüs yönetim kurulunun kararı ile kurulan işletme veya işletmeler topluluğudur. Müesseseler, sorumlukları sermayeleriyle sınırlı ve tüzel kişiliği haiz kuruluşlar olup, Genel Muhasebe Kanunu ile Devlet İhale Kanunu'na ve Sayıştay'ın denetimine tabi olmayıp, 233 sayılı KHK'de saklı tutulan hükümler dışında özel hukuk hükümlerine tabidirler.

Bağlı Ortaklık: Sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İDT veya KİK'e ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Bağlı ortaklıklar;

-Bir müessesenin bağlı ortaklık haline getirilmesi,

-Teşebbüsün iştirakteki hissesinin %50'nin üstüne çıkması,

-Teşebbüsün sermayesinde %50'den fazla hisseye sahip olduğu yeni bir şirket kurması,

şeklinde oluşmaktadır.

Mevcut müesseselerin veya işletmelerin bağlı ortaklık haline getirilmesi YPK, yeni bağlı ortaklık kurulması ise Bakanlar Kurulu kararı ile olmaktadır. Ancak uygulamada mevzuatın gereği yerine getirilmediği için iştirakteki payı %50'nin üstüne çıkmış olduğu halde faaliyetini iştirak statüsüne devam eden ortaklıklar da bulunmaktadır.

İştirak: KİT'lerin veya bağlı ortaklıklarının sermayelerinin en az %15'ine en çok %50'sine sahip bulundukları anonim şirketlerdir. İştirakler tümüyle özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyetlerini sürdürmektedir (233 Sayılı KHK).

KİT'lerin diğer iktisadi teşebbüslerden farkı sermayelerinin yarısından fazlasının doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olmasıdır. Bu kuruluşlar esas olarak tüm iktisadi kuruluşlar için geçerli olan ticari esas ve usullere göre çalışmaktadırlar. Ancak yönetim ve denetimleri konusunda devlet tarafından yapılmış özel düzenlemelere de tabi tutulmuşlardır. Genelde yasalarla yapılmış olan bu düzenlemeler yanında KİT'lerle ilgili hedef ve politikaları belirleyen idari düzenlemeler de yapılmaktadır.

KİT'lerin yönetim, denetim ve çalışma esasları genelde 233 sayılı KHK ile belirlenmiş olmasına rağmen, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda KİT'lerle ilgili hedef ve politikalara yer verildiği gibi, BKK ile çıkarılan "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının Genel Yatırım ve Finansman Programı" ve Başbakanlık tasarruf genelgeleri ile de KİT'lerin faaliyetlerine ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Sözkonusu başlıca düzenlemeler şunlardır:

1985-89 yıllarını kapsayan V. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, özelleştirme hedefinden çok, devletin alt yapıda yoğunlaşması şeklindeki yaklaşım çerçevesinde, KİT yatırımlarının enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme sektörleri ile rehabilitasyon ve darboğaz giderme alanlarında yoğunlaşması, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılması ve KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri yoluyla halka açılmasının sağlanması yeni KİT politikaları olarak öngörülmüştür (http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf 10.12.2006).

Bu hedefe yönelik olarak 1985 yılı Programı KİT politika ve tedbirlerinde, "KİT'lerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması ve işletme haklarının devri konusunda yasal düzenlemelerin yapılacağı" hükmü yer almış ve 1985 yılı icra planının 42 no'lu tedbiri çerçevesinde, DPT özelleştirmeyle ilgili olarak ayrıntılı bir çalışma yapmakla görevlendirilmiş ve teşkilat konuyla ilgili gerekli çalışmaları yaparak öneriler getirmek üzere danışman firma belirlemek amacıyla uluslararası bir ihale açmıştır. Türkiye'de özelleştirme programını üstlenmek amacıyla açılan ihaleyi kazanan Amerikan Morgan Bank, KİT'lerle ilgili yaptığı çalışma sonucunda bir master program (ana plan) hazırlamış, hazırlanan program Türkiye'nin gerçeklerine tam olarak uymadığı gerekçesiyle yerinde bulunmayarak, hükümetler tarafından uygulamaya

konulmamış, daha sonra her KİT'e uygun ayrı bir özelleştirme raporu hazırlanması için çalışmalara başlanılmış, ancak bu çalışmalar sonuçlanmamıştır.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT'lerle ilgili temel politika; "iktisadi etkinliğin arttırılması ve sermayenin tabana yayılmasının sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle geçekleştirilmesi" olarak belirlenmiştir.

KİT finansmanı açısından önemli bir düzenleme de DYB'nın yeniden yapılandırılmasıdır. 12.3.1964 tarihinde kabul edilen 441 sayılı Kanun ile "iktisadi devlet teşekküllerinin yatırımları için gerekli kredileri sağlamak, gerektiğinde bu maksatla kredi vermek, bu kanun ve diğer kanunlarla kendisine verilen işleri yapmak üzere" üzere kurulan DYB'nın bu statü ve görevleri 1983 yılında Devlet Yatırım Bankasının Yapısını Yeniden Düzenleyen 108 sayılı KHK'de de korunmuştur. Ancak 1987 yılında yapılan düzenleme ile sermayenin tabana yayılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi, ihracatın teşviki ve anonim şirketlerin sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla DYB, Türkiye İhracat Kredi Bankası (Eximbank) olarak yeniden yapılanmış, kuruluşun KİT yatırımlarını finanse etme ve bu konuda gerekli teknik danışmanlık hizmetlerini verme görevi sona erdirilmiştir (http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf 10.12.2006).

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planından (1990-1994) itibaren, KİT'lerin özelleştirilmeleri gereği ön plana çıkmış, iktisadi etkinliğin arttırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi, temel politika olarak belirlenmiştir. Planda aynı zamanda "özelleştirme faaliyetleri sürdürülürken, diğer taraftan KİT'lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak oluşturarak faaliyet göstermelerini temin eden politikalara devam edileceği ve bu kuruluşların modern yönetim anlayışları çerçevesinde daha kârlı ve verimli çalışmalarının sağlanacağı" şeklindeki hedefler de yer almakla birlikte, KİT sisteminde yapısal iyileştirmeler sağlanmasına yönelik bir uygulama söz konusu olmamıştır (http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf 15.12.2006).

VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) KİT'lerle ilgili hedeflerde, devletin ekonomideki payının küçültülmesi ve özelleştirmesi uygun görülmeyen veya kısa sürede özelleştirilmeleri mümkün olmayan KİT'lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak oluşturarak faaliyet göstermelerini sağlayıcı tedbirler alınmasını, kaynak tüketen müessese ve işletmelerin kapatılmasını, müesseseler arasında işgücü ve makine-teçhizat transferi yapılarak güçlendirilen ve yaşayabilir duruma getirilen tesisler özelleştirilmeye hazırlanmasını öngörmektedir.

KİT'lerle ilgili amaç, ilke ve politikalar şunlardır:

-Amaçlar, İlkeler ve Politikalar

Ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edebilir seviyelere getirebilmesi için, devlet işletmelerinin etkin ve verimli çalışmaları sağlanarak ekonomi üzerindeki yüklerinin azaltılması ve sağladıkları mal ve hizmetlerin kapasitesinin yükseltilmesi gerekmektedir. Devlet, işletmecilik faaliyetinde bulunurken serbest piyasa fiyatlarını bozmayacak rekabet ortamını gözetecek ve dünya fiyatlarına uyum sağlayacaktır.

Özelleştirilmesi uygun görülmeyen veya kısa sürede özelleştirilmesi mümkün olmayan KİT'lerin kendilerine yeterli bir şekilde ve kaynak oluşturarak faaliyet göstermelerini sağlayacak tedbirler alınacaktır. Kaynak tüketen müessese ve işletmeler kapatılacak, müesseseler arasında işgücü ve makine-teçhizat transferi yapılarak güçlendirilen ve yaşayabilir duruma getirilen tesisler özelleştirilmeye hazırlanacaktır.

Özellikle tarımsal destekleme görevi yürüten ve sosyal amaçlı faaliyetleri öne çıkan kuruluşların, bu faaliyetlerinin finansmanı sağlıklı kriterlere dayandırılacak ve kamu finansmanı politikası içerisinde bu faaliyetler yeniden tanımlanacaktır.

Kamu mülkiyetinde faaliyetine devam edecek KİT'lerin yönetim sistemi yeniden düzenlenecektir. Bu kapsamda merkezi yönetim ile KİT'lerin ilişkisi sadece finansal ve ekonomik verimlilik ve etkinlik denetimi ile sınırlı tutulacaktır. Bu çerçevede KİT sistemi yönetim bakımından yeniden düzenlenecek, yönetim kurulu oluşturulmasında ve genel müdür atanmasında özerk bir yapıya geçilecektir.

KİT yönetimlerinin, kuruluşların iştirakleri dahil her türlü varlıkları ve faaliyetleri üzerindeki yetki ve sorumlulukları dengeli bir yapıya kavuşturulacaktır.

KİT'lerin kamu hukukundan gelen ayrıcalıklı statüleri kaldırılacak ve özel hukuka tabi olmaları için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.Ayrıca performans kriterleri uygulanacak, borçlanma limiti getirilecektir. KİT fiyat sisteminin gelir transferi ve sübvansiyon aracı olarak kullanılmasına son verilecektir.

Kamu işletmelerinde işgücü ve işyükü arasında ilişki kurularak istihdam fazlası azaltılacaktır.

Hizmetin niteliği göz önüne alınarak, genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile döner sermayeli kuruluşlara ait hizmet üretim birimleri ayrı işletmeler halinde öngörülecek yönetimleri ise işletme hakkının devri veya yönetim sözleşmesi aracılığıyla girişimci gruplara devri imkanları araştırılacaktır.

Birçok amacı aynı anda yüklenmiş olan kuruluşların asli fonksiyonları dışındaki faaliyetleri ayrı ayrı örgütlenerek yönetilebilir işletme ölçeğine indirilecek ve özelleştirilecektir.

KİT'lerin yönetim özerkliğini ve piyasa şartlarına uygun olarak çalışmayı sağlamak üzere 233 sayılı KHK'de merkezi yönetim ile KİT'lerin ilişkisinin sadece finansal ve ekonomik verimlilik ve etkinlik denetimi ile sınırlı tutulmasına, mevcut atama sürecinin değiştirilmesine, etkin bir performans değerleme sisteminin geliştirilmesine ve karar alma özelliğinin sağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılacaktır (http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf 17.12.2006).

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında KİT ve özelleştirme politikaları şu şekilde yer almıştır.

Devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi özelleştirme politikaları çerçevesinde olabildiğince daraltılacak, kamu hizmeti niteliğinde görevlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik esaslarına uyulacaktır. Özelleştirme kapsamı dışındaki işletmelerin faaliyetlerini özerk bir şekilde yürütebilmelerini teminen yeniden yapılandırılmaları sağlanacaktır.

Özelleştirme stratejisi geniş kamuoyu desteğine, uzlaşmaya ve özelleştirme sürecinin şeffaflığına dayanacaktır.

Özelleştirmeden beklenen hedeflere ulaşmak amacıyla kamu sermayesinin belirleyici olduğu ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörlerinde serbestleşmeye gidilerek özel sektör katılımının sağlanmasına yönelik düzenlemelere devam edilecektir. Yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri gibi finansman modelleri yeniden gözden geçirilerek bu modellerin rekabeti engelleyici uygulamalara yol açması önlenecektir. Özel sektörün katılımına açılan iletişim ve enerji gibi sektörlerde, tüketici hak ve çıkarlarını korumak ve rekabeti tesis etmek başta olmak üzere gerekli her türlü yapısal düzenlemeler özerk düzenleyici kurullar vasıtasıyla sağlanacaktır.

Özelleştirmelerde sermaye piyasasından yararlanılarak sermayenin tabana yayılması sağlanacaktır (http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf 20.12.2006).

IX. Kalkınma Planında (2007-2013), VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminin değerlendirilmesinde; "KİT'lerde piyasa şartlarına uygun bir fiyatlandırma ve atıl istihdamı azaltma politikası izlenerek mali disipline riayet edilmiştir. Bu çerçevede, 2000 yılında özelleştirme kapsamında izlenen kuruluşlar dahil KİT sistemi GSYİH'nın yüzde 1,62'si oranında faiz dışı finansman açığı verirken, 2001 yılında yüzde 0,22 ve 2005 yılında yüzde 0,47 oranında faiz dışı fazla veren bir düzeye erişmiştir. Özelleştirmede başta Türk Telekom, Tüpraş, Erdemir, Atatürk Havalimanı ve Petrol Ofisinin özelleştirilmesi gibi önemli adımlar atılmış ve 2001–2005 döneminde 14,3 milyar dolar düzeyinde özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir. Bu rakam 2006 yılı ilk çeyreğindeki gerçekleşmelerle birlikte 22 milyar dolar seviyesine ulaşmıştır" denilmektedir (DPT, 2006: 21-60).

KİT'lerle ilgili hedeflerde ise "özelleştirmelerin de etkisiyle KİT sisteminin ekonomi içindeki payı önemli ölçüde azalacaktır. KİT'lerin toplam brüt satış hasılatının GSYİH'ya oranının 2006 yılındaki yüzde 9 seviyesinden 2013 yılında yüzde 3,3'e düşmesi beklenmektedir. Aynı dönemde KİT sisteminde oluşturulan katma değerin GSYİH'ya oranının da yüzde 2'den yüzde 0,6'ya düşeceği öngörülmektedir (DPT, 2006: 61-70).

Plan dönemi sonuna gelindiğinde özelleştirme işlemleri sonucunda kamunun hava ve deniz ulaşımı ile lokomotif ve vagon üretimi; şeker, tütün ve çay ürünlerinin işlenmesi; petrokimya sanayi; malzeme alımı; elektrik dağıtım ve toptan ticareti faaliyet alanlarından tamamen çekilmesi; bunun yanı sıra, elektrik üretimi, doğal gaz piyasası, kömür ve diğer maden işletmeciliğindeki payının azalması hedeflenmektedir. Buna karşın tahıl alımı, tohumluk üretimi, demiryolu ulaşımı alt yapısı, elektrik iletimi, petrol arama, hava meydanlarının işletilmesi, posta hizmetleri ile kıyı emniyetinin sağlanması alanlarında faaliyet gösteren KİT'lerin plan döneminde özelleştirilmesi öngörülmemektedir.

TCDD'nin taşıma tekeline son verilmesi ile birlikte özel sektör trenlerinin TCDD hatlarında çalışmaya başlaması, yolcu seferlerinin klasik trenlerden hızlı trenlere kayması ile yük trenlerine ayrılacak ilave kapasite ve özel sektörün verimlilik artışları dikkate alınarak 2007-2013 döneminde yurtiçi demiryolu yük taşımalarında yıllık ortalama yüzde 12'lik artış öngörülmüştür. Yurtdışı demiryolu yük taşımaları demiryollarında gelişme potansiyeli en yüksek iş alanıdır. Almanya-Türkiye arasındaki yaklaşık 2200 kilometrelik uzun taşıma parkurunun getirdiği doğal avantaj ve Avrupa'da TIR filolarının karşılaştığı zorluklar nedeniyle büyük ithalatçı firmalar uluslararası demiryolu alternatifini seçmeye başlamıştır. Uluslararası demiryolu taşımalarında VIII. Plan döneminde yaşanan yüksek artışın Dokuzuncu Plan döneminde de devam ederek yıllık ortalama yüzde 25'lik bir artış sağlanması öngörülmektedir.

KİT'lerde hesap verebilirliği, şeffaflığı, karar alma süreçlerinde esnekliği sağlamaya ve KİT'ler üzerinde müdahale yetkisi olan kurum sayısını azaltmaya yönelik yeni bir kurumsal yönetişim sistemi oluşturulacaktır.

KİT'lerde piyasa şartlarına uygun fiyatlandırma politikasının uygulanmasına devam edilecektir." Denilmektedir (DPT, 2006: 61-70).

Kamunun ekonomideki payının azaltılması amacıyla 1980'li yıllardan itibaren yoğun çalışmalar başlatılmış, özelleştirmenin yasal alt yapısını oluşturmaya yönelik ilk hukuki düzenleme de 1984 yılında yapılmıştır. Özelleştirme fiilen 1985 yılında başlamış ancak hukuki alt yapının yetersizliği

nedeniyle arzulanan hızda yürümemişken özellikle 2003 yılından itibaren özelleştirme uygulamalarında çok büyük bir artış olmuştur.

2.5. KİT'lerin Denetimi

KİT'lerin iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan kuruluşlar olmaları, süratle hareket etmeleri gereğinin bir sonucu olarak genel bütçeli kuruluşların klasik denetiminden farklı bir şekilde denetlenmesini zorunlu kılmıştır (BYDK, 2000: 13).

KİT'lerin denetimi, yönetime bağlı ve organizasyonda görev alan memurlarca yapılan iç denetim olarak adlandırılan hiyerarşik denetim ve devletin bu kuruluşlar üzerindeki yaptığı dış denetim olarak adlandırılan vesayet yetkisi şeklinde yapılmaktadır (Atasoy, 1993: 173).

İç denetimler teşebbüslerin karşılaşabilecekleri uygulamaya dönük işletmelerdeki hataları ve hileleri ortadan kaldırmaya yönelik olarak yapılmaktadır. Denetimi yapanlar teşebbüs bünyesinde kurulan teftiş kurullarındaki müfettişlerdir. Dış denetim ise BYDK tarafından yapılmaktadır.

KİT'lerin sayılarının ve ekonomideki ağırlıklarının giderek artması, 1937 yılında bu konuda genel bir düzenleme yapılması ihtiyacının gündeme gelmesine neden olmuştur. 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Kanunla KİT'leri, idari, mali ve teknik bakımdan sürekli denetlemekle görevli "Umumi Murakabe Heyeti" kurulmuştur. Umumi Murakabe Heyeti daha sonra Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu adını almıştır.

1961 ve 1982 Anayasalarında da KİT'lerin TBMM'ce denetiminin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminden ayrı olarak kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. KİT'ler halen 1982 Anayasası'nın 165. maddesi gereğince 1987 yılında çıkarılan 3346 sayılı "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce Denetlenmesi Hakkında Kanun" çerçevesinde TBMM'ce denetlenmekte olup, bu denetim 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK uyarınca, YDK tarafından hazırlanan raporlar esas alınarak yapılmaktadır.

TBMM KİT Komisyonu, 25.11.1992 tarihinde aldığı kararla, sermayelerinin yarısından fazlası kamuya ait olan veya sonradan bu kapsama girecek olan ancak mevzuatı gereği YDK'nın denetimine tabi olmayan kuruluşların Anayasanın 165. maddesi ile 3346 sayılı Kanunun 2. maddesi gereğince TBMM'ce denetlenmesinin TBMM adına YDK tarafından hazırlanacak denetim raporları esas alınarak yapılmasını kararlaştırmıştır.

Özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşların denetimi ise 1994 yılında yürürlüğe giren 4046 sayılı Kanun'un 11. maddesi gereğince sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar, 3346 sayılı Kanun ile 72 sayılı KHK esaslarına göre TBMM'ce YDK tarafından hazırlanan denetim raporları esas alınarak yapılmaktadır.

2.5.1. TBMM'ce Yapılan Denetim

KİT'lerin TBMM'ce kuruluş amaçlarına göre denetlenmesine dair usul ve esaslar 3346 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Anılan Kanunda

"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" KİT olarak tanımlanarak TBMM'nin denetimine tabi tutulmuştur (3346 Sayılı Kanun, madde 2).

Bu tanımın kapsamına girmekle beraber, mahalli idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, ödenmiş sermayesinin yarısından fazlasını sağladıkları kurumlar ve Merkez Bankası 3346 sayılı Kanunla konulan denetimin dışındadır.

Birden fazla KİT ve bağlı ortaklığın sermayesine iştirak ettiği ve böylelikle kamu payının %50'nini üstüne çıktığı halde 3346 sayılı Kanunla konulan denetimin dışında kalan şirketler ise TBMM KİT Komisyonu'nun

25.12.1992 tarihinde aldığı 40 sayılı karar ve Başbakanlık'ın görevlendirmesi üzerine TBMM ve YDK tarafından denetlenmeye başlanmıştır.

KİT'lerin TBMM'ce denetimi, 3346 sayılı Kanun'un 3. maddesi uyarınca otuz beş üyeden oluşan TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu tarafından yapılmaktadır. Denetimde, YDK'nın raporlarıyla Başbakanlık'ın sevk edeceği diğer raporlar ve varsa Komisyonca tesbit edilen diğer konular esas alınmaktadır.

Her teşebbüsün bilançosu ile netice hesaplarını kapsayan YDK raporları, ilgili bakanlıkların görüşleri ve denetlenen kuruluşların cevapları ile birlikte en geç ertesi yılın Aralık ayı sonuna kadar Başbakanlık'ça TBMM Başkanlığına sunulmakta ve üç gün içinde Komisyona havale edilmektedir. Komisyonun incelemelerini raporun kendisine havale edilmesinden itibaren doksan gün içinde tamamlaması gerekmektedir.

Komisyon denetlenecek kuruluşların durumunu, milli ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dahilinde, verililik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek kuruluş amaçlarına ulaşmalarını teminen, faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönünden incelemektir. İncelemeler önce komisyonun kuracağı alt komisyonlarca yapılmaktadır.

Esas olarak dosya üzerinden yapılan inceleme ve değerlendirmelerde, denetlenen kuruluşların yöneticileri ve ilgili bulundukları bakanlık temsilcileri, DPT, Hazine Müsteşarlıkları ve YDK temsilcileri de hazır bulunmakta ve gerekirse dinlenmektedir.

KİT Komisyonu, alt komisyonların raporlarını, YDK raporları ve ilgili kuruluş ve bakanlıkların görüşleriyle birlikte ele alarak, kuruluşların durumunu yeniden incelemekte ve bunların bilanço ve netice hesaplarını tasvip ederek yönetim kurullarını ibra edilmesine veya bilanço ve netice hesaplarını tasvip etmeyerek yönetim kurullarının ibra edilmemesine gerekçeli olarak karar vermektedir.

KİT Komisyonunca karara bağlanıp süresi içerisinde kesinleşen veya itiraz üzerine Genel Kurulca tasvip edilen veya edilmeyen bilançolarla netice

hesapları veya mali durumları gösteren tablolar ibra edilme veya edilmeme kararı ile birlikte Resmi Gazete'de yayımlanmakta, ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığına ve adli mercilere bildirilmektedir.

Diğer yandan 3346 sayılı Kanuna tabi ve genel kurulları T.Ticaret Kanunu'na veya özel kanunlarına tabi şirket ve kurumlar da diğer KİT'ler gibi denetlenmekle birlikte, bunların bilanço ve netice hesaplarıyla ilgili olarak komisyonda ve itiraz halinde TBMM Genel Kurulunda herhangi bir oylama yapılmamakta ve bunların yönetim kurullarının ibra edilmesi veya edilmemesi hususunda karar verilmemekte, bu kuruluşların raporları sadece genel görüşme konusu yapılabilmektedir. Bu bağlamda genel kurulu bulunan bağlı ortaklıkların bilanço ve netice hesapları da genel görüşmeye sunulmaktadır.

2.5.2. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nca Yapılan Denetim

KİT'lerin TBMM'ce denetlenmesinde YDK'nın raporları esas alınmaktadır. Bu nedenle YDK tarafından yapılan denetim, KİT'ler üzerinde TBMM tarafından yapılan denetimin ilk aşamasını ve teknik yönünü oluşturmaktadır.

KİT'lerin iktisadi alanda özerk bir tarzda ve ekonominin kurallarına uygun olarak yönetilmeleri gereği olarak 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Kanunla başlatılan ve İDT'lerin bünyelerine uygun bir şekilde mali, idari ve teknik yönden denetlenmesini öngörmesi nedeniyle iktisadi denetim (performans denetimi) adı verilen bu denetim şekli, kamu yönetiminde uygulanan klasik denetim şekillerinden oldukça farklı bir nitelik taşımaktadır.

Klasik denetimde, genelde işlemlerin mevzuata uygunluğu yönünden incelemeler yapılırken, iktisadi denetim; başarının tesbitine daha verimli ve kârlı bir çalışma yapılabilmesi için alınması gereken tedbirlerle ilgili önerilere ağırlık veren bir başka deyişle performansı artırmayı amaçlayan fonksiyonel bir denetim biçimidir.

1938 yılından bu yana KİT'lerin denetimini yapan YDK'nın denetim usul ve esasları 72 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. YDK, Başbakanlık'a bağlı, tüzel kişiliğe haiz, TBMM adına denetim yapan yüksek bir denetleme organı olup, kurul başkanı ve on sekiz üyeden oluşan üyeler kurulu ile bir üyenin başkanlığında yeteri kadar başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcısından oluşan denetim ve inceleme grupları ile genel sekreterlik ve ona bağlı idari birimlerle hukuk danışmanlığından oluşmaktadır (Kenger, 2002: 75).

Kurulun görevleri, KİT'lerin, özel kanunlarında YDK'nın denetimine tabi olduğu belirtilen kurum ve kuruluşları, sosyal güvenlik kuruluşlarını, iktisadi, mali, idari, hukuki ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurmanın yanı sıra Başbakan'ın görevlendirilmesi üzerine incelemelerde bulunmaktadır.

Kurul başkanı ve üyeler ile başdenetçi, denetçi ve denetçi yardımcılarının (denetim, inceleme görevlileri) denetime tabi kuruluşların her türlü gizli ve açık evrak, belge, defter kayıtlarını incelemeye bunların onaylı örneklerini almaya, görevlilerden ve ilgililerden sözlü veya yazılı açıklamalarda bulunmalarını istemeye ve işyerlerinde incelemeler yapmaya yetkilidir. Meslek mensupları muhasebe, işletme, mühendislik, veteriner hekimlik gibi KİT'lerin faaliyet alanlarıyla ilgili alanlarda eğitim almış kişilerden sınavla ve üst düzey yönetim kademelerine gelmiş kişilerden seçilerek alınmaktadır (Kenger, 2002: 75-76).

YDK denetlemelerini yaparken;

-Denetlenen kuruluşların kanun ve statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, uzun vadeli kalkınma planı ile programlara uyulup, uyulmadığı,

-İşletme bütçelerinin gereklere, işlemlerin bütçelerine, maliyet, bilanço ve sonuç hesaplarının dönem faaliyetlerine uygunluğu,

-Çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup, uyulmadığı,

-İşlemlerin hukuka uygunluğu,

-Verimlilik ve kârlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,

-İşletmelerin zarara uğratılıp, uğratılmadığı,

hususlarını incelemektedir (72 sayılı KHK, madde 22).

YDK'nın denetim çalışmaları; denetim ve inceleme grupları vasıtasıyla, gerek teşebbüs merkezinde, gerekse taşra teşkilatında yaptığı incelemelerle gerçekleştirilmektedir. Denetim ve inceleme gruplarınca yapılan denetim çalışmaları bir rapor haline getirilmekte ve üyeler kurulu kararıyla kesinleşmektedir. YDK'nın denetim çalışmaları sonucunda;

-Yıllık denetim raporu,

-İvedi durum raporu,

-Özel inceleme raporu,

-Genel rapor

olmak üzere dört çeşit rapor hazırlanmaktadır (Kenger, 2002: 75).

YDK'ca hazırlanan raporlar Başbakanlık'a sunulmakta, raporların gereken kuruluşlara dağıtımı Başbakanlık'ça yapılmaktadır. Denetime tabi kuruluşlar yıllık denetim raporları üzerine hazırlayacakları cevapları yetkili organlardan geçirmek suretiyle, raporu aldıkları tarihten başlayarak kırk beş gün içinde ilgili bakanlığa ve birer örneğini YDK'ya göndermek zorundadırlar.

İlgili bakanlıklar, bu cevapları kendi görüşlerini de ekleyerek en geç on beş gün içinde Başbakanlık'a sunmakta, görüşlerinin bir örneğini de YDK'ya göndermektedir.

YDK denetim çalışmaları sırasında ayrıca incelenmesini, teftiş veya tahkikini gerekli gördüğü hususlara raporlarında yer vermekte, inceleme, teftiş veya tahkiki istenen durumlar Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmektedir.

72 sayılı KHK'nın 30. maddesinde, YDK raporlarında, özellikle bakanlıklarca incelenmesi, teftişi ve tahkiki istenen konuların, bakanlıklarca sonuçlandırılması ve sonuçtan Başbakanlığa ve YDK'ya bilgi verilmesi, YDK'nın da görüşünü ayrıca Başbakanlığa bildirilmesi öngörülmüştür.

Raporlar ile bunlara verilen cevapların birer örneği Başbakanlıkça Maliye Bakanlığı ile DPT'ye gönderilmektedir. Teknik konularda ortaya çıkabilecek görüş ayrılıklarının Başbakanlıkça kesin sonuca bağlanması öngörülmektedir.

KİT'ler üzerinde, TBMM ve YDK dışında diğer bazı idare ve organların da çeşitli mevzuat çerçevesinde denetim yetkileri bulunmaktadır. Bu tür denetimler genelde belirli konularda ve gerektiğinde yapılmaktadır.

2.5.3. İlgili bakanlığın gözetim ve denetimi

KİT'ler mevzuat gereği birer bakanlıkla ilgilendirilmişlerdir. İlgili bakanlıklar teşebbüs, müessese ve bağlı ortaklık faaliyetlerinin kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerine uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevlendirilmiştir. Bu amaçla ilgili bakanlıklar, gerekli hallerde teşebbüslerin hesaplarını ve işlemlerini teftiş ve tahkike tabi tutmaya ve bunların iktisadi ve mali durumlarını tesbit ettirmeye yetkili bulunmaktadır. Ancak bu yetkinin kuruluşların görev ve yetkilerini daraltmayacak, normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanılması gerekmektedir.

İlgili bakanlıkça yapılan denetim, periyodik bir denetim şekli olmaktan ziyade belli konuların soruşturulmasına yönelik olarak ve gerektiğinde yapılmaktadır. İlgili bakanlıklar bu yetkilerini genelde kendi teftiş kurulları aracılığıyla kullanmaktadırlar.

KİT'ler ticari kuruluşlar olmakla birlikte aynı zamanda kamu yönetimi içinde yer almamaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi üzerinde genel denetim yetkisi bulunan denetim organlarının KİT'ler üzerinde de denetim yetkileri bulunmaktadır. Bu genel yetkili denetim organlarının denetimi periyodik yapılan bir denetim şekli olmayıp, gerektiğinde yapılmaktadır. Başlıca genel yetkili denetim organları;

-Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu,

-Başbakanlık Teftiş Kurulu,

-Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu,

-Hazine Kontrolörleri,

şeklinde sıralanabilir.

KİT statüsündeki bankalar da diğer bankalar gibi Bankalar Yeminli Murakıpları Kurulu tarafından da periyodik olarak denetlenmektedir.

2.6. KİT'lerin Türkiye Ekonomisi İçindeki Yeri

KİT'ler ilk kurulmaya başlandıkları 1920'li yıllar ile 1980 yılları arasındaki dönemde Türkiye ekonomisi içerisinde ağırlıklı bir paya sahip olmuştur. Bu dönemdeki istihdam, üretim, yatırım ve diğer iktisadi değerlerin çok büyük bölümü KİT'ler tarafından gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1980'li yıllardan itibaren KİT'lerin ülke ekonomisindeki payları azalmaya başlamış ve özelleştirme uygulamalarının hızlandığı 2002-2006 döneminde ise bu azalış daha da artmıştır.

KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki payı aşağıda başlıklar altında incelenmiştir.

2.6.1. KİT'lerin GSMH'daki Payı

GSMH, bir ekonomide bir yılda üretilen mal ve hizmetlerin parasal tutarının ifadesidir. KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki payının değerlendirmesinde, Türkiye GSMH'sı ve KİT GSMH'sındaki değişmeyi karşılaştırabiliriz. 1980 yılından başlayarak günümüze kadar yayımlanan verilerin değerlendirilmesi sonucunda;

1980-1984 döneminde, Türkiye GSMH'sının yıllık artış ortalaması, cari fiyatlarla yaklaşık %45 olurken, KİT GSMH'nın yıllık artış ortalaması %56 olmuştur. GSMH gelişimi açısından 1984 yılı dikkat çekmektedir. 1984 yılında, önceki yıla göre, Türkiye GSMH'sı cari fiyatlarla %59 artarken, KİT GSMH'sı %108 artmıştır. Ayrıca KİT'lerin bu dönem içinde Türkiye GSMH'sı içindeki payı ortalama yıllık %12 olmuştur. 1984 yılında bu oran %15 e yükselmiştir (Çetinkaya, 2001: 101-105).

1984-1988 döneminde, Türkiye GSMH'sının yıllık artış ortalaması, cari fiyatlarla %53 olurken, KİT GSMH'nın yıllık artış ortalaması %49,7 olmuştur. Bu dönemde KİT GSMH'nın Türkiye GSMH içindeki payı cari fiyatlarla ortalama %17 olmuştur.

1989-1993 döneminde, Türkiye GSMH'sının yıllık artış ortalaması, cari fiyatlarla yaklaşık %69,7 olurken, KİT GSMH'nın yıllık artış ortalaması yaklaşık %65,6 olmuştur. Bu dönemde KİT GSMH'nın Türkiye GSMH içindeki payı ortalama cari fiyatlarla %10,2 oranına gerilemiştir.

1994-1998 döneminde, Türkiye GSMH'sının yıllık artış ortalaması, cari fiyatlarla yaklaşık %92,2 olurken, KİT GSMH'nın yıllık artış ortalaması yaklaşık %79,7 olmuştur. Bu dönemde KİT GSMH'nın Türkiye GSMH içindeki payı cari fiyatlarla ortalama %10 olarak gerçekleşmiştir (Çetinkaya, 2001: 101-112).

1999-2005 döneminde de bu trent devam etmiş ve KİT GSMH'nın Türkiye GSMH içindeki payının gerilemesi devam etmiştir. Özelleştirmelerin de etkisiyle KİT sisteminin ekonomi içindeki payının daha da azalması beklenmektedir. KİT'lerin toplam brüt hasılatının GSYİH'ya oranının 2006 yılındaki %9 seviyesinden 2013 yılında %3,3'e düşmesi beklenmektedir. Aynı dönemde KİT sisteminde oluşturulan katma değerin GSYİH'ya oranının da %2'den %0,6'ya düşeceği öngörülmektedir. (DPT, 2006: 45-55)

1980-1990 yılları arasında, KİT'lerin GSMH içerisindeki payı inişli-çıkışlı bir seyir izlerken, 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren KİT'lerin yapısal sorunları ve özellikle de özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak GSMH içerisindeki payı azalmaya başlamış, özelleştirme uygulamalarının hızlandığı 2002 yılı sonundan itibaren de azalma hızlanmıştır.

2.6.2. KİT'lerin İstihdamdaki Payı

233 sayılı KHK'ya tabi olan KİT ve bağlı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenleyen 399

sayılı KHK'nın "temel ilkeler" başlığını taşıyan maddesinde "personelin hizmet şartlarına, statülerine, hak, yükümlülük ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesinde;

-İşin gerektirdiği nitelikleri haiz elemanların işe alınması ve işin gereğine uygun olarak yetiştirilmesi,

-Verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılması,

-Çalıştığı kuruluşta göreve devamını özendirecek bir özlük hakları sisteminin gerçekleştirilmesi,

-Girişimciliği, başarı ve çabasının maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşviki"

ilkeleri belirtilmiştir (399 sayılı KHK, madde 2).

KİT'lerde çalışan personelle ilgili istihdam esas ve usulleri kanunla belirlenmiş olmakla birlikte istihdam politikalarının esasları yıllık programlar ile genel yatırım ve finansman programı kararnameleri, bunların yanında Başbakanlık tarafından ihtiyaç duyulan zamanlarda yayımlanan genelgelerde ayrıca düzenlenmektedir.

23.11.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2006 yılı Genel Yatırım ve Finansman Programı kararnamesinin istihdamla ilgili hükmü, 3. maddesinde yer almaktadır. Söz konusu kararname maddesi, bilgi amaçlı olarak tezin ekler bölümüne (EK:2) konulmuştur.

2007 yılına ait Genel Yatırım ve Finansman Kararnamesin de de benzeri hüküm yer almaktadır.

KİT'lerin istihdam içindeki payının son yirmi yıllık seyri aşağıdaki tabloda, çalışanların alt dağılımları itibariyle gösterilmiştir.

Tablo 3: KİT'lerin yıllar itibariyle istihdamdaki payı

	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Memur	187.276	27.074	13.085	10.329	9.629	9.083	7.898	7.012	6.762
Sözleşmeli	4.159	185.083	165.074	141.801	128.447	120.691	108.029	86.870	86.362
Kapsam içi işçi	385.547	349.053	231.812	182.793	190.098	188.242	166.417	119.900	114.883
Kapsam dışı işçi	0	8.810	6.782	16.891	15.279	17.549	17.862	4.033	3.108
Geçici işçi	76.084	73.038	79.599	82.841	40.651	25.529	29.511	29.447	22.421
Genel Toplam	**653.066**	**643.058**	**496.352**	**434.655**	**384.104**	**361.094**	**329.717**	**247.262**	**233.536**

Kaynak: http://www.hazine.gov.tr/stat/kit/Tablo%208.1%20-%20Istihdam%20Sayilari.xls 10.11.2006

Memur: 657 sayılı Kanuna tabi ve 399 sayılı KHK'nın 1 sayılı cetvelinde bulunan personel
Sözleşmeli: 399 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 2 sayılı cetvelinde bulunan personel
Kapsam içi işçi: 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı bulunan personel
Kapsam dışı işçi: 4857 sayılı iş Kanunu'na tabi olup, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı bulunmayan personel
Geçici İşçi: 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup azami 11 ay çalışan personel

Kapsam dışı personelle ilgili mevzuatta bir düzenleme yer almamakta, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının konuyla ilgili görüşlerinde ve uyuşmazlık mahkemesi kararlarında tanımlama yapılmaktadır. Buna göre kapsam dışı personel, işçi statüsünde olmakla beraber toplu pazarlık hukuku dışında bırakılan ve sendika üyesi olamayan personeldir. Kapsam dışı olma, tarafların serbest iradesi ile belirlenmekle birlikte, KİT'lerde genel olarak yönetici düzeyinde personel kapsam dışı statüde bulunmaktadır.

Türkiye'de 2000 yılı sonu itibariyle toplam ülke nüfusu 67,4 milyon kişi, 15 ve daha yukarı yaştaki kurumsal nüfus 44,8 milyon kişi iken 2005 yılı sonunda ülke nüfusu 72,1 milyon kişi olmuştur. 2000 yılı itibariyle nüfusun 20,6 milyon kişisi çeşitli sektörlerde çalışmaktayken, 2005 yılında istihdam edilen kişi sayısı 22,1 milyon kişiye çıkmıştır. Türkiye'de istihdam edilenlerin çalışma çağındaki nüfus içindeki oranı %46 olarak gerçekleşmiştir. Türkiye'nin toplam istihdamı 1996 yılında 20,9 milyon kişi iken 5 yıllık süreçte bu rakam %1,5 oranında 315 bin kişi, 1999 yılına göre ise %4,9 oranında 1.064 bin kişi azalarak 20,6 milyon kişiye inmişken, 2005 yılı sonunda ise

%7,3 oranında artışla 22,1 milyon kişiye yükselmiştir. Nüfus artış hızı dünya ortalamalarının üstünde olan ve her yıl ortalama 1-1,5 milyon kişinin istihdam piyasasına girdiği Türkiye'de ülke ekonomisi ve istihdam piyasasının sağlıklı bir şekilde oluşması için istihdam edilenlerin her yıl artması beklenirken gerçekte istihdam miktarlarının azalması olumsuz bir gelişmedir (Öğüt, 2002 : 20-35).

Diğer taraftan tablo 3'teki verilere göre, ülke toplam istihdamının 1985 yılında 653 bin kişisi KİT'lerde çalışırken, bu sayı yıllar itibariyle gerileyerek 2000 yılında 1985 yılına göre %33,5 oranında 218,4 bin kişi azalarak 434,6 bin kişiye inmiştir. 2006 yılı sonu itibariyle KİT'lerde çalışan toplam kişi sayısı 233,5 bin kişi olarak gerçekleşmiştir. Diğer bir ifadeyle, 1985 yılına göre KİT'lerde çalışan kişi sayısı %64,2 oranında 419,5 bin kişi azalmıştır.

Özelleştirme uygulamalarının hız kazandığı 2000 yılı sonrasında, KİT'lerde istihdam edilen kişi sayısında da çok hızlı düşüşler olduğu tablo 3'ten görülmektedir.

KİT'lerde piyasa şartlarına uygun bir fiyatlandırma ve atıl istihdamı azaltma politikası izlenerek mali disipline riayet edilmiştir. Bu çerçevede, 2000 yılında özelleştirme kapsamında izlenen kuruluşlar dahil KİT sistemi GSYİH'nın yüzde 1,62'si oranında faiz dışı finansman açığı verirken, 2001 yılında yüzde 0,22 ve 2005 yılında yüzde 0,47 oranında faiz dışı fazla veren bir düzeye erişmiştir. Özelleştirmede başta Türk Telekom, Tüpraş, Erdemir, Atatürk Havalimanı ve Petrol Ofisinin özelleştirilmesi gibi önemli adımlar atılmış ve bu kuruluşlar özelleştirilmiştir. Bunun sonucunda da KİT'lerin istihdamdaki payı gerilemiştir (DPT, 2006: 40-52).

Ayrıca, KİT'lerin yeniden yapılandırılması, buralarda istihdam edilen personel sayısındaki azalmanın diğer bir sebebidir. 2007 Genel Yatırım ve Finansman Kararnamesi uyarınca da, daha önceki yıllarda olduğu gibi KİT'lerde önceki yılda ayrılan personel sayısının %10'u kadar yeni personel alımı uygulaması sürecek, yeni alınan personelin üretim ve hizmet birimlerinde doğrudan çalışması ve teknik nitelikleri sahip olmasına dikkat edileceği uygulaması devam edecektir.

2000 yılında Türkiye'de çalışan toplam 20.6 milyon kişinin %34,5'i (7.103 bin kişi) tarım, %18,2'i (3.738 bin kişi) sanayi, %44'ü (9.047 bin kişi) hizmetler, %3,3'ü (691 bin kişi) mali kuruluşlar sektöründe istihdam edilmekte iken bu değerler 2005 yılı sonunda sırasıyla %29,5, %19,4 ve %51,1 olmuştur. Sözkonusu dönemde hizmetler sektörünün payı artarken, tarım ve sanayinin payında azalma olmuştur.

İşsizlik ve özellikle de genç işsizlerin yoğun olarak bulunduğu Türkiye'de kamu kesiminin oluşturduğu istihdam olanaklarının da sürekli azalması toplumsal düzeyde etki oluşturmaktadır. KİT'lerin Türkiye istihdamındaki payı 1994 yılında %3,3, 1995 yılında %3 oranında iken KİT'lerde çalışan sayısının sürekli olarak azalmasıyla 2000 yılında %2,5'e gerilemiştir. 2000-2006 yılları arasında da bu azalma devam etmiş ve 2006 yılında KİT'lerin ülke istihdamındaki oranı %1,05 düzeyine gerilemiştir. Bu durumun oluşmasında özelleştirme politikaları yanında KİT'lerde yeni istihdamı kısıtlayıcı kararlar, toplam istihdam yönünden ise ülke ekonomisinin içinde bulunduğu olumsuz gelişmeler etkin rol oynamıştır.

Gelişmekte olan Türkiye ekonomisi açısından, sektörlere göre toplam istihdama bakıldığında tarım ve hizmetler sektörünün gelişen çarpık ekonomik ihtiyaçlar nedeniyle ekonominin gelişme gücünü oluşturan sanayi sektöründen çok üstün paya sahip olduğu görülmektedir. Bu olumsuzluk izlenen tüm özelleşme politikalarına rağmen KİT'lerde daha düşük seviyededir.

2.6.3. KİT'lerin Üretimdeki Payı

KİT'lerin üretim yönünden Türkiye ekonomisi içindeki yeri, mal ve hizmet üreten kuruluşlar ve mali kuruluşlar (bankacılık ve sigortacılık) olmak üzere iki grup halinde incelenecektir.

-Mal ve Hizmet Üretimi Yönünden

Madencilik sektöründe 1995-2000 yılları arasında KİT'lerin toplam üretim içindeki payları değişik gelişmeler göstermiştir. Beş yıllık süreçte

KİT'lerin Türkiye toplam üretimi içindeki payları tekel niteliği olan taş kömürü, boksit ve bor gibi madenlerde değişmemiş, demir cevheri üretiminde %51,5'den %62,2'ye, krom cevheri üretiminde %14,9'dan %41'e çıkarken, linyit üretiminde %67,7'den %63,9'a ham petrol üretiminde %76 dan %71,8'e gerilemiştir. Beş yılda krom cevheri dışında kalan tüm madenlerde gerek özel sektörlerde gerekse kamu sektöründe üretim artışı meydana gelmiştir. 2001-2005 arası dönemde de söz konusu durum devam etmiştir (BYDK, 2005: 50-55).

Tüketim malları alt sektöründe faaliyet gösteren Yem Sanayi A.Ş. ve SEK'in özelleştirilmesi ile KİT'ler yem sanayi ile süt ve süt ürünleri üretiminden bütünüyle çekilmiştir. 2000 yılında TİGEM tarafından üretilen 652 ton beyaz peynirin Türkiye toplam üretimindeki payı yalnızca %0,3 düzeyindedir. KİT'lerin 1995 yılı et üretiminde %5,4 olan payı 2000 yılında %1,5'e, 2005 yılında ise %1'in altına düşmüştür. Et ve Balık Ürünleri AŞ'nin kombinalarının bir bölümünün özelleştirilmesi, kalanlarının da %5-10 kapasite kullanım oranlarıyla çalışmaları et üretiminde KİT'lerin payının giderek azalmasına neden olmuştur.

Çay üretiminde 1995 yılında %61,3 olan KİT payı 2000 yılında %64,4, 2005 yılında ise %55,5 olmuştur. Şeker üretiminde son on yıl içinde 1995-2000 döneminde özel sektör üretimi %82, KİT üretimi ise %93 oranında artmış, şeker üretiminde KİT payı %76'dan %80'e yükselirken, 2001-2005 döneminde bazı şeker fabrikalarının özelleştirilmesi nedeniyle bu oranlar düşmüştür. KİT'lerin 1950'li yıllara kadar çok yüksek olan tekstil ürünleri üretimi içindeki payı, özel sektörün gösterdiği hızlı gelişme ve özelleştirmeler nedeniyle azalmış ve 2005 yılı itibariyle KİT payı kalmamıştır (BYDK, 2005: 52-60).

Aramalarında petrokimya ürünleri ile alüminyum üretiminde tekel konumunda olan KİT'lerin bu özelliği KİT'lerin özelleştirmesi ile son bulmuştur.

Türkiye'de petrol ürünleri üretiminde faaliyet gösteren beş rafineliden dördü TÜPRAŞ'a aitken, TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesi ile bunların tamamı özel sektöre devredilmiştir. 2005 yılına kadar petrol ürünleri çeşitleri üretiminde KİT payı %66,2 ile %100 arasında değişmiştir (BYDK, 2005: 52-60).

Aramalarından çimento ve toprak ürünlerinden tamamen çekilen KİT'lerin orman ürünleri sanayinde SEKA'ya bağlı fabrikalar da özelleştirilerek 2005 yılı itibariyle KİT'ler bu sektörlerden tamamıyla çekilmişlerdir. 1995-2000 yılları arasında Türkiye'de kağıt karton üretimi %27 oranında artmasına karşılık KİT kağıt-karton üretimi %12 oranında azalmıştır. Kuruluşundan 1980'li yıllara kadar kağıt-karton üretiminde Türkiye'de tek üretici olan KİT'lerin Türkiye toplam üretimindeki payı, yeni yatırım yapılmaması ve özel sektörün gösterdiği hızlı gelişme nedeniyle 1980 yılında %66'ya 1990 yılında %56'ya ve 2000 yılında %29'a düşmüştür (BYDK, 2005: 55-62).

2005 yılına kadar SEKA'ya bağlı bütün fabrikaların özelleştirilmesi ve 2005 yılında da SEKA tüzel kişiliğinin SÜMER Holdinge devredilmesiyle KİT payı kalmamıştır.

2000 yılında sıvı ham demirin %41,8'i, gübrenin %30,7'si, hadde üretiminin %24,6'sı ve külçe çeliğin %13,7'si KİT'ler tarafından üretilmişken, 2006 yılı sonu itibariyle TÜGSAŞ'ın tamamen özelleştirilmesi sonucu gübre üretimindeki kamu payı sona ermiştir.Ayrıca Ereğli Demir Çelik fabrikası da özelleştirilmiştir.

KİT'ler demiryolları ile ilgili lokomotif ve vagon üretiminde tekel konumundadır. 1999 yılında meydana gelen deprem nedeniyle Adapazarı'nda bulunan vagon fabrikasının büyük ölçüde hasar görmesi, vagon üretimini olumsuz yönde etkilemiştir. 2000 yılı itibariyle Türkiye'de ikisi KİT, üçü de özel sektöre ait olmak üzere toplam beş traktör fabrikası bulunmaktadır. Her biri 15.000 adet/yıl üretim kapasitesine sahip olan Türkiye Zirai Donatım AŞ. (TZD) ve TÜMOSAN AŞ. tarafından 2000 yılında 1.832 adet traktör üreterek Türkiye toplam üretiminin %4,9'unu gerçekleştirmiştir. Türkiye Zirai Donatım AŞ. (TZD) ve TÜMOSAN AŞ, 7 şubat 2003 tarihinde SÜMER Holding bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir.

2000 yılında Türkiye'de elektrik enerjisi üretimine TEAŞ'ın katkısı %59, bağlı ortaklıklarının katkısı %16 ve özel sektörün katkısı %25 olmuştur. 2000-2005 döneminde TEAŞ'ın yeniden yapılandırılması sonucu EÜAŞ'a ait bazı üretim tesislerinin özelleştirilmesi yanında, özel sektörün yaptığı enerji yatırımlarının çok yüksek seviyede olması sonucu KİT payı çok gerilemiştir.

2000 yılında Türkiye'de yolculuk yapanların %95,2'si karayolu, %3'ü demiryolu ve %1,8'i havayolu ile taşınmıştır. Yük taşımalarının ise %94,1'i karayolu, %5,8'i demiryolu ve %0,2 si de havayolu ile gerçekleşmiştir. 2000-2005 döneminde ise karayollarındaki yolcu taşımacılığı aynı oranı korurken, yük taşımacılığı %90 olarak gerçekleşmiştir.

KİT'ler tekel konumda olduğu demiryolu taşımacılığında son on yılda fazla bir gelişme sağlanamamışken, son birkaç yıllık dönemde hızlı tren projesi ile demiryolu taşımacılığının payının artırılması çalışması devam etmekte ve bu başarılı çalışma hızla bitirilmek üzeredir.

Havayolu taşımacığında ise THY'nin özelleştirilmesi sonucu KİT işletmeciliği sona ermiştir.

1995-2005 yılları arasında, tekel konumunda olmayan KİT'lerin Türkiye üretimindeki payının azalma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bazı KİT'lerin de tamamen özelleştirilmesi ile de bunların paylarının sıfıra düştüğü görülmektedir. KİT'lerin ekonomideki ağırlığı 1980'li yıllara kadar devam etmiştir. 1980'li yıllarda ithal ikamesi politikasının terk edilmesinden sonra yeterli miktarda kaynak oluşturamadıklarından için gerekli teknolojik yenileme yatırımlarını yapamayan ve birçoğu eski teknoloji ile çalışan KİT'ler rekabet koşullarına ayak uyduramamışlardır. Bir yandan özel sektörün güçlenmesi diğer yandan özelleştirme uygulamaları ile KİT'lerin üretimdeki payları bazı sektörlerde sona ererken, kalanlarda da giderek azalmıştır.

-Mali Kuruluşlar Yönünden

KİT'ler mali kuruluşlar yönünden sadece bankacılıkta faaliyet göstermektedir. Geçmişte sigortacılık ve diğer sektörlerde de faaliyette bulunan KİT'lerden, en son 2000 yılında 2 sigorta şirketinin özelleştirilmesi sonucu, mali kuruluş olarak sadece kamu bankaları kalmıştır.

2000 yılı sonu itibariyle Türkiye'de TC Merkez Bankası hariç 79 banka faaliyette bulunurken, 2005 yılı sonu itibariyle bu sayı 47'ye inmiştir. Ayrıca 2005 yılı sonu itibariyle 4 adet katılım bankası faaliyet göstermektedir. Banka sayısındaki azalış, 2001 krizi ve öncesinde bazı bankaların fona devri sonucu faaliyetine son vermeleri ve bankacılık sektöründe görülen birleşme ve devirlerden kaynaklanmıştır. Sektörde faaliyet gösteren bankaların toplam

aktif büyüklüğü 2002 yılında 130 milyar dolar iken 2005 yılı sonunda 296 milyar dolara yükselmiştir (TBB, 2006: I-6, I-9).

2003 yılında bankacılık sisteminde 36 adet mevduat bankası ile 14 adet kalkınma ve yatırım bankası olmak üzere toplam 50 adet banka faaliyet gösterirken, bunlardan, 3 adedi mevduat ve 3 adedi de kalkınma ve yatırım bankası olmak üzere toplam 6 adedi kamu bankasıdır. Toplam 5.966 adet banka şube sayısının %33,1 oranında 1.975 tanesi kamu bankalarına aittir. Ayrıca 123.249 sektör çalışanın %34'ü oranın 41.876 kişi kamu bankalarında istihdam edilmektedir (TBB, 2006: I-35, I-36).

2004 yılında sektörde faaliyet gösteren toplam banka sayısı 48'e gerilerken, toplam şube sayısı 6.106 olmuş ve bunun %35,3 oranında 2.153 tanesi kamu bankalarına aittir. 127.163 kişi olan sektör çalışanın %34'ü olan 43.267 kişi kamu bankalarında istihdam edilmektedir (TBB, 2006: I-35, I-36).

2005 yılında ise 47 banka (yine 6 tanesi kamu bankası), 6.247 şube ile faaliyet göstermiş ve bunun da %32,6'sı oranında 2.039 şubesi kamu bankalarına aittir. 132.258 sektör çalışanın %31,5'i olan 41.703 kişi kamu bankalarında istihdam edilmektedir (TBB, 2006: I-35, I-36).

2001 ekonomik kriziyle birlikte tüm bankacılık sektöründeki gerilemeye bağlı olarak kamu bankaları da zorlu bir süreçten geçmiştir. 3.7.2001 tarih ve 4684 sayılı Kanun'la T.Emlak Bankası AŞ, TC Ziraat Bankası ve T.Halk Bankası AŞ.'ye devredilerek tasfiye edilmesi ile kamu sermayeli ticaret bankası sayısı 3'e düşmüştür. Ayrıca kamu bankalarının görev zararları kapatılarak sermaye yapıları güçlendirilmiştir.

Kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırılması çerçevesinde bu bankalara görev zararları ve sermaye desteği için toplam 21,9 milyar dolar kaynak aktarılırken; operasyonel yeniden yapılandırma çerçevesinde şube ve personel sayıları rasyonel seviyelere düşürülmüştür. Kamu bankalarının sermayelerinin güçlendirilmesi ve görev zararı alacaklarının tasfiye edilmesiyle birlikte sistemi bozucu etkilerinin en aza indirilmiştir.

Kamu bankalarının, sektördeki toplam varlık ve kaynaklar içinde aldığı pay 2000 yılında %29,6 iken 2005 sonu itibariyle bu oran %31'e yükselmiştir. Aynı oran 2004 yılında % 35 seviyesindedir (TBB, 2006: I-7, I-27).

Ayrıca 2004 yılı sonu itibariyle toplam mevduatın %42'si kamu bankalarında iken 2005 yılı sonunda bu oran %38'e gerilemiştir. Kamu bankaları toplam YTL mevduatın %50'sine, yabancı para cinsi mevduatın ise %25'ine sahiptirler. Kamu bankalarının kullandırılan toplam kredilerdeki payı ise %25 seviyesindedir. Kalan krediler özel sermayeli bankalar tarafından kullandırılmıştır (TBB, 2006: I-7, I-38).

2004 itibariyle toplam aktif büyüklüğüne göre ilk beş banka içinde 1 kamu bankası yer alırken, 2005 yılında ilk beş banka içerisindeki kamu bankası sayısı 2'ye çıkmıştır. Her iki dönemde de kamu bankalarının 3 ü ilk on banka içerinde yer almaktadır (TBB, 2006: I-39).

2.6.4. KİT'lerin Yatırımdaki Payı

Türkiye'de 1980'li yıllardan bu yana egemen olan yaklaşım, devletin iktisadi yaşamdaki konumunu artık üretici veya yatırımcı olarak değil düzenleyici olarak görmek biçimindedir. Bu nedenle Türkiye'de son dönemde kamu yatırımlarına daha az pay ayrılmaktadır.2000'li yıllara kadar uygulanan ekonomi politikasına da bağlı olarak, finans sektörü, sanayi sektörüne, rantiye sınıfı da yatırımcı sınıfına üstün duruma gelmiş, mevcut varlıklar ile ticaret yapma, yeni yatırımlar yoluyla servet üretmeden daha karlı bir iş alanı haline dönüşmüştür.

Türkiye'de 2000 yılı ve sonrasındaki döneme ait GSMH değerleri ile yapılan sabit sermaye yatırımlarının, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki dağılımı tablo 4'te gösterilmiştir.

Tablo 4: Sabit sermaye yatırımları

Sabit Sermaye Yatırımları						
	Cari Fiyatlarla (Milyon YTL)					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GSMH	125.970	184.767	275.032	356.680	428.932	486.401
Sabit Sermaye Yatırımı	28.414	34.024	47.482	57.423	78.782	97.648
-Kamu	8.709	10.509	17.308	17.288	17.977	24.444
-Özel	19.705	23.515	30.175	40.136	60.805	73.204

Kaynak: http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0 10.12.2006

Büyüme hızını uzun dönemde belirleyen etkenlerden biri olan yatırımların yetersiz olması ekonomik büyümeye katkıyı da azaltmaktadır. 2000 yılı itibariyle sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ya oranı % 22,6 olmuştur. Bu oran 2001 yılında % 18,4, 2002 yılında % 17,4 ve 2003 yılında da %16,1 oranına gerilemiştir. 2004 yılında %18,4 ve 2005 yılında ise %20,1 oranında gerçekleşmiştir.

Sabit sermaye yatırımları açısından dikkati çeken bir nokta, GSMH içinde 1980'li yıllarda % 10 civarında olan kamu kesimi sabit sermaye yatırımları payının, izlenen ekonomik politikalar çerçevesinde ciddi biçimde geriletilmesidir. 2000 yılında kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının % 6,9 olmuştur. İzleyen yıllarda bu oran sırasıyla %5,7, %6,3, %4,8 ve %4,2 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılı itibariyle kamu sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ya oranı %4,7 olarak gerçekleşmiştir.

Özel kesim sabit sermaye yatırımları ise tüm beklentilere, teşviklere ve kredilere rağmen istenilen düzeyde değildir. 1993-1998 döneminde GSMH'nın % 19'u olan özel kesim sabit sermaye yatırımları 1999'da %15,9 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında bu payın yükselmesi beklenmekte iken gerçekleşme % 15,6 olmuş, izleyen yılda ise daha da gerileyerek % 12,7 olmuştur. Genel olarak 2000-2005 yılları arası dönemde özel kesim sabit sermaye yatırımlarının, GSMH'ya oranı %10-15 arasında gerçekleşmiştir.

DPT 2006 yılı tahmini sabit sermaye yatırım tutarı, 27.832 milyon YTL kamu, 93.300 milyon YTL'si de özel sektör tarafından olmak üzere toplam 121.132 milyon YTL'dir.

Kamu Kesimi Yatırımları

Kamu kesimi sabit sermaye yatırımları reel olarak geriletilirken, yatırımların sektörel dağılımında ve yatırımı gerçekleştiren kuruluşların ağırlığında da değişiklikler söz konusu olmaktadır. Özellikle toplam kamu yatırımları içinde KİT'ler tarafından yapılan yatırımlar gerilemektedir. Kamu sabit sermaye yatırımları içinde %40'lar düzeyinde olan KİT yatırımları, özelleştirmeye dönük uygulamalar nedeniyle giderek kısılmış ve KİT'ler yatırım yapamaz duruma getirilmiştir. Kamu kesimi yatırımlarının iç dağılımına bakıldığında, 2003 yılında kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının %43,4'ünün genel ve katma bütçeli kuruluşlar, %14,9'unun KİT'ler, %2,7'sinin İller Bankası, %33,3'ünün mahalli idareler, %e 2,5'inin döner sermayeli kuruluşlar %3,2'sini ise fonlardan sağlanan finansmanla gerçekleştirildiği görülmektedir.

DPT verilerine göre 2000 yılında KİT'ler tarafından gerçekleştirilen sabit sermaye yatırım tutarı, cari fiyatlarla, 2.141 milyon YTL iken bu değer 2002 yılında 3.185 milyon YTL, 2003 yılında 2.489 milyon YTL, 2004 yılında 3.593 milyon YTL ve 2005 yılında da 3.593 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir.

Kamu yatırımlarında dikkati çeken bir diğer önemli nokta ise özelleştirme kapsamına alınan KİT'lere verilen yatırım görevi olmaktadır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar 2003 yılı itibariyle toplam kamu sabit sermaye yatırımlarının %3'ünü oluşturan 455 milyon YTL yatırım yapmışlardır.

2004 yılı kamu kesimi sabit sermaye yatırımları dağılımında dikkati çeken nokta KİT'lerin yapacağı sabit sermaye yatırımlarının toplam kamu sabit sermaye yatırımları içindeki payının %16,2'ye yükselmiş olmasıdır. Buna karşılık yerel seçimlerin gerçekleştiği yıl itibariyle mahalli idarelerin yapacağı sabit sermaye yatırımı toplamın % 32,8'i ile bir önceki yılla neredeyse aynı düzeyde olmaktadır. Sabit sermaye yatırımlarının göreli olarak düşük

düzeylerde olması yanı sıra ekonomik sektörler itibariyle dağılımı da hızlı bir ekonomik büyümeyi sağlayacak şekilde değildir. Ülkede yapılan sabit sermaye yatırımlarının yetersizliği ve yatırımların sektörel dağılımındaki mevcut dengesizlik sorunu daha da büyütmektedir. Yatırımların sektörel dağılımına bakıldığında imalat sanayi ve enerji sektörlerine yapılan yatırımların payında bir yükselme olmadığı, hatta ciddi gerilemeler olduğu görülmektedir. Kamu kesimi sabit sermaye yatırımlarının sektörel dağılımı itibariyle enerji, ulaştırma, eğitim ve diğer kamu hizmetlerinin payının ağırlık taşıdığı görülmektedir. Son yıllarda özellikle enerji ve eğitim alt sektörlerinin payında yükselme söz konusudur. 2003 yılı itibariyle toplam kamu yatırımları içinde enerji sektörünün payı yüzde 15,2 ve ulaştırma sektörünün payı yüzde 27,9'dur. Uygulanan ekonomik politika yaklaşımı çerçevesinde kamu kesimi tarım, madencilik, imalat sanayi, turizm gibi sektörlere yatırım yapmaktan kaçınmakta ve bu sektörlerin toplam kamu yatırımları içindeki payı son yıllarda düşmektedir.

2000 yılında cari fiyatlarla KİT sabit sermaye yatırımları önceki yıla göre %107 oranında artmıştır. Bu artış diğer kamu kesiminde %55,9, özel sektörde ise %47,8'dir. Reel yatırımlar incelendiğinde, KİT yatırımlarının payının %7,5, kamu payının %23,1, özel sektör payının ise %69,4 olduğu görülmektedir. 1975-1979 yılları arasında KİT yatırımlarının payı toplam sabit yatırımların %25-29 u arasında belirip istihdam politikasının en büyük faktörü iken, bu pay 2000'li yıllarda %5-7 oranında gerilemiştir. Ancak yine 1970'li yıllarda KİT'ler oluşturdukları GSMH'nın %50-54'ü oranında yatırım yapıp büyük finansman açıkları verirken 2000'li yıllarda bu pay %10-15 oranına gerilemiştir. KİT finansman açıklarında en önemli unsuru yeni yatırım kaynak açıkları yerine marjinal verimi sıfır olup geçmiş yıllarda alınan fazla personelin ücret ödemeleri ve artan girdi fiyatları oluşturmuştur (BYDK, 2002: 57-63).

2.7. Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi

Özelleştirmeye ilişkin gerçekleştirilen üç temel yasal düzenlemeyi, 2983, 3291 ve 4046 sayılı yasalar olarak sıralamak mümkündür. Söz konusu

yasalar genel olarak özelleştirmeye ilişkin hususları düzenlemekle birlikte 1980'li yıllardan 2001 yılına kadar gelen süreçte, sundukları hizmetin özelliklerinden kaynaklanan yasal nedenlerle, enerji ve telekomünikasyon alanlarında ayrı düzenlemeler yapılmış, ayrıca ekonominin liberalleşmesi politikası doğrultusunda tekel niteliğini haiz bazı kamusal üretim alanlarında da (çay ve tütün gibi) özel sektörün de faaliyet göstermesine olanak sağlayan yasal değişikliklere gidilmiştir.

Söz konusu üç temel yasanın yanısıra, esas olarak KİT'lerin kuruluş ve faaliyetlerini düzenleyen 233 sayılı KHK'de de, özelleştirmeye ilişkin hükümler yer almıştır.

Özelleştirme İdaresi, 4046 sayılı Yasa çerçevesinde, KİT, KİT statüsünde olmayan ve hisselerinin çoğunluğu devlete ait iştirakler, Hazineye ait paylar, genel ve katma bütçeli idarelerin doğrudan hizmeti ile ilgili olmayan varlıkların özeleştirilmesi uygulamalarını gerçekleştirmektedir.

Özelleştirme uygulamalarına dayanak teşkil edecek yasal ve yönetsel altyapı oluşturma çalışmaları ile ilgili ayrıntılı bilgiye, tezin (EK:3) kısmında yer verilmiştir.

2.8. Özelleştirme Uygulama Sonuçları

Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1985 yılından, 2006 yılı sonuna kadar, 244 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 376 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 97 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır (ÖİB, 2001: 7).

23 kuruluştaki kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir. Bunlar arasında yer alan T. Öğretmenler Bankası Mayıs 1992'de Halk Bankası'na, Denizcilik Bankası Kasım 1992'de Emlak Bankası'na, Ardem A.Ş. Ağustos 1999'da Arçelik A.Ş.'ye devredilmiştir. TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD'ye iade edilmiştir. Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına

alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Yine kapsama alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise tasfiye edilmiştir. TEAŞ'ın bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve SOYTEK Elekt. Sant. Tes. İşl. ve Tic. A.Ş., ETİTAŞ Elekt. Teç. İmal. Tesisat A.Ş., MİTAŞ Madeni İnş. İşleri A.Ş. ile Kayseri ve Civarı Elekt. T.A.Ş. Mart 1998'de kapsam ve programdan çıkarılmış, eski statülerine iade edilmiştir. Eylül 1997'de kapsama alınan Oyak Sigorta şirketleri Ekim 1998 tarihinde kapsamdan çıkartılarak eski statülerine iade edilmiştir. Aralık 2000'de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001'de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. Eylül 2003'de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. 20 Mart 1990 tarihinde kapsama alınan Gönen Gıda Sanayi A.Ş. 5 Nisan 2006 tarihinde kapatılmıştır (ÖİB, 2001: 7-8).

Ayrıca, 1992 yılında kapsama alınan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir (ÖİB, 2001: 7).

Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. ile Güney Sanayii'ndeki kamu payları, 1993 yılında, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding'e, ETAĞ A.Ş. ise Ağustos 2001'de Turban Turizm A.Ş.'ye devredilmiştir. Bunun yanı sıra, çeşitli tarihlerde özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 15 iştirak hissesinin özelleştirme çalışmalarının Sümer Holding A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, sözkonusu 15 kuruluşta bulunan ÖİB'ye ait azınlık hisseleri, ÖYK'nın 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiş, 4 kuruluşun özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. Yasataş A.Ş. ile MEYBUZ A.Ş.'ye ait İdare hisselerinin özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli ÖYK kararı ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'ye devredilmiş, YASATAŞ EBÜAŞ bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Meybuz A.Ş.'nin ise özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. İGSAŞ İstanbul Gübre San. A.Ş. ise 15

Nisan 2002'de TÜGSAŞ bünyesinde birleştirilmiş ve özelleştirilmiştir. 2003 yılında kapsama alınan Manisa Pamuklu Men. A.Ş. ise Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir (ÖİB, 2001: 7-8).

Bunların dışında 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy elektrik santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığı'na iade edilmiştir. Sözkonusu santraller 2003 yılında yeniden kapsama alınmıştır. Ancak Kemerköy ve Yeniköy, 2006 yılında tekrar kapsamdan çıkarılmıştır. Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz ise 2000 yılında kapsamdan çıkarılmıştır.

Ayrıca, 2004 yılında kapsam ve programa alınan Manavgat İçme Suyu Tesisi, 2006 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.

1985 yılından 2006 yılına kadar geçen 20 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan, daha önce ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların büyük bir kısmı varlık veya kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir. Bugüne kadar, SEK ve YEM Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir. YEM Sanayii A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.'nin Kasım 1997'de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ'ın ise Temmuz 1999'da, tüzel kişilikleri Ticaret Sicil'den silinmiş, sözkonusu şirketler EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Bunun yanısıra, 7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulu özelleştirilen KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Ayrıca ORÜS Orman Ürünleri A.Ş. bünyesinde bulunan 21 işletmesi özelleştirilmiş, kalan 2 işletme SEKA'ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir. Öte yandan, İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte ERDEMİR'e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir. ÇELBOR A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki hisselerin tamamı 31 Mayıs 2002 tarihinde ERDEMİR'e devredilmiştir. T. Gemi Sanayii A.Ş. ise T. Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek Mayıs 2002'de tüzel kişiliği sona ermiştir. DİTAŞ Deniz İşletmeciliği A.Ş.' de bulunan %50, 98 oranındaki

hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde TÜPRAŞ'a devredilmiştir. Turban Turizm A.Ş., T. Zirai Donatım A.Ş. ve TÜMOSAN Türk Motor Sanayii A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde SÜMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir. SEKA ile Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÜGSAŞ), 19 Eylül 2005 tarihinde SÜMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir (ÖİB, 2001: 8).

KARDEMİR özelleştirmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır. NETAŞ ve TOFAŞ'da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB'nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır. 1990'lı yılların başında bir çok şirketteki kamu hisseleri kısıtlı da olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmış, 1998 yılında da T. İş Bankası'ndaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmesiyle yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. SÜMERBANK, DENİZBANK, ETİBANK ve ANADOLUBANK'ın özelleştirilmesi ile de kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır. DENİZ NAKLİYATI T.A.Ş.'nin özelleştirilmesi, TDİ'nin İzmir Körfez Hattı ile Şehir içi Yolcu ve Araç Taşımacılığı'nın da devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığından da çekilmeye başlamıştır. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB'de satışı sonucunda POAŞ'da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir (ÖİB, 2001: 9).

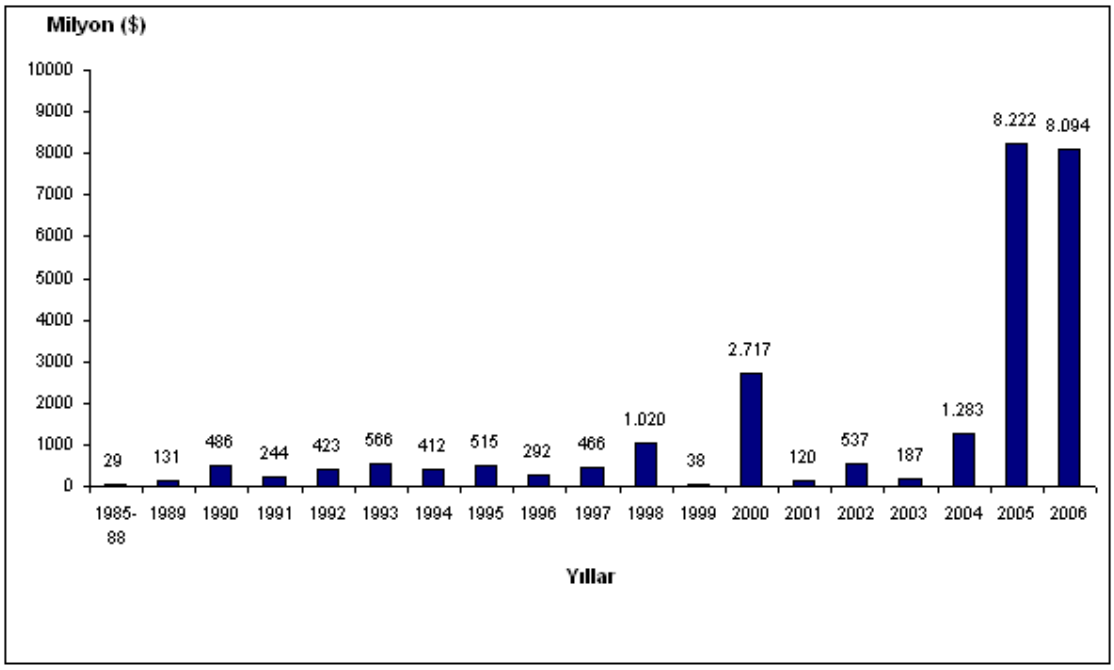
2006 yılı sonu itibariyle özelleştirme kapsamında 3, kapsam ve programda 12 olmak üzere toplam 15 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 11 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Sözkonusu 3 kuruluşun programa alınması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir. Bunun yanısıra, özelleştirme kapsamında 48 taşınmaz, 81 tesis, 6 liman, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları da yer almaktadır (ÖİB, 2001: 9).

Özelleştirme uygulamaları yarım kalmış tesislerin satış ve devirleriyle başlamış ve 20 yıllık süreçte; 195 kuruluşta hisse senedi veya varlık satışı şeklinde özelleştirme uygulaması yapılmış, bu kuruluşlardan 186'sında hiç kamu payı kalmamış, 1 kuruluş ise yasanın ikinci maddesi uyarınca bedelsiz olarak devredilmiştir.

Özelleştirme uygulamaları 1985 yılında başlamasına rağmen, 2000 yılına kadar önemli bir aşama kaydedilmemiştir. 2000 yılından itibaren düşük de olsa bir ivme kaydeden özelleştirme uygulamalarında, en büyük atılım 2005 ve 2006 yıllarında gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki tabloda, yıllar itibariyle özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirlere yer verilmiştir.

Şekil 2: Yıllar itibariyle özelleştirme gelirleri



Kaynak:Tablo 1'deki verilerden yararlanılarak oluşturulmuştur.

2006 yılı sonu itibariyle özelleştirme gelirlerinin; özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 98'lik bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve Hazine'ye aktarmaya ilişkin harcamalarda kullanılmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARININ İKTİSADİ ETKİNLİK VE VERİMLİLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ

Etkinlik ve verimlilik kavramları genelde birlikte kullanılmalarına rağmen aralarında farklılıklar vardır. Verimlilik daha çok miktar olarak çıktının ölçülmesini ele alan, esas itibariyle eldeki kaynaklarla azami üretim sağlanması ya da belirli bir ürünün mümkün olan en az kaynakla elde edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Etkinlik ise son otuz yıldır, özellikle kamu kesiminde kullanılan ve parasal çıktıları değil, faydayı ele alan, kuruluşun gerçekleştirdiği sonuç ile hedef program arasındaki uygunluğu araştıran, en az maliyetle en yüksek faydayı sağlamayı amaçlayan bir kavramdır (Çetinkaya, 2001: 172).

Verimlilik, ülkelerin kalkınma çabalarının yanında, teşebbüslerin başarı düzeylerinin ölçülüp değerlendirilmesinde de temel göstergelerden biri olarak kabul edilmektedir (Doğan, Baş, Aydın, 1989: 7).

İşletmeler açısından verimlilik, üretimde kullanılan çeşitli faktörlerin ne ölçüde etkin kullanıldığını da gösterir. İşletmelerin temel kuruluş amacı kâr olduğundan, kâr etmenin en önemli belirleyicisi de işletmenin verimlilik düzeyidir. Verimlilik artışı, kâr artışı sonucunu da beraberinde getirir (Özçer, Ilgaz, 1989: 72).

Verimliliği en kısa şekilde, hasılanın, üretim faktörlerinden herhangi birine oranı alarak tanımlayabiliriz. Verimlilik çeşitli mal ve hizmetlerin üretiminde kaynakların etkin kullanımını gösteren bir ifadedir.

Verimlilik artışı, belirli bir zaman parçası içinde, üretimde kullanılan üretim girdilerinin miktarı sabit tutulup, aynı zaman parçası içinde üretimden elde edilen mal ve hizmetlerin miktarı artırılarak sağlanabileceği gibi, üretimden elde edilen mal ve hizmetlerin miktarı sabit tutulup, üretimde kullanılan üretim girdilerinin miktarının azaltılması suretiyle de sağlanabilir.

Verimlilik araştırmaları esas itibariyle sayı, ton, metre gibi miktar üzerinden yapılabileceği gibi miktar birimi yerine tutar (parasal değer) üzerinden de yapılabilir. Verimlilik;

$$\text{Verimlik} = \frac{\text{Üretilen mal veya hizmet}}{\text{Üretim için kullanılan girdiler}}$$

temel formülüyle açıklanabilir.

Etkinlik kavramı ise yapılan işte verimli sonuçlar elde etmeye yarayan yöntemlerdir. Yani bir girdi unsurunun fiili kullanım durumunun belli tekniklerle (Endüstri mühendisliği vb.) saptanmış standartlara kıyaslanması ile bulunan bir göstergedir, şeklinde tanımlanabilir (Ünal, 1998: 116).

Etkinlik, kurumların kendilerine doğru ve üzerinde mutabakat sağlanmış hedefler tanımlama ve belirleme kapasitelerini ifade eder. Etkinlik kriteri bir işletmenin kendi standartlarına göre ne kadar başarılı olduğudur. Kaynakların etkin kullanımı aynı zamanda verimli olmasını da gerektirmektedir.

Verimlilik ve etkinlik kavramları farklı olmakla birlikte, verimlilik kavramı, etkinlik kavramını da kapsayan daha geniş bir ifadedir.

Verimlilik çeşitli oranlarla ölçülmektedir. İşgücü verimliliği, sermaye verimliliği vb kısmi verimlilik ölçütleri yanında toplam faktör verimliliği de ölçülebilmektedir. Verimlilik ölçütleri, öngörülen amaçlara göre oluşturulabilmektedir.

Özelleştirme uygulamalarıyla ilgili olarak yapılan araştırmalarda özelleştirilen her KİT'te kârlılık ve verimlilik göstergelerinin artmadığı, bazılarında olumlu gelişmeler yaşanırken bazılarında da durumun daha kötüye gittiği saptanmıştır.

Çeşitli sendikalar tarafından yapılan çalışmalar ve Dünya Bankası uzmanlarınca hazırlanan ülke raporlarında da zaman zaman tekelleşmeyi önleyici ayrıntılı düzenlemeler yapılmadan, fiyat, üretim, yatırım gibi konularda bağımsız düzenleyici kurumlar oluşturulmadan, ülkenin gelişmişlik düzeyi, piyasaların yapısı, gelişmişliği, teknolojinin durumu, gelir dağılımı ve bölgesel gelişmişlik farkları gibi hususlar dikkate alınmadan, kısa dönemde bütçe

açıklarını kapatmak için, devlete gelir sağlamayı hedefleyen, öncelikleri doğru belirlenmemiş bir şekilde özelleştirme yapılmasının, ekonomide yarardan çok, zarar getireceği dile getirilmektedir.

Firdevs Feyza Ünal tarafından yapılan, özelleştirmenin KİT'lerde verimlilik üzerine etkisi, Türkiye Şeker Fabrikaları örneği konulu çalışmada, örnek seçilen fabrikalarla ilgili değişik sonuçlar elde edilmiştir. Özelleştirme sonucunda verimliliği artan fabrikalar olduğu gibi, verimlilikleri değişmeyen fabrikaların olduğu sonucuna da rastlanılmıştır.

ÖİB tarafından 1989-1997 yılları arasında özelleştirilen 29 şirket ile 56 işletme biriminin, özelleştirme öncesi ve sonrası faaliyetlerine ilişkin yapılan incelemelerde ise çok farklı sonuçlara ulaşılmıştır.

1995 yılında özelleştirilen 31 adet SEK işletmesinden 7 tanesi, özelleştirme sonrası üretim faaliyetlerini durdurmuştur. Faaliyetlerine devam eden 24 işletme baz alındığında, personel sayısında %30, çiğ süt alımında ise %16,5 oranında artış görülmüştür. Faaliyetine devam eden 24 işletme kendi içinde değerlendirildiğinde, 8'inde süt alımının azaldığı, 1 işletmenin zaten özelleştirme öncesinde de faaliyette bulunmadığı, 2'sinin çiğ süt alımını diğer SEK işletmelerinden gerçekleştirdiği, dolayısıyla sadece 13 işletmede üretimin arttığı görülmektedir. 1999 yılında yapılan incelemelerde ise üretim faaliyetlerine son veren işletme sayısının 16 olduğu, 11 işletmede üretim artışı gerçekleştiği, kalan 4 işletmede üretim azalışlarına rağmen faaliyetlere devam edildiği tespit edilmiştir.

Yine 1995 yılında özelleştirilen 10 adet kombina (Et ve Balık Kurumu İşletmeleri) ile ilgili incelemelerde, işçi sayısında %46 oranında azalış olurken, üretim miktarında %45 oranında artış görülmüştür. Söz konusu 10 kombina kendi içinde değerlendirildiğinde ise; 4 işletmede %80-96 oranlarında üretim azalışı olduğu, 1 işletmede %5, iki işletmede %50, 3 işletmede ise %100'ün üzerinde üretim artışı olduğu görülmüştür.

İdare tarafından yapılan değerlendirmelerde, asgari 3 yıl üretim şartı ile satılan söz konusu işletmelerde, özelleştirme sonucu istenilen verimlilik ve kârlılık değerlerine ulaşılamadığı, bu durumun; hemen tamamı alt yapı ve makina-ekipman donanımı eksikliği çeken işletmelerin, büyük yatırımlara

ihtiyaç duyması, ancak özellikle yöre müteşebbisleri tarafından alınan işletmelerde, finansman sorunları nedeniyle gereken yatırımların yapılamamasından kaynaklandığı ifade edilmektedir.

Et ve Balık Kurumu, SEK, Sümer Holding gibi kuruluşların özelleştirilmesiyle ilgili getirilen üretim şartının, özelleştirmenin kârlılık ve verimliliği arttırmak amacı çerçevesinde getirildiğini söylemek mümkünse de, zaten eski bir teknoloji ile çok düşük kapasite kullanım oranlarından faaliyet gösteren bu işletmelerde, salt üretim şartı ile istenilen hedeflere ulaşılamadığı görülmüştür. 1998-1999 yılı özelleştirmelerinde, özelleştirmeye konu işletmenin son 3 yıllık üretim ortalamasının %50'si gibi oranlarda üretim şartı getirilmiştir. %10-30 arası kapasite kullanım oranları ile zaten kâr etmesi mümkün olmayan Holding işletmelerine, özelleştirme sonrası, bunun da yarısı olan %8-15 gibi son derece düşük kapasite kullanım oranlarının üretim şartı olarak getirilmesinin, verimlilik artışı sağlamak gibi bir amaçla uyuşmamaktadır.

Özelleştirme uygulamalarında, her kuruluşun ve içinde bulunduğu sektörün mevcut durumuna uygun politikalar geliştirilmesi, mevcut teknolojisi ile verimli çalışması olanaksız işletmeler için üretim değil, yatırım vb. şartlar getirilecek şekilde alternatifler oluşturulması, üretken bir birim olarak faaliyet göstermesi olanaksız olan veya ekonomik-sosyal koşullar çerçevesinde üretici bir birim olarak ihtiyaç duyulmayan birimlerin, sadece gelir amaçlı (arazi satışı şeklinde) özelleştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de özelleştirilen kuruluşlarla ilgili, genel olarak iki uygulama dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi, kuruluşun özelleştirme sonrasında hemen sermaye miktarının nominal ve ödenmiş olarak önemli ölçüde arttırılması (ki bu durum KİT'lere daha önce işin gereği olan sermayenin tahsis edilmediği ve yetersiz sermaye ile çalışmak durumunda kaldıklarını göstermektedir), diğeri ise personel sayısındaki azalmadır. Personel azalmasının, mevcut istihdam fazlalığını azaltmanın yanısıra, maliyetleri düşürmek amacına yönelik olduğu, yüksek ücretli sendikalı işçilerin işten çıkarılarak, yerlerine asgari ücretli ve sendikasız işçilerin alındığı şeklindeki tespitlerden anlaşılmaktadır. Bu da giderlerde düşüşle beraber kârlılık ve verimlilikte artış yönünde etki meydana getirmektedir.

3.1. Araştırmanın amacı

Özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlik açısından doğurduğu sonuçlar konusunda çok farklı görüşlerle karşılaşmaktayız. Türkiye'de özelleştirilen kuruluşların özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası performanslarıyla ilgili olarak yapılan araştırmalarda, tüm kuruluşlarda özelleştirme sonrası kârlılık ve verimliliğin hemen artmadığı, kimi kuruluşlarda kârlılık artarken verimliliğin düştüğü, kimi kuruluşlarda kârlılığın düştüğü ancak verimliliğin arttığı, bazı durumlarda ise iki göstergenin de birlikte düştüğü veya arttığı görülmekle birlikte kârlılık ve verimlilik artışı olan kuruluşların daha fazla olduğu görülmektedir.

Türkiye'de kuruluşların özelleştirme sonrası faaliyetlerine ilişkin araştırmalar esas olarak sendikalar, akademisyenler ve ÖİB tarafından yapılmıştır. Söz konusu çalışmalarda, farklı sektörlerde bazen farklı sonuçlarla karşılaşılmakla birlikte, verimlilik, istihdam gibi göstergelerde genellikle benzer sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir.

Elde edilen sonuçlarda genel olarak, özelleştirme sonrası kuruluşlarda istihdam azalması olduğu bunun yanında verimlilikte artışlar olduğu görülmektedir. Kârlılık konusunda ise çok farklı sonuçlara ulaşılmaktadır.

Kârlılık azalışlarının incelenmesinde ise daha önce KİT olan kuruluşların kullanmadığı bazı vergisel avantajların, özel sektör tarafından kullanılıp, vergiden kaçınmaların çok yoğun olduğu, bu nedenle de kârlılıklarının düşük gibi görünmesine rağmen, aslında kârlılıklarının görünenden daha yüksek olduğu gerçeğidir. Ayrıca özelleşen KİT'lerin yapmış olduğu yüksek miktardaki yatırım harcamaklarının gider kaydı neticesinde kârlılıkları düşük görülmektedir.

Yapılacak olan bu araştırmada ise, özelleştirmenin kaynak kullanımında iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından oluşturduğu etki, Türkiye'deki özelleştirme uygulamaları açısından incelenecektir. Bunun için de sektörel bazda (sanayi, hizmetler ve finans) özelleştirilmiş örnek kuruluşlar seçilip özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verimlilik ve etkinlik durumları incelenecektir.

3.2. Araştırmanın Önemi

Yapılan çalışmada, özelleştirilen kuruluşların, özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası etkinlik ve verimlilik durumları incelenerek, özelleştirmenin ülke ekonomisine sağladığı olumlu ve olumsuz sonuçlar tesbit edilmeye çalışılmaktadır. Kısaca, özelleştirme uygulamaları yapılıp KİT'ler özel sektöre devredilsin mi yoksa bu uygulamalar yapılmayıp kuruluşların devlet tarafından işletilmesine devam mı edilsin sorusuna cevap bulunmaya çalışılmaktadır.

3.3. Araştırmanın Yöntemleri

Araştırmada, özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından etkisi genel olarak inceleneceği için öncelikle, incelenecek örnek kuruluşlar sektörel bazda (sanayi, hizmetler ve finans) ayrıma tabi tutulup, örnek alınan kuruluşların özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verimlilik karşılaştırmaları yapılmaya çalışılacaktır. Verimlilik ve etkinlik araştırmalarında esas olarak parasal tutarlar değil, personel, üretim miktarı ve satış miktarı vb gibi miktar değerleri alınacaktır.

Finans sektörünün kendine has özellikleri nedeniyle, hizmetler sektöründen bağımsız olarak incelenmesine ihtiyaç duyulmuştur.

Özeleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası döneme ait bilgi ve veriler, BYDK raporları, ÖİB, ilgili kuruluşların faaliyet raporları ve ilgili sektör kuruluşlarının yayınlarından elde edilmiştir. Elde edilen veriler tasnif edilip, incelemede esas veri olarak kullanılmış, özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası değerler bulunup, karşılaştırılmış ve yorumlanmıştır.

Varsayımlar;

-Özelleştirmenin temel amaçlarından biri, kaynakların özel sektör tarafından, kamuya göre daha verimli ve etkin kullanıldığıdır.

-Kamu ekonomisinin ve özellikle de KİT'lerin piyasa disiplininden yoksun koşullarda çalıştıkları kabul edilmektedir. Bu da etkin kaynak dağılımını etkilemektedir.

-Verimlilik artışı için mülkiyet değişikliği ile birlikte başka konularında incelenmesi gerekmektedir.(Karar alma ve bu kararı uygulama mekanizmasının hızlanması, daha esnek bir teşkilat şemasına sahip olma, bağımsız yönetim organı gibi...)

Kapsam ve Sınırlar;

Araştırma, sanayi, hizmetler ve finans sektöründen seçilen özelleştirilmiş altı işletmeyi kapsamaktadır. İncelenen kuruluşların özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik değerleri tesbit edilip, karşılaştırılmaları ve yorumlanmaları araştırmanın kapsamını oluşturmaktadır.

Sanayi sektörü kuruluşları olarak, Türkiye'de ilk özelleşen KİT'ler arasında yer alan ve üzerinde birçok çalışma yapılıp, çok farklı sonuçlar bulunan ÇİTOSAN özellikle seçilip, incelenmiştir. İncelenen diğer kuruluş ise PETLAS'tır.

Hizmet sektöründe, Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ) ile Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ), finans sektöründe ise Denizbank AŞ. ve Ankara Sigorta AŞ. örnek kuruluş olarak seçilip incelenmiştir.

Veri Toplama Yöntemi;

İncelenen söz konusu kuruluşlara ait veriler, kuruluşlarla ilgili istatistiki bilgi, tablo ve grafikler yardımıyla toplanıp incelenmiştir. Sözkonusu veriler ise ilgili kuruluşların faaliyet raporları, BYDK raporları, ÖİB verileri vb. kaynaklardan elde edilmiştir.

Sanayi sektöründeki kuruluşların, üretim, satış, personel, yatırım, kâr/zarar durumları belirtilmiştir. Çalışmada fiziksel verimlilik olarak başta işgücü veriliği olmak üzere üretim ve satış verimlilikleri hesaplanmıştır.

Fiziksel işgücü verimliliği; Yıllık Üretim miktarı/Personel sayısı

; Yıllık Satış Miktarı/Personel sayısı

olarak ele alınmıştır.

Ayrıcada çalışmada, üretim miktarı ile satış miktarlarındaki değişmeler de verimlilik kavramı ölçümünde değerlendirilmiştir.

Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından incelenmesi sektörler itibariyle aşağıda incelenmiştir.

3.4. Sanayi Sektörü Şirketleri

3.4.1. Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi Ticaret AŞ (ÇİTOSAN)

Türkiye'de çimento ihtiyacının yurtiçi üretimle karşılanmasını sağlamak amacıyla, 23.10.1953/4-565 sayılı BKK ile ve 50 milyon TL sermaye ile kurulan Türkiye Çimento Sanayi TAŞ, zamanla AŞ olarak kurulan şirketlere ortak olmak suretiyle sektörün gelişmesine öncülük etmiştir (BYDK,2000: I).

ÇİTOSAN'ın ortaklarından; Afyon Çimonto Sanayi A.Ş.'nin %51 hissesi ve Ankara, Balıkesir, Söke ve Pınarhisar Çimento Sanayi T.A.Ş.'lerinin 8.9.1989 tarihinde Societe Des Çiments Francais firmasına satışları yapılmıştır. 1993 yılı sonuna kadar, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığına devredilen 19 fabrikadan 17 sinin satışı tamamlanmıştır (BYDK, 2000: I).

ÖYK'nın 14.5.1995 tarih ve 95/41 sayılı kararıyla ÇİTOSAN ile bağlı ortaklıkları ile iştirakleri özelleştirme kapsam ve programına alınmış ve fabrikaların özelleştirilmesi gerçekleşmiştir.

ÇİTOSAN'ın 30.6.1999 tarihinde yapılan olağan genel kurul toplantısında; ÖİB'nin 29.9.1998 tarih ve 1007 sayılı talimatı gereğince ÇİTOSAN'ın bilançosunda yer alan aktif ve pasif hesaplarındaki tüm hak ve yükümlülükleri ile birlikte 7 Temmuz 1999'da, tüzel kişilikleri Ticaret Sicil'den silinmiş, söz konusu şirket EBK AŞ bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir (BYDK, 2000: II).

Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının başlangıçta yaygın olarak çimento sektöründe gerçekleştirilmesi üzerine, çimento sektöründe

özelleştirme sonrası kârlılık ve verimlilik göstergelerindeki değişmelerle ilgili pek çok araştırma yapılmıştır. Söz konusu araştırmalarda; mülkiyet şekli ile firma etkinliği arasındaki ilişki konusunda çok farklı sonuçlara ulaşılmıştır.

Yapılan bu çalışmada öncelikli olarak, özelleştirilen fabrikaların, özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrasındaki, kapasite, üretim, personel sayısı, kişi başına üretim, satış miktarı ve kâr-zarar durumları, fabrika bazında ayrıntılı olarak gösterilip, daha kolay anlaşılması amacıyla toplu olarak tablo 6'da gösterilmiştir.

Tablo 5:Fabrikalar bazında özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası veriler

	ÖZELLEŞTİRME ÖNCESİ								ÖZELLEŞTİRME SONRASI								
	OPT. ÇİMEN. ÜRETİM KAPASİTE (Ton)	ÇİMEN. ÜRETİMİ (Ton)	KKO (%)	PERS. SAYISI	KİŞİ BAŞINA ÜRETİM (Ton)	İÇ SATIŞ (Ton)	İHRAC. (Ton)	NET KAR/ ZAR. (milyon TL)	OPT. ÇİMEN. ÜRETİM KAPASİ. (Ton)	ÇİMEN. ÜRET. (Ton)	KKO (%)	PERS. SAYISI	KİŞİ BAŞINA ÜRETİM (Ton)	İÇ SATIŞ (Ton)	İHR. (Ton)	NET KAR/ ZARAR (milyon TL)	TOPLAM FİİLİ YATIRIM HARCA. (ABD $)
ADIYAMAN	640.000	364.500	57	291	1.253	372.347	-	172.207	909.150	746.992	82	145	5.152	744.436	-	3.154.343	7.219.540
AFYON	480.000	405.474	84	366	1.108	402.916	-	1.243	480.000	416.173	87	119	3.497	418.899	-	2.450.973	15.081.590
ANKARA	990.000	727.602	73	355	2.050	727.602	-	83	1.584.000	699.876	44	129	5.425	696.354	-	-39.743	189.597.614
AŞKALE	390.000	309.400	79	244	1.268	313.392	-	52.122	600.000	600.614	100	213	2.820	600.614	120	7.384.482	27.694.175
BALIKESİR	450.000	383.700	85	399	962	383.368	-	3.050	460.000	359.270	78	127	2.829	282.002	78.198	14.022.102	15.837.286
BARTIN	300.000	274.296	91	299	917	270.676	-	9.197	300.000	164.283	55	124	1.325	163.427	-	-4.872.534	1.570.381
ÇORUM	445.000	413.173	93	354	1.167	412.740	-	6.045	626.000	392.917	63	69	5.694	265.033	-	4.568.062	25.810.097
DENİZLİ	640.000	553.000	86	313	1.767	555.054	-	8.231	2.450.000	912.141	37	246	3.708	809.648	109.067	-6.234.098	112.897.648
ELAZIĞ	410.000	270.500	66	278	973	273.127	-	-46.027	900.000	535.198	59	144	3.717	531.028	-	1.028.917	28.922.413
ERGANİ	680.000	337.990	50	295	1.146	336.331	-	48.237	684.000	187.857	27	132	1.423	190.651	-	259.406	642.472
GAZİANTEP	590.000	461.514	78	326	1.416	463.784	-	3.210	590.000	302.734	51	115	2.632	302.874	-	-5.470.193	3.549.804
GÜMÜŞHANE	125.000	102.000	82	68	1.500	101.220	-	-6.347	125.000	-	-	3	-	-	-	-6.406	7.131
İSKENDERUN	1.165.000	603.765	52	212	2.848	366.640	235.004	-3.267	1.000.000	441.863	44	93	4.751	442.091	4.700	3.590.036	16.372.978
KARS	250.000	194.431	78	202	963	183.890	13.604	-11.565	462.000	316.830	69	126	2.515	316.830	-	2.245.187	12.044.998
KURTALAN	475.000	283.081	60	256	1.106	282.205	-	240.833	990.000	633.100	64	186	3.404	629.107	1.645	5.767.000	6.316.246
LADİK	655.000	575.200	88	309	1.861	570.510	-	52.296	900.000	401.815	45	127	3.164	401.790	-	-8.325.556	2.141.840
LALAPAŞA	800.000	489.000	61	214	2.285	485.003	-	-427.041	800.000	448.020	56	115	3.896	450.707	-	-1.218.949	833.091
NİĞDE	450.000	335.770	75	212	1.584	334.980	-	1.641	916.500	494.245	54	138	3.581	492.421	-	8.196.804	27.482.304
PINARHİSAR	450.000	439.620	98	365	1.204	441.329	-	4.546	900.000	494.862	55	155	3.193	488.405	-	3.722.389	65.134.102
SİVAS	325.000	290.000	89	355	817	290.000	-	-14.946	615.000	347.250	56	126	2.756	351.809	-	1.856.240	12.591.545
SÖKE	230.000	251.040	109	282	890	250.409	-	1.717	1.177.250	503.748	43	262	1.923	505.694	108	5.726.558	139.946.880
ŞANLIURFA	475.000	337.626	71	285	1.185	341.446	-	27.004	475.000	215.632	45	110	1.960	215.477	-	-3.531.075	1.790.669
TRABZON	390.000	396.910	102	277	1.433	397.198	-	1.243	390.000	205.972	53	117	1.760	204.405	-	-6.649.642	2.505.470
VAN	210.000	195.773	93	180	1.088	193.425	-	31.655	210.000	135.716	65	105	1.293	135.246	-	-704.542	581.972
TOPLAM	**12.015.000**	**8.995.365**	**75**	**6.737**	**1.335**	**8.749.592**	**248.608**	155.367	**18.543.900**	**9.957.108**	**54**	**3.226**	**3.087**	**9.638.948**	**193.838**	22.351.699	**716.572.245**

Kaynak:http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/cimento_genel.htm 20.10.2006

Tablo 6: Toplu olarak özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası veriler

Kıyaslama	Özelleştirme Öncesi	Özelleştirme Sonrası	Fark	Değişim %
Üretim Kapasitesi (Ton)	12.015.000	18.543.900	6.528.900	54,3
Üretim (Ton)	8.995.365	9.957.108	961.743	10,7
Kapasite Kul. Oranı (%)	75	54	-21	-28
Personel Sayısı	6.737	3.226	-3.511	-52,2
Kişi Başı Üretim (Ton)	1.335	3.087	1.752	131,2
Toplam Satış (Ton)	8.998.200	9.832.786	834.586	9,3
Kâr/Zarar (Milyon TL)	155.367	22.351.699	22.196.332	1.432
Yatırım Harc. (USD)	-	716.572.245	716.572.245	100

Tablo 5'teki verilerden hareketle tarafımca hazırlanmıştır.

Tablo 5 ve tablo 6'daki verilerin, verimlilik ve etkinlik açısından incelenmesinde;

Özelleştirme öncesinde çalışan personel sayısı 6.737 kişi iken, özelleştirme sonunda çalışan personel sayısında %52,2 oranında, 3.511 kişi azalarak 3.226 kişiye düştüğü,

Buna karşılık kişi başına üretim miktarı, 1.335 tondan, %131,2 oranında, 1.752 ton artışla, 3.087 tona yükseldiği,

Özelleştirme öncesi kişi başına satış miktarı 1.335 ton iken, özelleştirme sonrasında kişi başı satış miktarı %128,3 oranında 1.713 ton artışla 3.048 ton olarak gerçekleşmiştir.

Özelleştirme öncesinde üretim kapasitesinin 12.015 bin ton iken, özelleştirme sonunda bu değerin %54,3 oranında, 6.529 bin ton artarak 18.544 bin tona ulaştığı,

Özelleştirme öncesinde üretim miktarı 8.995 bin ton iken, özelleştirme sonunda bu değerin %10,7 oranında, 962 bin ton artarak 9.957 bin tona ulaştığı,

Üretim miktarının %10,7 oranında artmasına karşılık, satış miktarının da yaklaşık aynı oranda arttığı, (%9,3) dolayısıyla stok birikimine yol açılmayıp pazarlandığı ve üretim artışı kadar pazar payının da artırıldığı,

Özelleştirme öncesi hiç yatırım harcaması yapılmazken, özelleştirme sonrasında 716 milyon dolar yatırım harcaması yapıldığı görülmüştür.

Tablo 6'ya göre özelleştirme sonunda kârlılıkta da çok yüksek oranda artış olduğu görülmektedir. Ancak verimlilik ve etkinlik araştırmamızı miktar üzerinden yaptığımızdan incelememizde parasal değerler dikkate alınmamıştır.

Özellikle 2003 yılı ve izleyen yıllarda inşaat sektöründe görülen yüksek oranlı canlanma, sektörde faaliyet gösteren firmaların verimlilik, etkenlik ve kârlılıklarını daha da artırmıştır.

3.4.2. PETLAS Lastik Sanayi A.Ş.

1976 yılında kurulan ve on üç yıl sonra 1989'da üretime başlayan PETLAS, 1990 yılında özelleştirme kapsamına alınmış ancak 1997 yılına kadar alıcı bulamamıştır.

Mayıs 1997 tarihinde 35.750 bin dolar bedelle ve blok satış yöntemiyle özelleştirilmiştir.

Kuruluşun özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası değerlerini veriler halinde aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 7:PETLAS'ın özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verileri

	Özelleştirme Öncesi	Özelleştirme Sonrası	Fark	Değişim %
Üretim (Adet)	691.000	829.000	138.000	20
Kapasite Kul. Oranı (%)	35	47	12	34,3
Personel Sayısı	979	706	-273	-27,9
Kişi Başı Üretim (Adet)	705,8	1174,2	468,4	66,4
Toplam Satış (Adet)	557.000	779.000	222.000	39,9
Yatırım Harc. (USD)	-	4.050.000	4.050.000	100

Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 7'deki verilerin verimlilik ve etkinlik açısından incelenmesinde;

PETLAS'ta özelleştirme öncesinde çalışan personel sayısı 979 kişi iken, özelleştirme sonunda çalışan personel sayısında %27,9 oranında, 273 kişi azalarak 706 kişiye düştüğü, buna karşılık kişi başına üretim miktarı, 705,8 adetten, %66,4 oranında, 468,4 adet artışla, 1.174 adete yükseldiği,

Özelleştirme öncesinde üretim kapasite kullanım oranı %35 iken, özelleştirme sonunda bu değerin %34,3 oranında artarak %47 oranına yükseldiği,

Özelleştirme öncesinde üretim miktarı 691 bin adet iken, özelleştirme sonunda bu değerin %20 oranında, 138 bin adet artarak 829 bin adete ulaştığı,

Üretim miktarının %20 oranında artmasına karşılık, satış miktarının %39,9 oranda arttığı, dolayısıyla üretim artışından daha fazla pazar payının genişletildiği,

Özelleştirme öncesi hiç yatırım harcaması yapılmazken, özelleştirme sonrasında 4.050 bin dolar yatırım harcaması yapıldığı görülmüştür.

3.5. Hizmetler Sektörü Şirketleri

3.5.1. Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ)

Türkiye'nin ilk yer hizmetleri şirketi olan HAVAŞ, 1933 yılında devlet tarafından havayollarına yer hizmetleri ve ikram servisi sağlamak üzere kurulmuştur.

Şirketin ikram hizmetleri 1987 yılında USAŞ adı altında ayrılarak özelleştirilirken, yer hizmetleri bölümü Havaalanı Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ) olarak faaliyetlerine devam etmiştir.

1995 yılı Nisan ayında HAVAŞ hisselerinin %60'ının Türkiye'nin hızla büyümekte olan gruplarından biri olan Park Gruba satılması ile şirketin yer hizmetleri bölümü de özelleştirilmiştir. Böylece HAVAŞ, değişen yönetim anlayışı ile pazarın lideri olma yolunda hızla kendini yenileme çalışmalarına başlayarak önceliği ekipman yenileme ve insana yatırım yapmak yoluyla hizmet kalitesini yükseltmeye vermiştir.

HAVAŞ'ın özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası dönemine ait verileri aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 8:HAVAŞ'ın özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası personel sayısı

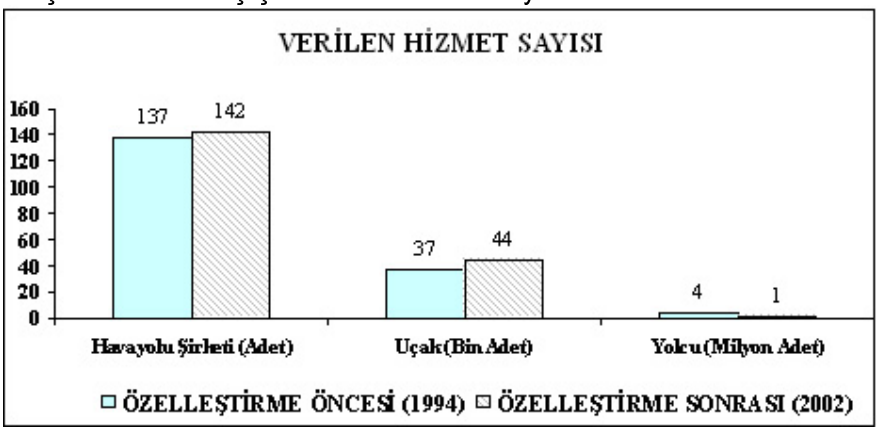
Personel Sayısı :

17.04.1995	2000	2001	2002
2.256	1.707	1.808	1.697

Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

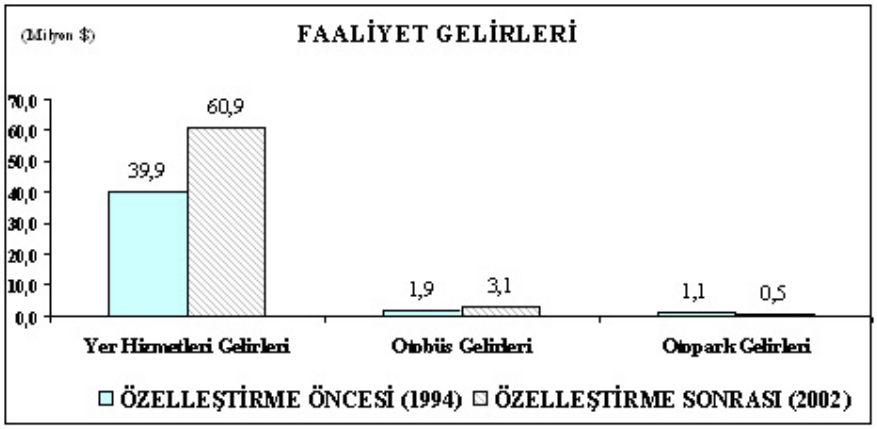
Verilen Hizmet :

Şekil 3: HAVAŞ'ça verilen hizmet sayısı



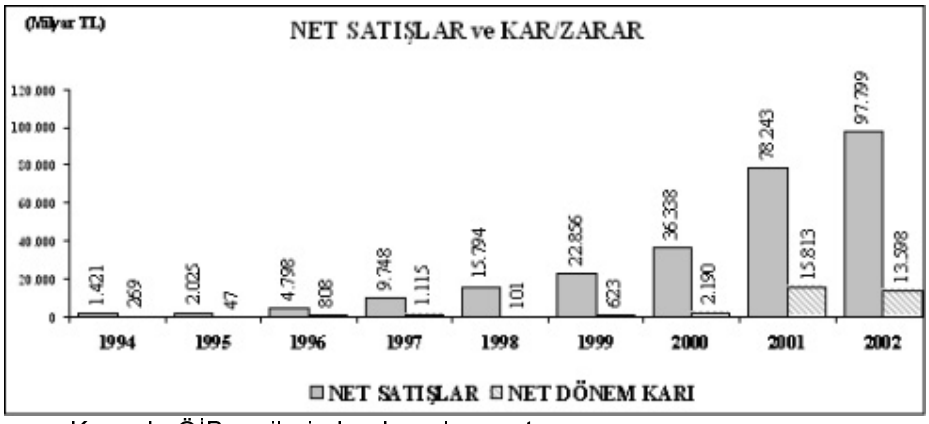
Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 4: HAVAŞ'ın faaliyet gelirleri :



Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 5: HAVAŞ'ın net satış ve Kar/Zararı :



Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Özelleştirme sonrası yatırım harcaması: 54,6 Milyon Dolar (17.4.1995 - 31.12.2002

Tablo 8 ve şekil 3, 4 ve 5'teki verilerin verimlilik ve etkinlik açısından incelenmesinde;

HAVAŞ'ta özelleştirme öncesinde çalışan personel sayısı 2.256 kişi iken, özelleştirme sonunda çalışan personel sayısında %24,3 oranında, 549 kişi azalarak 1.707 kişiye düştüğü, bu değerin 2002 yılı itibariyle 1.697 kişiye gerilediği,

Buna karşılık hizmet verilen havayolu şirketi sayısı özelleştirme öncesi 137 iken, özelleştirme sonrasında %4 oranında 5 artarak 142'ye çıktığı,

Özelleştirme öncesi hizmet verilen uçak sayısı 37 bin iken özelleştirme sonrası bu sayı %18,9 oranında 7 bin artarak 44 bine yükseldiği,

Hizmet verilen şirket ve uçak sayısındaki artışla beraber, personel sayısının gerilemesi sonucu, kişi başına düşen hizmet verme oranının, dolayısıyla personel verimliliğinin yükseldiği,

Dolar bazında faaliyet gelirlerine bakıldığında, özelleştirme öncesinde 39,9 milyon dolar olan faaliyet gelirinin, özelleştirme sonrasında %52,6 oranında 21 milyon dolar artışla 60,9 milyon dolar yükseldiği yine aynı şekilde özelleştirme öncesine göre net karlılığının arttığı,

Özelleştirme öncesi hiç yatırım harcaması yapılmazken, özelleştirme sonrasında 54,6 milyon dolar yatırım harcaması yapıldığı görülmüştür.

3.5.2. Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ)

USAŞ AŞ'nin özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verileri aşağıda gösterilmiştir.

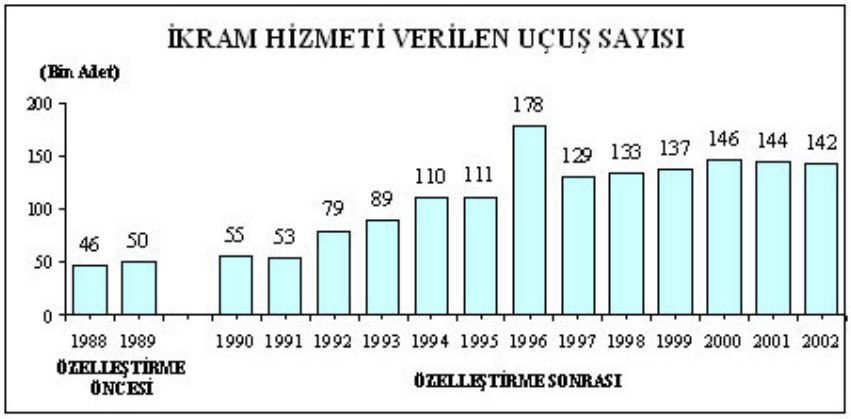
Tablo 9: USAŞ'ın özelleştirme öncesi ve sonrası personel sayısı

Personel sayısı :

11.08.1989	31.12.2001	31.12.2002
1.498	1.149	1.009

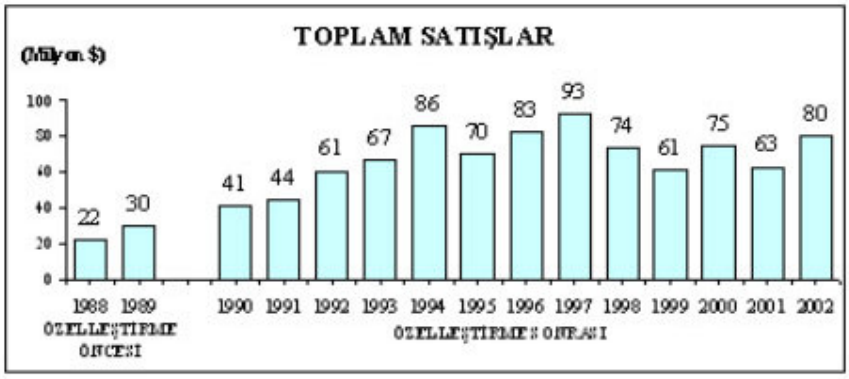
Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 6: USAŞ'ça verilen hizmet sayısı :



Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 7: USAŞ'ın satışları



Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 10: USAŞ'ın özelleştirme sonrası yatırım harcamaları:

(1990 - 2002)			
Yıllar	**Makina ve Teçhizat (Bin Dolar)**	**Arsa/Bina ve Diğer (Bin Dolar)**	**Toplam (Bin Dolar)**
1990	2.667,4	734,2	3.401,6
1991	271,6	83,8	355,3
1992	204,7	833,6	1.038,3
1993	373,4	357,9	731,3
1994	544,0	796,2	1.340,2
1995	458,7	515,7	974,4
1996	1.079,8	1.063,8	2.143,6
1997	2.116,1	587,2	2.703,3
1998	3.731,0	10.447,0	14.178,0
1999	12.806	0	12.806,0
2000	1.103	780	1.883,0
2001	4.371	13.104	17.474,6
2002	686	55	741,0
Toplam	**30.412,7**	**29.357,8**	**59.770,5**

Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 9 ve 10 ile şekil 6 ve 7 deki veriler, verimlilik ve etkinlik açısından incelendiğinde;

USAŞ AŞ'nin özelleştirme öncesi ve sonrası verilerinin karşılaştırılmasında;

İkram hizmeti verilen uçuş sayısında özelleştirme sonrası ilk yılda %10 oranında artış olduğu ve bu artışın yıllar itibariyle devam edip altıncı yılın sonu itibariyle artış oranının %356'ya yükseldiği, 2002 yılına kadar da bu yüksek oranın yaklaşık olarak korunduğu,

Dolar bazında incelenen satışlarında ise ilk yıl % 37 oranında artış olduğu ve bu oranın yıllar itibariyle arttığı,

Özelleştirme sonrasında toplam 59,7 milyon dolar yatırım harcaması yapıldığı görülmüştür.

3.6. Finans Sektörü Şirketleri

3.6.1. DENİZBANK A.Ş.

DenizBank, gelişmekte olan Türk denizcilik sektörüne finansman sağlamak üzere 1938 yılında bir devlet bankası olarak kurulmuştur. Banka yüksek standartları ve sunduğu ürün çeşitliliği ile kısa sürede Türk bankacılık sektörünün en saygın kurumlarından biri haline gelmiştir. 1992 yılında hükümetin bazı devlet bankalarını birleştirme kararı sonrasında Banka, Emlakbank çatısı altına girmiştir. 1997 yılında Emlakbank'tan ayrılan DenizBank ayrı bir tüzel kişilik olarak özelleştirilmiştir. Özelleştirme aşamasında, 1992 yılından sonra pasif konumda bulunan birkaç eski şube dışında, Banka'nın önemli bir aktifi bulunmamaktaydı.

1997 yılı başlarında Zorlu Holding, DenizBank'ı Özelleştirme İdaresi'nden satın almış ve aynı yılın Eylül ayında faaliye geçirmiştir. DenizBank esas olarak adı Türk bankacılık sektöründe iyi bilinen, faaliyete yeni geçmiş bir bankadır. Banka, etik kurallara bağlı bir şekilde yürüttüğü faaliyetleri ile kurumsal müşterileri ile sağlam ve çok yönlü ilişkiler kurmuştur.

DenizBank ağırlıklı olarak küçük ve orta ölçekli işletmeler, ihracatçılar, özel sektör şirketleri ve bireysel bankacılık müşterilerine yönelmiştir. En yeni teknolojilerin yanı sıra alternatif dağıtım kanallarından yararlanan, titizlikle oluşturulmuş şube ağı ile Banka, seçtiği pazarlarda mükemmele ulaşmak için çalışmaktadır. Yönetim kadrosunun sahip olduğu ortak akıl ve ihtiyatlı bankacılık uygulamaları sayesinde DenizBank müşterilerine uluslararası düzeyde en iyi bankalara eşdeğer hizmet vermekte ve daha büyük çaplı bankalar karşısında etkin bir alternatif oluşturmaktadır.

Tablo 11: Denizbank'ın özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verileri

Personel Sayısı :

Özelleştirme Öncesi (29.05.1997):	-
Özelleştirme Sonrası (31.12.2002):	2.860

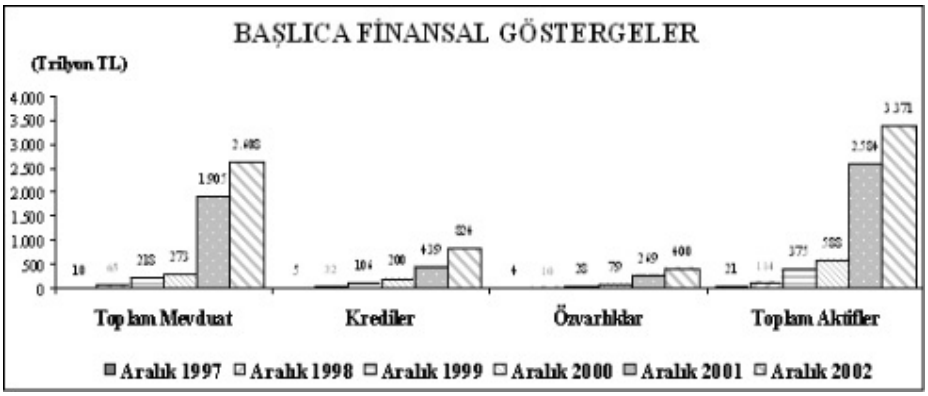
Şube Sayısı :

Özelleştirme Öncesi (29.05.1997):	3
Özelleştirme Sonrası (31.12.2002):	163

Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Başlıca Finansal Göstergeler:

Şekil 8. Denizbank'ın başlıca finansal göstergeleri



Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Özelleştirme sonrası yat. harcaması: 122,5 trilyon TL (29.5.1997-31.12.2002)

Tablo 11 ile şekil 8'deki verilerin verimlilik ve etkinlik açısından incelenmesinde;

Verilerden de görüldüğü gibi özelleştirme öncesi sadece 3 adet şubesi bulunan bankanın özelleştirme sonrasında şube sayısı 163'e çıkmıştır. Buna paralel olarak istihdam edilen personel sayısı da artmıştır,

Ayrıca, toplam mevduat, kredi, özkaynak ve toplam aktif verilerinde de özelleştirme öncesine göre yüksek miktarlarda artış olduğu görülmektedir.

3.6.2. Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi

26.09.1997 tarih ve 23122 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ÖYK'nın 18.09.1997 tarih ve 97/44 sayılı kararı ile Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi'ndeki Etibank Madencilik Genel Müdürlüğü'nün %84.50805 oranındaki hissenin özelleştirme kapsamına ve programa alınması hususu karar altına alınmıştır.

Polis Yardım ve Bakım Sandığı tarafından 20 Nisan 2000 tarihinde büyük hissesi Özelleştirme İdaresi'nden satın alınan Ankara Sigorta, geçirdiği değişimler ile personel yapısının önemli bir bölümünü yenilemiş, bilgi işlem alt yapısını tamamlamış, bölge müdürlüklerini yenilemiş ve yeni ürünlerini devreye sokmuş olup, ödenmiş sermayesini 2,5 trilyon TL'den 6 trilyon TL'ye

çıkartarak mali yapısını da güçlendirmiştir. Bu sermaye artışının tamamı nakden ödenmiştir. 12 Eylül 2002 tarihi itibariyle şirketin ödenmiş sermayesi 10 Trilyon TL'ye çıkarılmıştır.

Tablo 12: Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketi'nin özelleştirme öncesi ve sonrası verileri

Personel Sayısı :

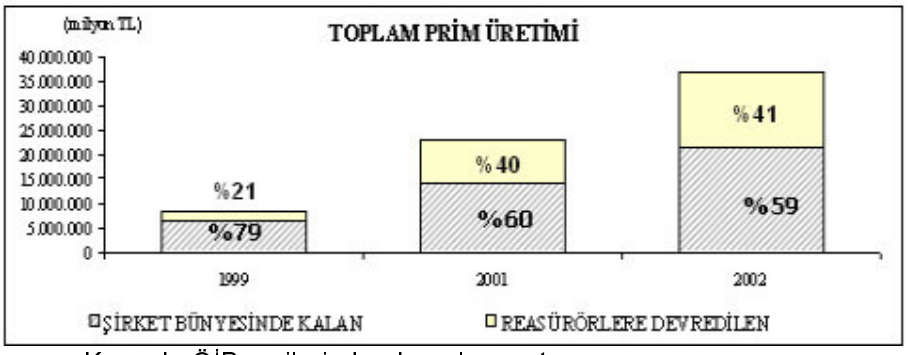
Özelleştirme Tarihindeki (20.04.2000):	134
Özelleştirme Sonrası (30.04.2003):	111

Acenta Sayısı ve Bölgelere Göre Dağılımı :

	20.04.2000	30.04.2001	30.04.2002	30.04.2003
Merkez	101	117	105	109
Ankara	53	76	88	78
İzmir	34	28	45	38
Bursa	19	26	31	35
Adana	23	41	27	30
Antalya	0	0	0	4
Toplam:	230	288	296	294

Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Şekil 9: Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketinin Prim Üretimi



Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 13: Ankara Anonim Türk Sigorta Şirketinin Kâr/Zarar Tablosu

(YTL)

I.Teknik Gelirler	1999	2000	2001	2002
- Alınan Primler	8.460.870	14.740.592	23.023.497	36.782.729
- Alınan Komisyonlar	393.697	717.702	1.638.654	2.908.180
- Ödenen Tazminatta Reasürör Payı	1.528.016	1.961.541	4.633.496	9.807.123
- Devreden Teknik Karşılıklar	4.791.571	8.200.576	10.117.559	5.839.863
- Ayrılan Teknik Karş. reasürör Payı	1.681.032	2.595.022	5.667.109	9.644.330
- Diğer Gelirler	3.642.905	2.450.422	2.528.538	234.851
Toplam Gelirler	20.498.091	30.665.855	47.608.853	65.217.076
II.Teknik Giderler				
- Reasürörlere Devredilen Primler	1.806.252	3.314.029	9.112.432	15.217.290
- Ödenen Komisyonlar	1.147.527	1.941.666	3.169.041	4.908.740
- Ödenen Tazminatlar	5.991.987	10.255.518	12.916.690	19.390.906
- Ayrılan Teknik Karşılıklar	10.047.560	13.100.357	19.299.095	21.116.468
- Diğer Giderler	121.781	176.426	680.233	870.624
Toplam Giderler	19.115.107	28.787.996	45.177.491	61.504.028
III.Teknik Kar/Zarar	1.382.984	1.877.859	2.431.362	3.713.048
IV.Genel Giderler (-)	2.410.625	3.225.218	4.105.822	6.286.181
V.Mali Gelirler (+)	846.308	781.674	2.653.220	3.365.278
VI.Mali Giderler (-)	122.604	17.167	114.779	247.023
Dönem Kâr / Zararı	-303.937	-582.852	863.981	545.120
Dönem Kârı Vergi ve Yasal Yüküm.	0	0	514.891	402.509
Dönem Net Kârı	-303.937	-582.852	349.090	142.611

Kaynak; ÖİB verilerinden hazırlanmıştır.

Tablo 12 ve 13 ile şekil 9 daki verilerin verimlilik ve etkinlik açısından incelenmesinde;

Özelleştirme öncesi 134 kişi olan personel sayısının özelleştirme sonrasında 111 kişiye indiği,

Özelleştirme öncesi acente sayısı 230 iken özelleştirme sonrasındaki ilk yılda acente sayısının %25,2 oranında 58 artarak 288'e yükseldiği, İzleyen yılda acente sayısının 296 olduğu, nisan 2003 itibariyle de 294 olduğu,

Toplam prim üretiminin özelleştirme öncesi 10 trilyon TL iken özelleştirme sonrasında bu değer 25 trilyon TL'ye, 2002 yılında ise 35 trilyon TL olarak gerçekleştiği,

Prim üretimindeki artışın verimlilik, etkinlik ve kârlılığı olumlu yönde etkilediği, şöyle ki, özelleştirme öncesi yıllar olan 1999 ve 2000 (özelleştirme

nisan 2000'de gerçekleştiğinden 2000 faaliyet dönemi, özelleştirme öncesi olarak alınmıştır) faaliyet dönemi sonunda sırasıyla şirketin 303,9 bin YTL ve 582,8 bin YTL zarar etmişken, özelleştirme sonrası ilk faaliyet yılı sonunda 863,9 bin YTL, 2002 yılı sonunda ise 545,1 bin YTL kâr ettiği görülmektedir.

SONUÇ

Çalışmada, “özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından analizi; Türkiye örneği” konusu incelenmiştir. Kısaca, Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarının, etkinlik ve verimlilik açısından nasıl bir sonuç doğurduğu araştırılmıştır.

Araştırmada, örnek seçilen kuruluşların özelleştirme öncesi ve sonrası işgücü verimliliği, üretim ve satış verimlilikleri ile yatırım durumları incelenmiştir. Sanayi ve hizmetler sektöründeki kuruluşlarda, verimlilik ve etkinlik araştırmalarında parasal tutarlar değil, fiziki değerler esas alınmıştır.

Finans sektörünün kendine has özellikleri nedeniyle, hizmetler sektöründen bağımsız olarak incelenmiştir.

Araştırmada kullanılan bilgi ve veriler, BYDK raporları, ÖİB yayınları, ilgili kuruluşların faaliyet raporları ve ilgili sektör kuruluşlarının yayınlarından elde edilmiştir. Elde edilen veriler tasnif edilip, incelemede esas veri olarak kullanılmış, özelleştirme öncesi ve sonrası değerler bulunup, karşılaştırılmış ve yorumlanmıştır.

Araştırmada öncelikle Türkiye’de özelleştirilen kuruluşlardan örnekler seçilip sektörel ayrım yapılmıştır. Bu kapsamda sanayi sektörü kuruluşları, hizmetler sektörü kuruluşları ve finans sektörü kuruluşları olmak üzere üçlü bir ayrıma gidilmiştir.

Araştırma söz konusu sektörlerden özelleştirilmiş altı işletmeyi kapsamaktadır. İncelenen kuruluşların özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik değerleri tespit edilip, karşılaştırılmaları ve yorumlanmaları araştırmanın kapsamını oluşturmaktadır.

Sanayi sektörü kuruluşları olarak;

Türkiye’deki ilk özelleşen kuruluşlardan olan ve üzerinde birçok çalışma yapılıp, çok farklı sonuçlar bulunan ÇİTOSAN ile PETLAS incelenmiştir.

Hizmet sektöründe, Havaalanları Yer Hizmetleri A.Ş. (HAVAŞ) ile Uçak Servisi A.Ş. (USAŞ),

Finans sektöründe ise Denizbank AŞ. ve Ankara Sigorta AŞ. örnek kuruluş olarak seçilip incelenmiştir.

Yapılan incelemeler sonucunda aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır;

ÇİTOSAN'ın özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik ve etkenlik incelemesinde, elde edilen verilerden, özelleştirme sonrası verimlilik ve etkinliğinin arttığı görülmüştür.

Aynı şekilde PETLAS'ın özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik ve etkinliğinin incelenmesinde, özelleştirme sonrası verimlilik ve etkinliğinin arttığı görülmüştür.

Hizmetler sektöründen seçilip incelenen HAVAŞ ve USAŞ AŞ'nin özelleştirme öncesi ve sonrası verilerinin karşılaştırılmalarında özelleştirme sonrasında verimlilik ve etkinlik oranlarında artışlar olduğu görülmüştür.

Finans sektörü kuruluşlarının incelenmesinde de seçilen kuruluşların tamamında özelleştirme sonrasında verimlilik ve etkinlik artışı olduğu görülmüştür.

Sonuçlar toplu olarak değerlendirildiğinde, incelenen kuruluşların özelleştirme uygulaması sonucunda verimlilik ve etkinliklerinin arttığı görülmüştür.

Genel olarak bakıldığında ise özelleştirme uygulamalarının, Türkiye ekonomisi ve özellikle de KİT'lerin, başta finansman sorunu olmak üzere diğer birçok sorununa sağlıklı çözümler getirdiği söylenebilir.

Yapılan çalışmada, Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının, iktisadi etkinlik ve verimlilik artışına yol açtığı ve verimlilik ve etkinliği artırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKÇA

ACER, Yalçın

1989 *Ülkemizde Devlet Girişimciliği ve KİT'ler*

Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.

AFŞAR, Hayrettin

1998 ''Türkiye'de Özelleştirme ve Özelleştirme Düzenlemeleri''

Hazine Dergisi, Sayı 9, Ocak 1998, s.3.

AKALIN, Güneri

1990 *KİT Ekonomisi*

Ankara.

AKALIN, Güneri

2003 *KİT'ler ve Özelleştirilmeleri*

Akçağ Basım ve Yayınları, Ankara.

AKTAN, Coşkun Can

1987 *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*

Bilkom matbaası, İzmir.

ALKİN, Erdoğan ve diğerleri

1998 *Türkiye'de Özelleşme*

Alfa yayınları, İstanbul.

ALSAN, Mustafa

1981 *Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri*

Kardeşler Basımevi, İstanbul.

ALTINTAŞ, M. Bera

1988 ''KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Özelleşmenin Sermaye Piyasasına Etkileri''

Sermaye Piyasası Kurulu yayınları, Ankara.

ALTUĞ, Figen

2000, *Mali Denetim*

Ezgi Kitabevi, Bursa.

ATASOY, Veysel

1993 *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*

Nurol Matbaası, Ankara.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor 1999, Ankara, 2000.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Genel Rapor 2000, Ankara, 2002.

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 yılları Genel Raporları, (Yayımlanmamış Raporlar).

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi T.A.Ş. 01.01.1999-07.07.1999 Dönemi Raporu, Mart 2000.

BAYTAN, İlhan

1998 "Özelleştirme, Hukuki Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler"

TRT Basım Yayın Müdürlüğü, Ankara.

ÇELEBİ, Işın

1995 *Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme* Milliyet Yayınları, İstanbul.

ÇETİNKAYA, Özhan

2001 *Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*

Ekin Kitapevi, Bursa.

DEMİR, Osman

1997 *Ekonomide Devlet,* Ankara, Sermaye Piyasası Yayınları, Yayın no:71.

DPT

2006 "IX. Kalkınma Planı ", DPT Yayınları, Ankara

DOĞAN, Abdullah, M. BAŞ ve A. AYDIN

1989 "Verimlilik Üzerine Düşünceler", MPM Yayınları, Ankara.

EROL, Cengiz

1993 "Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım" TOBB Yayınları, Ankara.

ESEN, Hikmet,

1999 "Fransa'da Özelleştirme Uygulamaları, Özelleştirmenin Kurumsal Yapısı ve Gelirlerin Kullanımı," Hazine Müsteşarlığı (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi).

GÜNER, Günay

1997 "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Etkinlik ve Verimlilik Analizi: TMO Örneği''

KAFAOĞLU, Arslan Başer

1994 *KİT Gerçeği ve Özelleştirme*

Alan Yayıncılık, İstanbul.

KENGER, Erdal

2002 Denetim

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara.

KİLCİ, Metin

1994 "KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması"

Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

KÖSEOĞLU, Mehmed Akif

2003 "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Performans Ölçümü"

Devlet Planlama Teşkilatı yayınları, Ankara.

ÖĞÜT, Cevdet

2002 *Türkiye'de Milli Gelir Hesaplamaları*

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara.

ÖNER, Lütfi

2002 *Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Mevzuatı ve Tarihçesi*

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara.

ÖRSDEMİR, A. Vural

2002 *Üçüncü Bin Yılda Özelleştirme ve Yeni Yönetim*

Kırıkkale Ticaret ve Sanayi Odası Yayınları, Kırıkkale.

ÖZÇER, Sema ve ILGAZ Nurdan

1989 "Verimlilik Sözleşmeleri ve Türkiye'de Uygulanma İmkanları"

MPM Yayınları, no:395, Ankara.

ÖZKAN, Mustafa

2002 Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tabi Olduğu Mevzuat ve TBMM'ce Denetlenmesi Hakkında Mevzuat

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara.

ÖZMEN, Selahattin

1987 *Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi*

İstanbul.

ÖZTÜRK, Nursel

2002 Özelleştirme Ders Notları

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Ankara.

SAĞLAM, Dündar

1980 *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri*

Kalite Matbaası, Ankara.

SARIASLAN, Halil

1993 "Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım" TOBB Yayınları, Ankara.

ÜNAL, Firdevs Feyza

1998 "Özelleştirmenin KİT'lerde Verimlilik Üzerine Etkisi: Türkiye Şeker Sektörü Uygulaması" Ankara.

ÖİB

2001 ''Türkiye'de Özelleştirme''

Şubat 2001, Ankara.

TBB "Bankalarımız 2005" Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, Mayıs 2006

TOBB

1993 "Özelleştirme" Özelleştirme İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara

TÜRK-İŞ

1999 ''KİT'ler ve Özelleştirme; İddialar ve Gerçekler'' Türk-İş Araştırma Merkezi, Ankara

1961 Anayasası

1982 Anayasası

440 Sayılı "İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında" Kanun

72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK

233 Sayılı ''Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında'' KHK

3346 Sayılı ''Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında'' Kanun

2499 Sayılı “Sermaye Piyasası Yasası”

4054 sayılı “Rekabet Yasası”

4046 Sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”

YARARLANILAN INTERNET SİTELERİ

www.hazine.gov.tr 20.03.2007

www.tk.gov.tr 10.10.2006

www.ptt.gov.tr 15.11.2006

www.kigem.org.tr 01.01.2007

www.telekom.gov.tr 15.01.2007

www.telekom.com.tr 30.08.2006

www.vakifbank.com.tr/earastirma 1.1.2007

www.etsi.org 10.02.2007

www.canaktan.org 15.02.2007

www.ceterisparibus.net 15.12.2006

www.öib.gov.tr 20.09.2006

www.makdis.pamukkale.edu.tr 10.01.2007

www.e-dergi.emo.org.tr, 30.10.2006

www.oib.gov.tr 20.03.2007

www.telkoder.org.tr 15.03.2007

www.tbb.org.tr 20.02.2007

www.itu.int 06.08.2006

www.ekutup.dpt.gov.tr/kit/kilcim

www.astom.omu.edu.tr1.1.2007

www.ydk.gov.tr. 31.12.2006

www.dpt.gov.tr. 10.12.2006

www.gazi.edu.tr 30.11.2006

www.ankara.edu.tr/ 10.12.2006

www.rekabet.gov.tr 11.12.2006

www.bddk.org.tr 12.12.2006

www.rtuk.org.tr 13.12.2006

www.un.org.tr 15.12.2006

www.realist.gen.tr 16.12.2006

www.tk.gov.tr 17.12.2006

www.ikv.org.tr, 20.12.2006

www.tesev.org.tr. 31.12.2006

EKLER

(EK 1)

1. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde KİT'ler

Osmanlı Devleti Döneminde KİT sayılabilecek ilk kuruluş olan "Top Asitanesi" esas olarak ordu ve sarayın ihtiyaçlarını karşılamak üzere on beşinci yüzyılda kurulmuştur. Bu dönemde faaliyete geçen işletme ve fabrikalar ile sandıkların başlıcaları aşağıdadır.

-1571 yılında Kağıthane'deki Barut Fabrikası,

-1810 yılında, Beykoz Teçhizatı Askeriye Fabrikası (Askeri kundura, çizme, palaska üretimi)

-1835 yılında, Feshane Fabrikası (Çuha, fes, battaniye üretimi)

İzmit Fabrikası (Çuha, asker elbiseliği üretimi)

-1843 yılında, Fevaidi Osmaniye (Deniz yolu işletmesi)

-1845 yılında, Hereke Fabrikası (Kadife, ipekli kumaş, saten, tafta üretim)

-1850 yılında, Bakırköy Fabrikası (Pamuklu bez üretimi)

-1863 yılında, Ruscuk Memleket Sandığı,

Emniyet Sandığı

-1888 yılında, Ziraat Bankası,

-1892 yılında, Yıldız Çini Fabrikası (Çini eşya üretimi) (Köseoğlu, 2005: 4-5).

Zamanla bünyesi ve ismi değişen "Top Asitanesi" bugünkü Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nun temelini oluşturmuştur. Yine 1835 yılında kurulan Feshane ve Çuha, 1845 yılında kurulan Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası ve 1850 yılında kurulan Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikaları daha sonra Sümerbank bünyesinde uzun yıllar hizmet vermiştir.

İlk devlet bankası olma özelliğini taşıyan Ziraat Bankası, 1863 yılında tarımı kredilendirmek amacıyla kurulan Memleket Sandıklarının 1888'de banka haline dönüştürülmesi ve 1937 yılında da bugünkü halini almasıyla günümüze kadar gelmiştir.

Günümüzün en büyük KİT'ler arasında yer alan TCDD ve PTT gibi birçok kuruluşun temelleri de bu dönemde atılmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulan ve KİT sayılabilecek kuruluşlar, özellikle Sultan II. Abdülhamit zamanında hızla artmıştır.

2. Cumhuriyet Döneminde KİT'ler

2.1. 1923-1950 dönemi

1923-1930 döneminde, İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar doğrultusunda, ülke kalkınmasının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesine yönelik politikaların uygulanması yanında, Osmanlı döneminden devredilen tesislerin devlet tarafından işletilmesi yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda 19.4.1925 tarih ve 633 sayılı kanunla "bankaya devredilmiş olan müessesatı sanaiyeyi teşekkül edecek şirketlere devredinceye kadar bizzat idare etmek, iştirak suretiyle tesisatı sanayide bulunmak ve işletmek" yanında maden işletmek ve her türlü bankacılık işlemleri yapmak üzere; Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Kanunun 8. maddesinde "Banka kendisine devredilen fabrikaları %51'i nama yazılı muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk anonim şirketlere devrederek işletmeye mezundur" hükmüne yer verilerek, bir yandan, Kongrede saptanan ekonomi politikalarının kararlılıkla uygulanacağı vurgulanırken, diğer yandan, özelleştirme kavramı ve modeli de ülke gündemine ilk kez girmiştir (BYDK, 2002: 6).

Ekonomik kalkınmada temel unsur olarak görülen özel sektörün güçlendirilmesi amacıyla 1924 yılında İşbankası, 1926 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuş, 1927 yılında da Teşviki Sanayi Kanunu

çıkarılmıştır. Sözkonusu kanunla getirilen koruma ve teşviklere karşın, özel sektörün kendisinden beklenilen atılımı gerçekleştirememesi, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın temel fonksiyonlarını gereğince yerine getirmede yetersiz kalması ve 1929 ekonomik buhranının ortaya çıkması, ekonomide devletçilik fikrinin ağırlık kazanmasına neden olmuştur.

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen ilk yıllarda, özel sektör önderliğinde büyümeyi amaçlayan liberal politikalar izlenmiş, ancak, Türkiye ekonomisinin alt yapı itibariyle buna hazır olmaması, sermayedar sınıfının yetersizliği ve ulusal tasarrufların büyük bir sanayileşme atılımını gerçekleştirmekten uzak olması şeklinde varlığını gösteren yurt içi kısıtlar, bu politikalarla arzulanan başarıya ulaşılmasını engellemiştir. 1923-30 dönemindeki kısa süreli bir liberal ekonomi deneyiminden sonra, yaklaşık elli yıl süresince, iç pazara yönelik sanayileşme stratejileri uygulanmıştır. Bu süreçte yer alan 1930-46 yılları arasındaki uygulamalar, bir yandan daha önce izlenen liberal ekonomi politikalarının gerekli sanayileşme başarısını gösterememesinden, diğer yandan 1929 krizi nedeniyle dünya ekonomisinin içine girdiği daralma ve hammadde fiyatlarındaki düşüşün oluşturduğu olumsuzlukları telafi etme çabalarından kaynaklanmıştır.

1930'larda başlayan devletçilik politikasının en önemli özelliği ekonomik yapının yetersizliğinden ve döneme özgü ihtiyaçlardan doğmuş olmasıdır. İzlenen politika, bir yandan korumacı döviz kurları ve dış ticaret politikaları ile yeni oluşturulmaya başlanan yerli sanayinin korunmasını, diğer yandan vergilendirme ve fiyat politikaları aracılığı ile kaynakların tarımdan sanayiye aktarılması amaçlamıştır. Devlet iktisadi yaşama vergiler, para-maliye ve gümrük politikalarının dışında bizzat yatırımcı ve üretici bir unsur olarak da girmiştir. 1933 yılında 2262 sayılı Yasa ile Sümerbank, 1935 yılında 2805 sayılı yasa ile Etibank, Maden Tetkik İşleri ve Etüt İdaresi ile Elektrik İşleri Etüt İdaresi, 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları TAŞ, 1936 yılında Malatya Bez ve İplik Fabrikaları TAŞ, 1938 yılında Halk Bankası, 1936'da Güven Sigorta, 1937 yılında Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri, 1941 yılında Petrol Ofisi kurulmuştur.

T. Sanayi ve Maadin Bankası'nın sorumluluğundaki tesisler, 3.7.1932 tarih ve 2058 sayılı Kanunla kurulan Devlet Sanayi Ofisine verilmiş, bankacılık

işlemleri de 7.7.1932 tarih ve 2062 sayılı Kanunla kurulan Türkiye Sanayi Kredi Bankası'na devredilmiştir.

Devlet Sanayii Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası mevcut yapıları içerisinde faaliyette bulunmalarının milli sanayinin gelişmesine katkıda bulunmaktan çok özel sektörü caydırıcı etkisi olduğu gerekçesiyle 3.6.1933 tarih ve 2262 sayılı Kanunla kurulan Sümerbank'a devredilmiştir.

Sümerbank'a verilen görevler incelendiğinde, KİT'lerin katı bir devletçilik anlayışı ile kurulmadığını, ekonomi açısından önemli sanayi dallarında faaliyet gösterecek özel sektörün kurulması ve geliştirilmesini, sermayelerine iştirak etmek, kredi temin etmek ve nitelikli personel yetiştirmek suretiyle teşvik etmek amacı taşıdığını göstermektedir. KİT'lerin kuruluş amaçlarının ülkenin o günkü şartları ve ihtiyaçları ile paralellik arz ettiği görülmektedir (BYDK, 2002, s.7-8).

Bu dönemde sanayin geliştirilmesi için Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış, planda yer alan projeleri gerçekleştirme görevi de Sümerbank'a verilmiştir. Planda yer alan projeler, dokuma, maden, selüloz, seramik ve kimya sanayileri olmak üzere beş sektörde toplanmıştır. Sümerbank kendisine verilen yatırım görevlerinin büyük çoğunluğunu başarıyla gerçekleştirmiştir. Sümerbank tarafından kurulan ve daha sonra aynı teşebbüsler haline getirilen temel sanayi kuruluşlarının çoğu günümüzde de faaliyetlerini sürdürmektedir.

Sümerbank'ın kuruluşunu takiben 1935 yılında 14.6.1935 tarih ve 2805 sayılı Kanunla Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü'nce bulunan işletmeye elverişli madenlerin işlenmesini sağlamak ve Elektrik İşleri Etüd İdaresi'nce geliştirilecek projelere göre enerji üretimi ve dağıtımını yapmak üzere Etibank kurulmuştur.

Sümerbank ve Etibank temel sanayi, maden ve enerji işletmelerinin kurulmasında, modern işletmecilik tekniklerinin uygulanmasında, sınai insan gücünün yetiştirilmesinde, iştirakler kurarak şirketleşmenin geliştirilmesinde çok önemli görevler üstlenmiş, bunlar tarafından kurulan birçok işletme daha sonra kurulan bazı KİT' lerin çekirdeğini oluşturmuştur. Bu dönemde

Sümerbank ve Etibank dışında yeni düzenlemelerle bazı yeni kamu teşebbüsleri de oluşturulmuştur.

18.1.1940 tarih ve 3680 sayılı Milli Koruma Kanunu ile devletin ekonomideki ağırlığı daha da sistemleştirilmiş daha önce TBMM yetkisinde olan KİT'lerin kuruluşu Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır. Böylece hükümet her türlü alanda her türlü ticari ve endüstriyel işletme kurma hatta gerekli gördüğü özel sektör işletmelerine el koyabilme ve bunları işletme imkanına sahip olmuştur.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planından sonra İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı da hazırlanmış ancak, İkinci Dünya Savaşının ortaya çıkması, savaşa aktif olarak katılmamakla birlikte, devletin tüm dikkatini savaşa yöneltmiş olması nedeniyle ülkenin ekonomik ve sosyal hayatına olumsuz yansıması, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın uygulanmasını büyük ölçüde engellemiştir.

2.2. 1950-1980 dönemi

Tek parti döneminin sona ermesi ve demokratik yaşamın en büyük gereği olan çok partili döneme geçilmesi ile 1950 seçimleri sonucunda iktidar olan Demokrat Parti, seçim propagandasındaki taahhütleri doğrultusunda hükümet programlarında da kamu teşebbüslerini özel sektöre devretmenin yararlı olacağını savunmuş, konuyla ilgili olarak somut adımlar atabilmek için İşletmeler Bakanlığı'na bağlı "devir komisyonu" kurularak, devlete ait ekonomik fabrika, kurum ve tesislerin özel sektöre devir şekil ve şartlarını, bunların takdir bedellerini belirlemekle görevlendirilmiş, ancak özel sektörün yeterli sermaye birikimi ve işletmecilik bilgisine sahip olmaması nedenleriyle bu komisyon tarafından herhangi bir devir işlemi gerçekleştirilmemiş, aksine bu dönem, kamu teşebbüslerinin sayısının hızla arttığı bir dönem olmuştur. 1950-1960 döneminde, TCDD, PTT, Denizcilik Bankası TAŞ, DMO, TPAO, EBK, TDÇİ, SEKA ve TC Turizm Bankası kurulmuştur.

1961-1979 döneminde DPT'nin kurulmasıyla karma ekonomi ilkesi benimsenmiş, KİT'lerin yeniden düzenlenmeleri ve etkinliklerinin sağlanması

plan disiplini ile ele alınmaya çalışılmıştır. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedef ve stratejisinde "Türk ekonomisi, devlet ve özel sektör teşebbüslerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonomidir. Devlet sektörünün faaliyeti, kararlaştırılan gelişme hızını gerçekleştirecek ve stratejinin gerektirdiği yönde dengeli bir kalkınma sağlayacak şekilde planlanacaktır." denilmek suretiyle kalkınmanın bir plan düzeni içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Plan hedefleri doğrultusunda "İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurularak yapısal ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır.

1964 yılında 3460 sayılı Kanun'un yerine 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve İştirakleri Hakkında Kanun, İDT'nin yatırım sorunlarını çözmek amacıyla 441 sayılı Devlet Yatırım Bankası Kanunu ve KİT'lerin denetimine ilişkin 468 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

TESTAŞ, TEMSAN, TÜMOSAN, TAKSAN, GERKONSAN, Seydişehir Alüminyum Tesisleri, İskenderun Demir Çelik Tesisleri, DYB, TEK, ÇAYKUR, KBİ ve DESİYAB gibi KİT'ler bu dönemde kurulmuştur.

1980'lere kadar KİT'ler, uygulanan ekonomi politikaları doğrultusunda, bir yandan ulusal sanayinin oluşturulmasında doğrudan yatırım ve işletmecilik faaliyetleriyle yer alırken, diğer taraftan özel sermayeyle tamamlayıcılık amaçlarına yönelik olarak alt yapı ve ara malı yatırımlarında yoğunlaşıp, düşük fiyat politikaları uygulamak suretiyle özel sektörün gelişimine katkıda bulunmuşlardır (Çetinkaya, 2001: 84).

2.3. 1980 ve Sonrası Dönem

1980 sonrasında ise 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ve "24 Ocak Kararları" olarak anılan ekonomik istikrar tedbirleri ile KİT politikasında köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Sözkonusu kararlarla; genel ekonomik sorunların çözümlenmesinin yanında, ithal ikameci sanayileşme stratejisi yerine dışa yönelik sanayileşme stratejisi dönüşümünün sağlanması ve serbest piyasa kurallarının ekonomiye hakim kılınması amaçlanmıştır. Bu

amaçların gerçekleştirilebilmesi için, devletin ekonomideki ağırlığının hafifletilmesi, sermayenin tabana yayılması, KİT'lerin serbest piyasa koşullarına göre çalışmalarının sağlanması, özelleştirme ve TL'nin kovertibil hale getirilmesi amacıyla çeşitli idari ve yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Türkiye ekonomisinde yapısal dönüşüm 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri ile başlamıştır. Söz konusu tedbirler paketi ile dışa açık, özel sektör öncülüğünde büyüyen, devletin küçültülmesini ve ekonomiden tamamen çekilmesini hedefleyen programlar uygulamaya konulmuş, bu programlar Dünya Bankası'nın yapısal uyum kredileri ile desteklenmiştir.

1960'lı yıllardan beri izlenen ithalata yönelik sanayileşme politikası terk edilerek, ihracata yönelik sanayileşme politikasına yönelinmiş, ekonomide serbestleşme ve liberalleşme doğrultusunda kararlar alınarak uygulamaya konulmuş, kârlılık ve verimliliğin arttırılması, kaynak dağıtımında maksimizasyonun sağlanması ve sermayenin tabana yayılması amaçlarına yönelik olarak KİT'lerin özelleştirilmesi süreci başlatılmıştır.

1980 sonrası ekonominin model ve işleyişini değiştirme amacına sahip kararlar üç grupta toplanabilir.;

-Serbest piyasa ekonomisinin işleyişini ve liberalleşmeyi sağlamak amacıyla ekonomiye müdahale niteliğinde olan bazı kontroller kaldırılmıştır. Bu çerçevede fiyat kontrolleri kaldırılmış, döviz kurları ve faiz oranlarına yapılan müdahaleler yumuşatılmış, ithalat yasak ve kısıtlamaları ile yabancı sermayeye yönelik engeller aşamalı olarak kaldırılmıştır. Temel mal ve hizmet kapsamı daraltılarak, fiyatların idari kararlar yerine, piyasa mekanizması yoluyla belirlenmesi ilkesi benimsenmiş, bu çerçevede iç fiyatlar üzerideki tüm kontrollerle KİT'lere yapılan mali destekler kaldırılmış, bu kuruluşların ürettikleri mal ve hizmetlerin fiyatları da serbest bırakılmıştır.

1980'li yıllara kadar izlenen ekonomi politikası çerçevesinde lira aşırı değerli tutularak, yerli sanayinin ihtiyaç duyduğu malların ithalatında kolaylık sağlanması amaçlanmışken, 1980'li yıllardan itibaren izlenen kur politikasında ise bir yandan yerli mallara fiyat açısından rekabet gücü kazandırılarak ihracatın arttırılması, diğer yandan ithalatın pahalı hale getirilmek suretiyle

azaltılması, böylece ödemeler bilançosundaki dengesizliğin giderilmesi amaçları söz konusudur.

-İkinci grupta ihracatın arttırılmasına yönelik uygulamalar gelmektedir. Bu amaca yönelik olarak kur politikasının yanısıra, ihracatta yoğun ve çeşitlendirilmiş bir şekilde teşvik uygulaması başlatılmıştır.

-Üçüncü grupta KİT'lerin özelleştirilmesine yönelik politika ve uygulamalar yer almaktadır. Devletin ekonomiden çekilmesi yaklaşımı çerçevesinde öncelikle KİT yatırımları ve kaynakları sınırlandırılmış, kamunun imalat sektöründen tamamen çekilme hedefi doğrultusunda, mevcut yatırımlar enerji, ulaştırma, telekomünikasyon gibi alt yapı yatırımlarında yoğunlaşmıştır.

Serbest piyasa ekonomisine geçişle ilgili diğer önemli bir düzenleme ise, tekel statüsüne sahip olan KİT'lerden bazılarının bu statülerinin kaldırılmasıdır. Örneğin ÇAYKUR'un çay üretim ve dağıtım tekeli 1984'de, TEKEL'in sigara üretme ve dağıtma tekeli 1991'de, Şeker Fabrikalarının şeker üretim ve dağıtım tekeli ise 1995'de kaldırılmıştır.

(EK:2)

Madde 3:

"Bu karar kapsamında bulunan kuruluşlar, mal ve hizmet üretiminde verimliliği artıracak şekilde etkin ve rasyonel bir istihdam politikası izlenmesi için gerekli her türlü önlemi almakla yükümlüdür.

a – Açıktan ve Naklen Atama

Özelleştirme programında olup maaş ve ücret ödemelerinin karşılanması amacıyla Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca sermaye transferi yapılan veya kredi verilen veya özelleştirme sürecinde son aşamalara gelinmiş veya tasfiye sürecinde olan veya mal ve hizmet üretim faaliyeti olmayan kuruluşlarda, bu Karar kapsamında 2006 yılında yeni personel istihdamı yapılmayacaktır.

Kuruluş içi eleman nakli suretiyle personel ihtiyacının karşılanmasının mümkün olmadığı zorunlu hallerde, 2005 yılında ayrılan eleman sayısının (askerlik hariç) en fazla yüzde on'u kadar nitelikli personelin açıktan ve naklen atanması konusunda kuruluş yönetim kurulu yetkilidir. Bu kapsamda istihdam edilecek personelde kuruluşun faaliyet konusu mal ve hizmetlerin üretildiği birimlerde doğrudan çalışması veya mühendis, makinist, makasçı ve benzeri diğer teknik nitelikleri haiz olması şartları aranır.

Özelleştirme uygulamaları nedeniyle Devlet Personel Başkanlığına bildirilen nakle tabi personelden istihdam edileceklerin kuruluşun mevcut personel sayısının yüzde ikisine kadar olan kısmı yukarıda belirlenen yüzde on'luk limit kapsamında değerlendirilmez. Bu kapsamda istihdam edileceklerde de bu fıkranın ikinci paragrafında nitelikli personele ilişkin olarak sayılan şartlar aranır.

Yeni üretim tesisi ve hizmet birimlerinin faaliyete geçmesi halinde bu tesisler için gerekli personel ile uluslararası standartlar çerçevesinde istihdamına gerek görülen özel niteliklere sahip personele ilişkin talepler, Hazine Müsteşarlığınca ayrıca değerlendirilir. Başvurularda, diğer üretim tesisleri ve hizmet birimlerinin kapasite kullanım oranları ve piyasa paylarına ilişkin detaylı analiz sunulması zorunludur. Bu talepler Hazine Müsteşarlığı'nın

uygun görüşüne dayanarak, Devlet Personel Başkanlığı'nca unvan değişikliği yapılmaksızın sonuçlandırılır.

Özel kanunlar gereği çalıştırılması zorunlu olan personel (özürlü, şehit ailesi ve eski hükümlüler ve ana faaliyet konusu elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı olmayan kuruluşlardaki, elektrik santrallerinde daimi istihdam gereken sorumlu mühendisler gibi) ile benzer faaliyet alanlarına sahip olmaları koşuluyla, ana kuruluş ile bağlı ortaklıkları arasındaki personel nakilleri, yukarıda belirtilen yüzde on (%10) sınırlamasının dışındadır. İlgili mevzuatta belirlenen istihdamı zorunlu asgari personel sayısı, kuruluşların daimi ve geçici işçileri için ayrı ayrı olmak üzere, il bazında değil kuruluşun toplam personel sayısı dikkate alınarak hesaplanır. Kuruluşlarda asgari sınırın üzerinde, yasal nedenlerden dolayı istihdam edilen personel bulunması halinde, kuruluşlar ilave zorunlu istihdam için başvuru yapamazlar. Özürlü personel çalıştırılmasında, kuruluşun işçisi iken sakatlanmış olanlara öncelik tanınır. Özel kanunlar gereği çalıştırılması zorunlu olan personel ile ilgili olarak yıl içinde kontenjan açığı doğması durumunda, kuruluşlar ilave bir izne gerek duymaksızın gerekli atamaları yapabilir.

Kararname ile atananlar ile bu görevlere eş düzeyde pozisyonlara atananlar ve özel kanunlarla belirtilenler dışında, kuruluşlarda emekli personel istihdamı yapılmamasına gayret gösterilecektir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilgili hükümleri gereğince, kuruluşlara karşı mecburi hizmet ile yükümlü bulunanlar, eşinin kamu görevlisi olması kaydıyla eş durumu nedeniyle yapılan nakiller, askerden dönen personel, mahkeme kararları nedeniyle göreve başlatılması gereken personel, profesyonel sendikacı olarak görev yapan ancak kuruluşuna geri dönen personel ile kuruluşu tarafından yurtdışına yüksek lisansa gönderilen ve geri dönen personel herhangi bir izne tâbi olmaksızın, kuruluşlarca boş kadro/pozisyon dahilinde göreve başlatılabilecektir.

Açıktan atama yoluyla personel alımları, Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında

İşçi Olarak İstihdam Edilecek Özürlüler Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği, Kamu Kurum ve Kuruluşlarında İşçi Olarak İstihdam Edilecek Eski Hükümlülere Uygulanacak Sınav Yönetmeliği ile Özel Yarışma Sınavına Tabi Tutulmak Suretiyle Girilen Meslekler İçin Yapılacak Eleme Sınavı Hakkında Yönetmelik uyarınca Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'nca yapılacak sınavlarda başarılı olanlar arasından, söz konusu yönetmeliklerde belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yapılır.

b - Geçici İşçi

Bu Karar kapsamındaki kuruluşlarca, 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren 2006 yılında 30 iş gününden fazla süre ile çalıştırılacak geçici işçilere ait geçici iş pozisyonları ve çalıştırılacakları süre, yıl içinde askerden dönecekler de dikkate alınarak, ilgisine göre Hazine Müsteşarlığı'nın veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın uygun görüşü ile Devlet Personel Başkanlığı'na vize ettirilir.

Vize edilen cetvellerin bir örneği, Devlet Personel Başkanlığı'nca Yüksek Denetleme Kurulu'na, Hazine Müsteşarlığı'na ve ilgisine göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na gönderilir. Bu vize işlemi yapılmaksızın ödeme yapılamaz.

Bu Karar kapsamındaki kuruluşlar, bir önceki yılda vize edilen toplam geçici işçi sayısını ve süresini (adam/ay) aşacak şekilde geçici işçi çalıştıramazlar.

Geçici işçiler, işin gereklerine bağlı olarak, yıl içerisinde azami 11 ay çalıştırılabilecektir. Ancak 4/12/1984 tarihli ve 3096 sayılı Kanun gereğince imzalanmış olan Görev Verilmesine İlişkin İmtiyaz Sözleşmelerinin iptali veya ilgili Bakanlık tarafından feshi neticesinde geçici işçi statüsünde istihdam edilmeleri uygun görülen personel için bu süre kısıtı uygulanmaz.

c - Fazla Mesai

Bu Karar kapsamındaki kuruluşlar, hangi statüde olursa olsun personeline fazla çalışma yaptırabilmeleri için yürürlükteki mevzuatın gerektirdiği işlemleri yaparlar. İlgisine göre Hazine Müsteşarlığı veya ÖİB'nin uygun görüşü ve Devlet Personel Başkanlığı'nın izniyle, 2006 yılında

yaptırılacak fazla mesai süresi (saat/yıl) 2005 yılı için verilen izinler toplamını aşmayacak şekilde tespit edilir. Ek fazla mesaiye ilişkin talepler Hazine Müsteşarlığı'nca ayrıca değerlendirilir.

Ancak, verilen fazla mesai izinleri dışında, kampanya esasına göre çalışan fabrikalarda, kampanya döneminde oluşabilecek arızayı gidermek için (kişi başına ayda 90 saati ve 10 kişiyi geçmemek şartıyla) fazla mesai yaptırılması hususunda fabrika müdürüne yönetim kurulu tarafından yetki verilebilir.

d - Pozisyon İptali

Maaş ve ücret ödemeleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nca karşılanan kuruluşlarda, 2005 yılı içinde emeklilik veya iş akdi feshi nedeniyle ayrılan işçilerin pozisyonlarının tamamı yönetim kurulu kararı ile iptal edilecektir.

e - Diğer İstihdam Şekilleri

Kuruluşlar, atamaları kararname ile olan görevler ve bunların denkleri hariç olmak üzere, bu Kararda bahsi geçmeyen her türlü personel alımından önce Hazine Müsteşarlığı'ndan izin almak zorundadır.

f - Kurum Dışında Görevlendirme

Kuruluşlarda görevli personelin öncelikli olarak kendi kurumlarında çalışmaları esastır. Ancak, hizmetine ihtiyaç duyulan yüksek öğrenimli personel diğer kamu kurumlarında, ilgili kuruluş yönetim kurulunun izniyle görevlendirilebilir.

İhale Yoluyla Hizmet Alımı

Madde 4 — İhale yoluyla hizmet alımları, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve ilgili mevzuat dikkate alınarak yapılır ve ihale mevzuatıyla ilgili tüm soru ve sorunlar Kamu İhale Kurumu'na iletilir.

a - Hizmet Alımları

2006 yılında, kamu ihale mevzuatında tanımı yapılan hizmetler, 4734 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde ihale yoluyla temin edilebilir. 2006 yılında ihale yoluyla alınacak hizmetlerin toplam tutarı en fazla 2005 yılı için uygun görüş bildirilen toplam tutarın, 2006 yılı için hedeflenen yıllık ortalama

ÜFE değişim oranı ile artırılması suretiyle bulunan rakam kadar olabilecektir. Maliyet unsurlarındaki (asgari ücret, SSK primi ve akaryakıt fiyatları) artış oranının yıllık ortalama ÜFE değişim oranının üzerinde olması nedeniyle hizmet alımı maliyetlerinde artış olması halinde aşan kısım toplam tutara eklenebilecektir. 2005 yılında taşeron yoluyla sağlanan hizmetlerin 2006 yılında asli personelle yapılması durumunda anılan hizmet alımları için ayrılan hizmet alımı tutarı 2006 yılı izninden düşürülecektir.

Bu Karar yayımlandığı tarihten itibaren, kuruluşlar, kamu ihale mevzuatı gereklerini yerine getirmek şartıyla 2006 yılı için hizmet alım ihalesi sürecini başlatabilirler.

b - İlave Hizmet Alım İzinleri

İlave ve ilk defa yapılacak hizmet alımları için kuruluş, ayrıntılı ve gerekçeli bir raporla başvuracak, ihaleler; kuruluşun diğer birimlerinde veya diğer kuruluşlarda yapılmakta olan benzer ihalelere ilişkin bedeller emsal alınarak değerlendirildikten sonra, Hazine Müsteşarlığı veya ÖİB'ce uygun görüldüğü takdirde yapılabilecektir. Olağanüstü koşullardan (yangın, deprem, sel, heyelan gibi) kaynaklanan hizmet alımlarında ise bilgi verilmesi yeterlidir.

c - Hizmet Alımı Yapılamayacak Durumlar

Temizlik ve benzeri hizmetler için yeterli sayıda personeli bulunan kuruluşlar bu tür hizmetleri ayrıca ihale yolu ile dışarıdan satın alamazlar.

Kuruluş ve çalışanlarının kurmuş olduğu vakıf, sandık ve diğer sivil toplum örgütleri ile bunların kurmuş olduğu veya iştirak ettiği şirketler, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet alımı ihalelerine iştirak edemezler ve bunlardan herhangi bir şekilde hizmet alımı yapılamaz.

d - Kuruluş ve Yüklenici Firma İlişkisi

İhale yoluyla yapılacak hizmet alımlarında; yüklenici firmanın istihdam ettiği işçinin muhatabı kuruluş olmayacaktır. Mevcut sözleşmeler bu çerçevede yenilenecektir. Yüklenici firma tarafından istihdam edilen işçilerin kurumla olan ilişkilerinde, iş hukukuna göre devamlılık arz edebilecek her türlü sözleşme hükümleri bu yenilemeler kapsamında iptal edilecektir. 2006 yılında yüklenici firma ile mevcut sözleşme yenilenmediği takdirde, yeni

firmayla yapılacak sözleşmelerde yüklenici firmanın istihdam ettiği işçilerin kurumla olan ilişkilerinde iş hukukuna göre devamlılık arz eden hüküm ve uygulamalara yer verilmeyecektir.

Kuruluşlar, hizmet alımı yaptıkları yüklenici firmalarda çalışan personelin SSK ve işsizlik sigortası primlerinin düzenli yatırılıp yatırılmadığını takip etmekle yükümlüdürler. Söz konusu prim ödeme yükümlülüğünü yerine getirmeyen yüklenici firmaların sözleşmeleri uzatılmayacaktır.

Ancak, ana faaliyet konusu hampetrol tedariki, hampetrolün rafine edilmesi, petrol ürünlerinin ihraç ve ithal edilmesi olan veya petrokimya ve gübre sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlarda, 9 Ekim 2002 tarihinden önce müteahhit eliyle sağlanan ve aynı şekilde halen çalışmaya devam eden, emekliliğe hak kazanmamış işçilerden personel yetersizliği nedeniyle asli işlerde sürekli çalıştırıldığı için mahkeme kararıyla toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanma hakkı elde eden ve iş için gerekli tecrübeye sahip olan, müteahhitlerle süresi uzatılacak veya yenilenecek sözleşmeler kapsamındaki işçileri, yeni bir mahkeme kararına ihtiyaç olmaksızın, işçilerin aynı koşullarda çalıştırıldığı diğer dönemlerde de toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlandırmaya ilgili kuruluş yönetim kurulları yetkilidir”

(EK: 3)

1. 2983 Sayılı Yasa

Özelleştirmenin yasal altyapısını oluşturmaya yönelik ilk hukuki düzenleme 2983 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair Kanun"[1] ile yapılmıştır. 2983 sayılı yasa ile KİT'ler ve bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanınmıştır.

2983 sayılı yasanın adı ve amacından anlaşılacağı üzere, özelleştirme söz konusu yasada, kamunun ekonomideki yeri ve etkinliğini azaltacak bir politika olarak değil, aksine kamu yatırımlarının hızlandırılmasına ilişkin kaynak sağlayacak ekonomik bir araç olarak yer almıştır.

Nitekim yasanın amacı 1. madde ile "istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek" olarak belirlenmiş, bu amaca yönelik olarak da KİT'ler dahil kamu kurum ve kuruluşlarına ait tesisler için gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkartılması ve işletme hakkı verilmesine dair esaslar hükme bağlanmıştır.

Böylece ilk defa KİT'ler dahil kamu alt yapı tesislerinin gelirlerine ortak olunmasını sağlayacak şekilde gelir ortaklığı senedi, ve KİT'lerin mülkiyetine katılınmasını sağlayacak şekilde hisse senetleri çıkarılması ile belirli süreler dahilinde özel kişi ve kurumlarca işletilmesine olanak verecek şekilde işletme hakkı verme sistemi oluşturulmuştur.

Yasa, söz konusu senetlerin çıkarılması ve işletme hakkının verilmesine yönelik kapsam maddesi ile "özelleştirme" sözcüğünü telaffuz etmemekle beraber, bu konudaki hususları hükme bağlayan yasal düzenlemelerin başlangıcı olmuştur.

2983 sayılı Yasada, anılan senetlerin çıkartılması, işletme hakkının verilmesi ve sair hususlarla ilgili kararlar almak üzere Başbakanın veya

---

[1] Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Yasa 17.3.1984 tarih 18344 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

görevlendireceği bir bakanın başkanlığında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK), çıkarılacak senetlerden ve tesislerin işletilmesinden sağlanacak gelirlerin toplanacağı Kamu Ortaklığı Fonu, TKKOK'nun alacağı kararların uygulanmasını sağlamak ve fonu idare etmek üzere Başbakanlığa bağlı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı (TKKOİ) kurulmak suretiyle, özelleştirmeye ilişkin idari düzenlemelerin de başlangıcı gerçekleştirilmiştir.

2983 sayılı yasada;

"Altyapı Tesisleri", köprü, baraj, elektrik santralı, karayolu, demiryolu, telekomünikasyon sistemleri ile sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları ve benzerleri,

"Tesis"; KİK'ler ve İDT'lere (yurtdışındakiler de dahil)ait müessese, işletme, bağlı ortaklık ve benzerleri,

"Gelir Ortaklığı Senedi"; Kamu kurum ve kuruluşlarına (KİK ve İDT'ler dahil) ait altyapı tesislerinin gelirlerine hakiki ve hükmi şahısların ortak olması için çıkarılacak senetler,

"Hisse Senedi": KİT'ler ile bunlara ait tesislere hakiki ve hükmi şahısların ortak olması çıkarılacak senetler,

"İşletme Hakkı"; Bu maddenin (b) bendinde tarif edilen tesislerin belirli süre ve şartlar dahilinde hakiki ve hükmi şahıslar tarafından işletilmesini ve varsa mamullerinin pazarlama ve dağıtımını yapması,

şeklinde tanımlanmıştır.

Tanımlardan görüleceği üzere; köprü, yol, baraj, elektrik santrali gibi alt yapı tesisi olarak nitelendirilen kamu varlıkları için sadece gelir ortaklığı senedi ihracına olarak tanınırken, KİT'ler için işletme hakkı devri ve mülkiyet devrine de olanak sağlayacak hükümler getirilmiştir. Ancak söz konusu düzenlemeler uygulamaya açıklık getirecek kapsam ve ayrıntıda olmayıp, tanımlar düzeyinde kalmış, uygulamaya ilişkin, yeterli olmasa da nispeten kapsamlı hükümler Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği ile düzenlenmiştir.

2983 sayılı Yasanın Özelleştirme İdaresi'ne (ilk düzenleme TKKOİ'ne) ilişkin hükümleri 4046 sayılı Yasa kapsamında yeniden düzenlenmiş olmakla

birlikte, altyapı tesislerine ilişkin gelir ortaklığı senedi ihracına dair hükümleri yürürlüktedir. Kamu Ortaklığı Fonu'na dair hükümleri ise 4568 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. 2983 sayılı Yasanın halen yürürlükte olan KİT'lerin tesis, müessese ve bağlı ortaklıklarının gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ihracı ve işletme hakkı devri suretiyle satışına ilişkin hükümlerinin bir bölümü 4046 sayılı Yasa ile yeniden düzenlenmiş olması sebebiyle uygulanmamaktadır.

2. 233 Sayılı KHK

KİT'ler 233 sayılı KHK hükümleri doğrultusunda faaliyetlerini sürdürmektedirler. 233 sayılı KHK, 2929 sayılı Kanunla aynı yıl ve kısa bir ara ile yürürlüğe girmiştir. 233 sayılı KHK ile KİT'ler; İDT, KİK, müessese ve bağlı ortaklık olmak üzere dört ana gruba ayrılmış ve ilk kez 60 sayılı KHK'de getirilen KİK ve İDT ayrımı benimsenerek, ekonomik alanda ticari esasa göre faaliyet gösterenler İDT, kamu hizmeti niteliği ağır basan ve tekel niteliğindeki mal ve hizmetler üretmek üzere kurulanlar ise KİK olarak tanımlanmıştır. Yasada ayrıca İDT'lerin ekonomik gereklere uygun olarak kârlılık ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda, KİK'lerin ise ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda çalışmaları öngörülmüş, böylece tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmetler üretmek üzere kurulan kuruluşların, kâr amacı gütmeden çalışmalarına olanak tanınmıştır.

233 sayılı KHK esas itibariyle KİT'lerin kuruluş, görev ve faaliyetleriyle ilgili hususları düzenlemekle birlikte, İDT-KİK ayrımının özelleştirme uygulamaları açısından, devletin elinde tutulması gerekenlerle, özel sektöre devri gerekenlerin, önceden tasnife tutulmasına kolaylık getirdiğini de söylemek mümkündür.

233 sayılı KHK'nın tek maddeden oluşan 4. Bölümünde, KİT'lerin tasfiyesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir. 38.maddenin bölüm başlığı "Tasfiye", madde başlığı ise "Teşebbüsler, müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletmeler ve işletme birimlerinin ve iştiraklerin tasfiyesi veya satılması" şeklinde düzenlenmiştir.

38 maddede yer alan;

"-Kararname kapsamındaki teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararı Koordinasyon Kurulu tarafından alınır.

-Tasfiye devir, satış veya işletme hakkının verilmesi, 2983 sayılı Kanun'un öngördüğü esaslara göre Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütülür.

-Kamu Ortaklığı Kurulu bu işlemleri kolaylaştırıcı her türlü tedbiri alabilir, bu işlemlerden elde edilecek hasılanın fona yatırılması ve hesapların düzenlenmesine ait esaslar bir yönetmelikle tespit edilir.

Tasfiye, devir, satış ve işletme haklarından elde edilerek fona aktarılan hasılaya karşılık, tasfiye, devir, satış veya işletme hakkının verilmesi işlemine tabi değerlerin teşebbüs hesaplarında kayıtlı değeri, teşebbüsün veya bağlı ortaklığın sermayesinden tenzil edilir.

Gerçek ve tüzel kişilerin TTK'dan doğan ortaklık hakları saklıdır"

şeklinde yer alan hükümden görüleceği üzere, bugünkü özelleştirme mevzuatında yer alan özelleştirme yöntemlerinden bazıları ile uygulamaya tabi kuruluşlar belirlenmiştir.

Madde hükmünde özelleştirme yöntemleri; tasfiye, devir, satış ve işletme hakkı devri olarak belirlenmiş, bu yöntemlerin uygulanmasına ilişkin karar mercii ise Koordinasyon Kurulu [(2)] olarak belirtilmiştir.

Madde uygulamasına konu olacak kuruluşlar ise KİT'ler (İDT-KİK ayrımı yapılmaksızın) ve müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleriyle iştirakler olarak sıralanmıştır.

Maddede söz konusu usullerin tanımına veya uygulanış şekline yer verilmemiş, uygulamanın 2983 sayılı Yasanın öngördüğü esaslar çerçevesinde Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yürütüleceği belirtilmekle yetinilmiştir.

---

[2] 233 sayılı KHK'deki düzenlemede E.İ.Y.K.K olarak yer alan makam 304 sayılı KHK ile YPK olarak değiştirilmiştir.

Ancak 2983 sayılı Yasada uygulamaya ilişkin herhangi bir düzenleme yer almamış, Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliğiyle yapılan düzenlemeler ise yetersiz kalmıştır.

38. maddede, satış, tasfiye vb. uygulamalardan elde edilen hasılatın Fona yatırılacağı hükmü getirilmiş, ancak KHK'de Fonla ilgili herhangi bir tanımlamaya yer verilmediği gibi, yeni bir fon teşkiline ilişkin düzenleme de yapılmamıştır. Söz konusu uygulamaların 2983 sayılı Yasa çerçevesinde yürütüleceği hükmü ve 2983 sayılı Yasada yer alan "hisse senetleri ve işletme hakkı devirleri ile alt yapı tesislerinin işletilmesinden elde edilecek gelirlerin, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında Merkez Bankasında kurulacak Kamu Ortaklığı Fonunda toplanacağı" şeklinde düzenleme karşısında, 233 sayılı KHK'de ifade edilen Fonun, Kamu Ortaklığı Fonu olduğu sonucuna varılmaktadır.

233 sayılı KHK'den sonra özelleştirmeyle ilgili 3291 ve 4046 sayılı Yasalar çıkmasına rağmen, 38. madde herhangi bir şekilde değişikliğe uğramamış olup halen yürürlüktedir.

3291 sayılı Yasa 233 sayılı KHK'nin 38. maddesini yürürlükten kaldırmamış, sadece "233 sayılı KHK'nin 38. maddesi ile diğer kanunların, bu Kanuna aykırı hükümlerinin uygulanmayacağı"nı belirtmekle yetinilmiştir.

3. 3291 Sayılı Yasa

Türkiye'de özelleştirmeyle ilgili ilk kapsamlı düzenleme 3291[3] sayılı Yasa ile gerçekleştirilmiştir. 3291 sayılı Yasa, yalnızca özelleştirme uygulamalarına yönelik olmayıp, 7 ayrı kanunda da değişiklik yapan bir metin olarak düzenlenmiş, aynı zamanda 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunu da aynı düzenleme ile yürürlükten kaldırılmıştır.

---

[3] 3291 sayılı "1211 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, 3182 sayılı Bankalar Kanunu, 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu, 08.11.1985 Tarihli ve 3238 sayılı Kanun, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 sayılı Tütün Tekeli Kanunun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu iktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun" 03.06.1986 Tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yasa ile “özelleştirme” sözcüğü ilk defa mevzuatımızda yer almış, yeterli düzeyde olmasa da; özelleştirme kapsamına ve kapsama alma sürecine, özelleştirilen kuruluş personelinin sosyal güvenlikle ilgili haklarına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Yasanın “KİT’lerin özelleştirilmesi ile ilgili Hükümler” başlıklı 4 maddeden oluşan 5. Bölümünde özelleştirmeyle ilgili hususlar düzenlenmiştir.

-3291 sayılı Yasaya göre özelleştirilebilecek kuruluşlar:

3291 sayılı Yasada, sadece KİT’ler, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri, varlık ve iştirak paylarının özelleştirilmesine ilişkin hükümler düzenlenmiş, diğer kamu varlık ve hizmetlerinin özelleştirilmesine yer verilmemiştir.

Özelleştirmeye konu söz konusu kuruluşlardan KİT, müessese, işletme, bağlı ortaklıklar ve iştirake ilişkin tanımlamalara 233 sayılı KHK’de yer verilmiş, 3291 sayılı Yasada ayrıca bir tanımlamaya gidilmemiştir. Ancak 3291 sayılı Yasada yer alan “işletme birimi” ve “varlık”ların tanımı her iki düzenlemede de yer almamıştır.

-Özelleştirme uygulamalarıyla ilgili kurumsal yapı:

3291 sayılı Yasada özelleştirme konularında karar mercii olarak iki ayrı organ öngörülmüş olup, KİT’lerin özelleştirilmesine ilişkin karar yetkisi Bakanlar Kuruluna, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirme yetkisi ise TKKOK’na[4] verilmiş, Kurul ayrıca bu kuruluşlara ait iştiraklerdeki kamu paylarının satış ve devir konusunda da yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı ile oluşturulan KOİ Başkanlığı görevlendirilmiştir.

-Özelleştirme iş akışı:

3291 sayılı yasada özelleştirme uygulamalarıyla ilgili ayrıntılı düzenleme yapılmamış, genel nitelikteki açıklama ve yetkilendirmelerle yetinilmiştir.

---

[4] 31.12.1987 tarih ve 19681 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 304 sayılı KHK ile YPK oluşturulmuş ve Kamu Ortaklığı Kurulu da YPK’ya dönüştürülmüştür.

Yasa ile özelleştirilmesine karar verilen KİT'ler ve bunlara ait birimlerden hangilerinin hisse senetlerinin veya varlıklarının satılacağına, kiralanmalarına, işletme hakkı verilmesine, devir veya tasfiyelerine karar vermek ve bu konularda her türlü düzenlemeyi yapmak yetkisi TKKOK'na verilmiştir.

Özelleştirme kararı verilen kuruluşlarla ilgili olarak yapılacak işlemler ise şu şekilde belirtilmiştir:

-Özelleştirilmesine karar verilen kuruluşlardan, KİT ve bağlı ortaklıkları doğrudan doğruya, müessese, işletme ve işletme birimleri ise anonim ortaklık haline getirildikten sonra hiç bir işleme gerek kalmaksızın, bağlı oldukları bakanlıkla ilişkileri kesilerek Başbakanlığa bağlanmış sayılacaklardır.

-Bu kuruluşlardaki doğrudan veya dolaylı olarak devlete ait olan hisselerin tamamı, bedel alınmadan TKKOİ'ne devredilecektir.

-Özelleştirme kararı verilen kuruluşlar TTK, Sermaye Piyasası Kanunu ve diğer kanunlardaki şartlar aranmaksızın AŞ'ye dönüşmüş sayılacaktır.

TKKOK'na özelleştirme karar ve uygulama yetkilerinin dışında, kuruluşlarla ilgili olarak; sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar faaliyetleri, organları yönetim ve denetimi konularına ilişkin karar vermek sermaye miktarlarını tespit etmek ve bu konularda gerekli her türlü düzenlemeyi yapmak yetkisi verilmiştir.

Söz konusu hükümler çerçevesinde;

-KİT'ler Bakanlar Kurulunca

-Özelleştirmeye konu diğer birimler TKKOK'ca özelleştirme programına alındıktan sonra,

Yasada hisse senedi satışı, varlık satışı, işletme hakkı verilmesi, devir ve tasfiye olarak belirlenen yöntemlerden hangisinin uygulanacağına da TKKOK'nca karar verilmiş, özelleştirme işlemi ise o tarihte yetkili kurum olan KOİ tarafından gerçekleştirilmiştir.

- 3291 ve 2983 sayılı yasalarda yapılan değişiklikler:

Özelleştirme uygulamalarından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda, çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. Ancak gerçekleştirilen bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karışık hale sokmuştur.

3291 ve 2983 sayılı yasalarda yapılan değişiklikleri şu şekilde özetlemek mümkündür.

a)304 sayılı KHK ile[5] 2983 sayılı Yasanın TKKOK'nun teşkiline ilişkin maddesi yürürlükten kaldırılmış, Yüksek Planlama Kurulunun (YPK) [6] oluşumuna ilişkin düzenlemeler yapılarak, ilgili mevzuatta TKKOK'na verilmiş olan görevler (YPK)'ya verilmiş, 2983 Yasa ve 233 sayılı KHK'de yer alan TKKOK, Kamu Ortaklığı Kurulu ve Koordinasyon Kurulu ibareleri YPK olarak değiştirilmiştir.

b)2983 sayılı Yasada icra birimi olarak düzenlenen TKKO İdaresi Başkanlığı 414 ve 412 sayılı KHK'ler ile Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) ve Toplu Konut İdaresi (TKİ) olarak Başbakanlığa bağlı iki ayrı tüzel kişilik olarak yeniden düzenlenmiştir. 414 sayılı KHK ile daha önceki düzenlemelerle, önce TKKOK sonra YPK'ya verilen görev ve yetkiler bu defa doğrudan KOİ Başkanlığına verilmiş, 3291 sayılı Yasanın 14 ve 15. maddeleriyle, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların faaliyetleri, yönetimleri denetimleri vb. konularla ilgili olarak düzenlenen işlemler hakkında karar verme yetkisi ise YPK'da bırakılmıştır.

Böylece; özelleştirmeye ilişkin 3291 sayılı Yasa ile YPK'ya verilmiş bulunan, "müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ilişkin karar verme yetkisi ve KİT'lerle ilgili çok geniş bir yetki alanı bir bürokrata (KOİ Başkanına) bırakılmıştır.

---

5 31.12.1987 tarih ve 19681 sayılı Resmi Gazete de yayımlanmıştır.

6 304 sayılı KHK'ye göre YPK, Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan yardımcısı, Başbakanın belirleyeceği en çok 3 devlet bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan ve Ulaştırma Bakanlarından meydana gelir.

Kuruluşların işleyişiyle ilgili usuli işlemlerin siyasi bir organ olan YPK'da bırakılmasına karşılık, çok daha önemli olan özelleştirme karar yetkisinin idari bir birime bırakılması, çeşitli hukuki tartışmalara neden olmuştur.

c)DPT'nin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 223 sayılı KHK'de değişiklik yapan 3701 sayılı Yasa ile, 414 sayılı KHK'nin KOİ Başkanlığına verilen özelleştirmeye ilişkin yetkileri düzenleyen 7. maddesi yürürlükten kaldırılmıştır.

Ancak KOİ Başkanlığına verilen özelleştirme yetkisi yürürlükten kaldırılmasına rağmen, yerine yeni bir düzenleme yapılmamış, böylece 3291 sayılı Yasanın 13. maddesinde yer alan özelleştirme kapsamına alma ve özelleştirme yöntemini belirleme konularında karar verecek mercii kalmamıştır.

Ortaya çıkan hukuki boşluk, 3701 sayılı Yasanın YPK'nın görevlerini düzenleyen maddesinde yer alan "kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde KİT'ler ile ilgili her türlü kararı almak" hükmü ile giderilmeye çalışılmış ve 3291 sayılı Yasanın 13. maddesinde yer alan konularda YPK tarafından karar verilmesine devam edilmiştir.

d)17.07.1991 tarih ve 473 sayılı KHK ile 2983 sayılı Yasanın TKKOK'nun (437 sayılı KHK uyarınca YPK'nın) oluşumunu düzenleyen 6. maddesi yeniden düzenlenerek, KOYK (Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu) oluşturulmuş ve YPK'nın 2983 sayılı Yasa çerçevesindeki yetkileri bu kurula verilmiştir.

3291 sayılı Yasada YPK'ya verilmiş bulunan, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların faaliyet ve yöntemleriyle ilgili karar yetkisinde ise herhangi bir değişikliğe gidilmediği için uygulama;

-KİT'lerin Bakanlar Kurulu'nca 3291 sayılı Yasada yer alan diğer birimlerin ise KOYK'ca özelleştirilmesine karar verilmesi,

-İhale sonuçlarının KOYK tarafından onaylanması

-Programdaki kuruluşların faaliyetleriyle ilgili olarak kararların YPK tarafından verilmesi,

şeklinde sürdürülmüştür.

-3987 sayılı yetki Yasası çerçevesinde yapılan düzenlemeler:

Özellikle 3291 sayılı Yasada yer alan özelleştirmeye ilişkin hükümlerin gelişen koşullar karşısında yetersiz kalması, özelleştirmede ortaya çıkan yetki kargaşası ve özelleştirmenin hukuki alt yapısının süratli bir özelleştirmeye imkan vermemesi, özelleştirme uygulamalarıyla ilgili hukuki düzenlemelerin yeniden yapılması gereğini doğurmuş, bu amaçla çıkartılan 11.5.1994 tarih ve 3987 sayılı yetki Yasasına (Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek İstihdamla İlgili Sorunların Çözümlenmesine İlişkin KHK'ler Çıkartılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun) dayalı olarak, hazırlanan 5 adet KHK Hükümetçe yürürlüğe konulmuştur.

Söz konusu KHK'lerle, bugün 4046 sayılı Yasada önemli ölçüde aynen korunan ÖYK, ÖİB, Özelleştirme Fonu (ÖF) ve özelleştirme uygulamaları konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

3987 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkartılan;

-530[(7)] sayılı KHK ile 2983 sayılı yasada değişiklik yapılarak, KOF'un yanısıra ÖF oluşturulmuş, özelleştirme uygulamalarında karar mercii olarak ÖYK, uygulayıcı birim olarak ÖİB kurulmuştur.

-531[(11)] sayılı KHK ile 3291 sayılı Yasanın özelleştirmeye ilişkin maddeleri değiştirilerek, özelleştirme programına alma, programa alınan kuruluşların faaliyetleri, personelin nakli ve özlük hakları gibi konularda ayrıntılı düzenlemeler getirilmiştir.

-532[(11)] sayılı KHK ile özelleştirme programına alınan kuruluşlarda hizmet akdine dayalı olarak çalışan ve özelleştirme uygulamaları sonucu işsiz kalabilecek olan personelin mağdur edilmemesine yönelik olarak, İş Kanunlarındakine ilaveten bazı sosyal haklar getirecek şekilde düzenlemeler yapılmıştır.

---

[7] -530 sayılı "Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 sayılı KHK'nın Eki Cetvelinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK",
-531 sayılı "28.05.1986 tarih ve 3291 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK",
-532 sayılı "Özelleştirmeye Bağlı İş Kaybı Tazminatı ve Yeni iş Bulma Meslek Geliştirme, Edindirme ve Yetiştirme Eğitimi ile ilgili Hizmetlerin Verilmesi Hakkında KHK",
-533 sayılı" Bazı kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik yapılmasına dair KHK",
6.6.1994 tarih ve 21592 sayılı (533 sayılı KHK mükerrer sayı)Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

-Ayrıca 533[11] sayılı KHK ile Petrol Kanununda, 546[8] sayılı KHK'yle de 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'de ve 3291 sayılı kanunda değişiklikler yapılarak, Özelleştirme programında bulunan kuruluşlardaki personelin özelleştirme uygulamaları sonucu diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakline ilişkin hükümler getirilmiştir.

3987 sayılı Yetki Yasasının AYM'nin 10.09.1994 tarih ve 22047 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 1994/45-2 sayılı kararıyla iptali üzerine, bu Yasaya istinaden çıkartılmış bulunan 530,531,532,533 ve 546 sayılı KHK'ler de iptal edilmiştir.

Söz konusu KHK'lerin iptal edilmesi üzerine ortaya çıkan hukuki boşluk, Bakanlar Kurulunun 31.7.1994 tarihli kararnamesiyle "özelleştirme işlem ve faaliyetlerinin önceki mevzuatla yürütülmesinin" karara bağlanması ile doldurulmuştur.

4. 4046 Sayılı Yasa

Özelleştirmeyle ilgili tüm hususların tek bir yasal metinde toplanması 1994 yılına kadar mümkün olmamış, uygulamalar 2983, 3291 sayılı yasalar ve bunlarda değişiklik yapan diğer mevzuat çerçevesinde yürütülmüştür. KHK'lerle gerçekleştirilen bu değişiklikler ise esasa yönelik düzenlemeler getirmemiş, özelleştirme konusunda yetkili karar merciinin zaman zaman değiştirilmesi gibi hususlarla sınırlı kalmıştır.

Özelleştirmeye ilişkin ilk özel ve kapsamlı düzenleme 1994 yılında 4046 sayılı Yasa ile yapılmıştır. 4046 sayılı Yasa ile getirilen yeni düzenlemeler ve daha önceki mevzuatta yapılan değişiklikler şu şekilde özetlenebilir.

-Özelleştirme uygulamalarında tek yetkili karar organı olarak ÖYK, yalnızca özelleştirme uygulamalarını yürütmek ve sonuçlandırmak üzere ÖİB kurulmuştur.

---

[8] 546 sayılı KHK 07.07.1994 tarih 21983 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

-Özelleştirme gelirlerinin bir hesapta toplanması amacıyla Özelleştirme Fonu oluşturulmuş ve bu fonun kullanım alanları belirlenmiştir.

-Özelleştirme kapsamına alınan KİT'lerdeki istihdam fazlasının azaltılması amacıyla erken emekliliği teşvik uygulaması getirilerek, emeklilik hakkını kazananların bu hakkı kazanmalarından itibaren 2 ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, ikramiyelerinin %30'u oranında ek ödeme yapılması hükme bağlanmıştır.

-Kamu yararının korunması amacıyla, stratejik nitelikteki kuruluşların ÖYK'ca belirlenerek, bu kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

-Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.

-Özelleştirme programındaki kuruluşların özelleştirilmesi, küçültülmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması veya tasfiyesi durumunda, bu kuruluşlarda çalışan memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

-Özelleştirme uygulamalarıyla işini kaybeden işçilerin mağduriyetlerinin giderilmesi için mevcut haklarına ilaveten, iş kaybı tazminatı ödenmesi ve meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi imkanları sağlanarak, bu konuda doğabilecek olumsuzlukların giderilmesi öngörülmüştür.

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin oldukça ayrıntılı düzenlemeler yapan 4046 sayılı Yasada ayrıca, uygulanacak özelleştirme yöntemlerinin neler olduğu, değer tespitinin hangi yöntemlerle ve nasıl yapılacağı, özelleştirme ihale yöntemleri ve nasıl uygulanacağı belirtilmiştir.

4.1. Yasanın Amaç ve Kapsamı

Yasanın çok geniş tutulan Amaç ve Kapsam başlıklı birinci maddesinde, özelleştirilebilir kamu kesimi varlıkları ile hizmetleri düzenlenmiştir.

Yasa kapsamına giren varlık ve hizmetler birinci maddede;

"-İDT'ler, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıkları ve iştiraklerindeki kamu payları,

-KİT statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işleme birimleri ve varlıkları, iştiraklerindeki kamu payları,

-Devletin diğer iştiraklerindeki kamu payları ile Hazineye ait payları,

-Genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve KİT'lerden KİK'lerin gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıkları ve iştiraklerindeki payları,

-Belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki payları,

-Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) ile bu Kanunun 35 inci maddesinin (B) fıkrasında belirtilen KİT'lerin temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimlerinin işletilmesi hakları,"

olarak belirlenmiş, özelleştirme amacı ise "ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde azalma sağlamak" olarak ifade edilmiştir. Özelleştirme ile beklenen amaçlar, Yasanın gerekçesinde yer alan tanımlamada daha geniş olarak ifade edilmiştir. 4046 sayılı Yasanın gerekçesinde Özelleştirme, "geniş anlamda devletin iktisadi faaliyetlerinin en aza indirilmesi veya tamamen ortadan kaldırılması, KİT'lerin devlet bütçesi üzerindeki finansman yükünün hafifletilmesi, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin gerçekleştirilmesi, atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılarak sermaye piyasalarının geliştirilmesi ve bu şekilde elde edilecek kaynakların, alt yapı yatırımları, savunma, eğitim ve sağlık hizmetlerinde kullanılması suretiyle, ekonomide verimliliğin arttırılmasını sağlayan önemli araçlardandır" şeklinde tanımlanmıştır.

a-KİT mevzuatında yer alan kuruluşlar:

KİK'lerin gördükleri kamu hizmeti ile doğrudan ilgili olmayan varlıkları ve iştiraklerindeki payları ile İDT'lerin, müessese, bağlı ortaklık ve diğer tüm birimleriyle özelleştirilmesine ilişkin herhangi bir sınırlama getirilmemiştir.

KİK özelleştirilmesine ise gerek 1. maddenin A/f fıkrası, gerekse son fıkrası ile sınırlama getirilerek,

-KİK'lerin mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmelerinin 4046 sayılı Yasaya tabi olduğu,

-Bu kuruluşların mülkiyetlerinin devrine ilişkin hususların ise ayrı yasa ile düzenleneceği,

hükme bağlanmıştır.

4046 sayılı yasa ile 233'deki KİK tanımına yeni unsurlar eklenirken, aynı zamanda 233 sayılı KHK eki listede yer alan İDT ve KİK statüsündeki kuruluşlar yeniden belirlenmiştir;

4046 sayılı yasanın 34. maddesi ile KİK "sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri, kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür" şeklinde yeniden tanımlanmış, daha önce KİK sayılan Türk Hava Yolları A.O., Çay işletmeleri Genel Müdürlüğü ve Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü İDT bölümüne alınmış, diğer bir deyişle bu kuruluşların kamu hizmeti görme vasıfları sona erdirilmiş, T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü (TCDD), Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü (DHMİ), Tuz, Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü (TEKEL) ve P.İ. genel Müdürlüğü ile Türk Telekom dışındaki tüm KİT'lerin İDT statüsünde olduğu hükmü getirilmiştir.

KİK'lerin gördüğü hizmetlerin yeni düzenleme ile "imtiyaz" olarak nitelendirilmesi, AYM'nin daha önceki özelleştirme mevzuatına yönelik iptal gerekçelerine dayanmaktadır.

b-Genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar:

Özelleştirme yöntemi konusundaki benzer sınırlama, "genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıkları" için getirilmiş olup, baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar vb. üretim birimlerinin, 4046 sayılı yasa çerçevesinde işletme hakkı devri veya kiralanması şeklinde özelleştirilmesi mümkün olacak, mülkiyet devri ise ayrı Yasa ile düzenlenebilecektir.

Gerek KİK'lerin, gerekse genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, gördükleri kamu hizmetiyle ilgili olmayan varlık ve iştirak payları için herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Diğer bir deyişle bu varlıkların "mülkiyet devri" dahil her türlü yöntemle özelleştirilmesi, 4046 sayılı yasa hükümlerine göre yürütülecektir.

c-KİT statüsü dışındaki diğer ticari amaçlı kuruluşlar:

4046 sayılı Yasanın kapsama ilişkin 1. maddesinin A/b fıkrasında, KİT statüsünde olmayan ancak sermayesinin tamamı veya yarıdan fazlası devlete ait olan kuruluşlar yer almaktadır. Söz konusu düzenleme, statüleri itibariyle KİT sistemine, genel katma bütçeli idareler kapsamına ve yerel yönetimlere dahil edilemeyen ticari birimlerin özelleştirilmesine ilişkin yasal dayanak oluşturmaya yöneliktir.

3291 sayılı Yasa, sadece 233 sayılı KHK kapsamında kuruluşlarla ilgili hususları düzenlediği için, yapısı itibariyle KİT'lere tamamen benzeyen, ancak 233'e tabi olmayan kuruluşların özelleştirilmesi yasal olarak mümkün değildi. Kamu ekonomisi içinde sayısı son derece sınırlı olan bu tür kuruluşlara, Sivas D.Ç., Köyteks, Ereğli D.Ç. örnek olarak gösterilebilir.

d- Belediye ve İl Özel İdarelerine ait kuruluşlar:

Yasa, yerel yönetimlerdeki özelleştirme uygulamalarını da kapsama almıştır. Belediye ve İl özel İdarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın, her türlü iştiraklerindeki kamu payının özelleştirilmesine ilişkin hususlar 26. madde ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre özelleştirme işlemleri 4046 sayılı Yasa çerçevesinde, ancak bu kuruluşların yetkili organlarınca belirlenerek yürütülecektir. Diğer bir deyişle belediye ve il özel idarelerinde özelleştirme uygulamaları, ÖİB tarafından yürütülmeyecektir.

Önceki özelleştirme mevzuatında sadece KİT özelleştirilmesine ilişkin hükümler yer almakta iken, 4046 sayılı Yasa ile yapılan düzenleme sonucu, devletin diğer mal ve hizmet üretim birimlerinin de özelleştirme kapsamına alınması suretiyle, özelleştirme uygulamalarının sınırları genişletilmiş ve devletin ekonomik alandaki rolünün azaltılması amaçlanmıştır.

4.2. Özelleştirme İlkeleri

4046 sayılı Yasa ile özelleştirme mevzuatında ilk kez özelleştirme ilkeleri tespit edilmiştir. Yasanın ikinci maddesinde yer alan bu hükme göre;

Özelleştirme uygulamalarında ilkeler;

a-Doğabilecek istihdam azalmaları ile ilgili olarak mevcut kanunlarda ve/veya toplu iş sözleşmelerinde öngörülen tazminatlara ek olarak "İş Kaybı Tazminatı"nın verilmesi,

b-Kuruluşların özelliklerine ve içinde bulundukları şartlara göre özelleştirme yöntemlerinin belirlenmesi,

c-Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması,

d-Oluşabilecek tekelci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi,

e-Mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini,

f-Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde kamu bankalarının da öncelikle özelleştirilecek kuruluşlar arasına alınarak süratle özelleştirilmesinin sağlanması,

g-Stratejik konularda devletin sahip olacağı imtiyazlı hisse oluşturulması,

h-Tabii kaynakların, belli bir süre için sadece işletme hakkının verilmesi suretiyle özelleştirilmesi,

ı-Özelleştirme işlemlerinin değer saptaması da dahil aleniyet içinde yürütülmesi,

i-Özelleştirme uygulamalarında, milli güvenlik ve kamu yararının gerektirdiği durumlar hariç, kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelere devir yapılmaması,

olarak belirlenmiştir.

Özelleştirmenin gerek siyasal, gerekse ekonomik anlamda temel amaçları olarak gösterilen bazı hususlar da ilkelerde yer almıştır.

Teorisyenler ve uygulamacılar tarafından üzerinde önemle durulan "özelleştirmenin bir borç ödeme ve kamu açıklarını kapatma yöntemi olarak kullanılmaması" prensibi, 4046 sayılı Yasada daha da genişletilerek "özelleştirme gelirlerinin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması;" öngörülmüştür. Bu husus Özelleştirme Fonu'nun kullanım alanlarına ilişkin 10. madde de "Özelleştirme Fonundan genel bütçeye kaynak aktarılmaz" şeklindeki düzenlenirken, genel ilkeye geçici 8. madde ile sınırlama getirilmiştir.

Geçici 8. maddede yer alan "KOF'nun kullanım alanları ile ilgili olarak, bu kanunun yürürlüğe girdiği kadar KOİ tarafından yüklenilmiş olan yatırım projelerinin finansmanı ve borçlar, ödeme tarihlerinde Özelleştirme Fonundan ödenir. Özelleştirme Fonunda yeterli miktar bulunmaması halinde, söz konusu borçlar KOF'ndan karşılanır" hükmü uyarınca, özelleştirme gelirlerinden KOF'a aktarmalar yapılmıştır.

Geçici 8. madde 4568 sayılı Yasanın 5. maddesi ile yürürlükten kaldırılırken, Fonun kullanım alanlarını düzenleyen maddede de özelleştirme

gelirlerinin bütçe açıklarında kullanılmasına olanak sağlayacak düzenleme yapılmıştır.

10. maddenin Fondan genel bütçeye ve KOF hariç diğer fonlara aktarma yapılamayacağına ilişkin fıkrası (sondan ikinci fıkra) 4568 sayılı Yasa ile "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz" şeklinde yeniden düzenlenmiş, ancak "özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması" ilkesinde bir değişiklik yapılmamıştır.

Özelleştirmenin temel amaçlarından olan "sermayenin tabana yayılması", 4046 sayılı yasada "Mülkiyetin yaygınlığının yanı sıra, yönetim sorumluluk ve yetkilerini üstlenebilecek ortak grubunun temini" ilkesiyle, "rekabetçi, bir ortamın oluşturularak kaynakların optimal kullanım" amacı ise "özelleştirme uygulamalarında oluşabilecek tekelci bir yapının olumsuz etkilerinin önlenmesi" ilkesiyle yer almıştır.

Rekabetle ilgili 16. madde de ayrıntılı düzenleme yapılarak, rekabeti bozacak nitelikteki eylem ve davranışların yasaklandığı, rekabeti doğrudan ve dolaylı engelleyen, kısıtlayan tekelleşmeye yol açan, karar, anlaşma, birleşme ve devralama niteliğindeki her türlü hukuki işlemle ilgili gerekli önlemlerin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından alınacağı hükme bağlanmıştır.

4046 sayılı Yasadan kısa bir süre sonra yürürlüğe giren 4054 sayılı "rekabetin Korunması Hakkında Yasa" ile özelleştirme uygulamalarından kaynaklanabilecek olumsuz durumlar dahil, rekabetin korunmasına ilişkin çeşitli hususlar hakkında kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. 4054 sayılı Yasa ile yukarıda anılan 16. madde yürürlükten kaldırılmamakla birlikte, fiilen hükümsüz hale gelmiş olup, uygulamalar 4054 sayılı Yasa ve Rekabet Kurumunun konuyla ilgili tebliğleri çerçevesinde yürütülmektedir.

4046 sayılı Yasa da kamu bankalarının özelleştirilmesinin ilkelerde yer alması, bankalara verilen önemin bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır. "Kamu bankalarının süratle özelleştirilmesi" ilkesi, geçici 3. maddede yer alan " Kamu Bankalarının (Merkez Bankası, Ziraat Bankası, Halk Bankası ve

Eximbank hariç) özelleştirmeye ilişkin hazırlık işlemlerinin, Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 2 yıl içinde tamamlanacağı" şeklindeki düzenlemeyle somutlaştırılmıştır.

Burada önemli olan husus, banka özelleştirmelerinin değil, özelleştirmeye ilişkin hazırlık sürecinin 2 yıl içinde tamamlanmasının öngörülmüş olmasıdır. Ancak bu konuda da önemli bir aşama kaydedilmemiş ve 2 yıllık süre 4232 sayılı Yasa[9] ile süre, bitiminden itibaren 2 yıl daha uzatılmıştır.

4.3. Kurumsal Yapı

4046 sayılı Yasa ile özelleştirmenin karar organı ve uygulamadan sorumlu biriminden oluşan kurumsal yapısı yeniden düzenlenmiştir. Kurumsal yapı başlıca ÖYK, ÖİB ve Özelleştirme Fonundan oluşmaktadır.

a- Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK)

4046 sayılı Yasanın 3. maddesinde ÖYK'nın oluşum ve görevleri düzenlenmiştir. ÖYK, Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlardan oluşmaktadır. Kurulun sekreterya hizmetlerini yürütme görevi ÖİB'ye verilmiştir.

Yasada ÖYK'nın görevleri;

-Yasanın 1 inci maddesinde sayılan kuruluşların "özelleştirme kapsamına" alınmasına, 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 programına" alınmasına karar

[9] 4046 sayılı Yasanın bazı maddelerinde değişiklik yapan 4232 sayılı yasa 08.04.1997 tarih ve 22958 sayılı resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

vermek ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların özelleştirme işlemlerinin tamamlanması için süre tespit etmek,

-Özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirme kapsamından çıkarılarak eski statülerine iade edilmesine ve/veya özelleştirme programına alınmış kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar vermek,

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

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

-Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli veya süresiz olarak durdurulmasına, kapatılmasına veya tasfiyesine karar vermek,

-Yurt içinden ve/veya yurt dışından Özelleştirme Fonunun kullanım alanlarında 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, Özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek,

-Özelleştirme Fonu ve Özelleştirme İdaresinin gelir gider programlarını görüşerek onaylamak,

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

- Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen işleri karara bağlamak.

olarak belirlenmiştir.

Kurul, hizmetin ifası için yarar gördüğü hallerde parasal sınırları ile usul ve esaslarını açıkça belirlemek kaydıyla özelleştirme programına alınan kuruluşların "satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarruflarla gerçek ve/veya özel hukuk tüzel kişilerine devredilmesi" yöntemleriyle ÖİB tarafından gerçekleştirilen nihai devir işlemlerini onaylamak ve gerekli görülen hallerde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü menkul kıymet ve diğer kıymetli evrakın satın alınmasına ve tekrar satılmasına karar vermek konularında ÖİB'ye yetki verebilmektedir.

b- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB)

4046 sayılı Yasa ile yeniden düzenlenen ÖİB kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve geçici bir teşkilat olup, denetiminin Sayıştay Başkanlığı'nca yapılması öngörülmüştür.

Yasa ile ÖİB;

-Kurul kararlarını uygulamak,

-Kurul tarafından verilen görev ve yetkilerle ilgili konularda karar vermek ve gerekli işlemleri yürütmek,

-Kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına veya özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların eski statülerine iade edilmesi veya özelleştirme programındaki kuruluşlardan gerekli görülenlerin özelleştirmeye hazırlanmasına karar verilmesi konusunda Kurula teklifte bulunmak,

-Kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin her türlü işlemin yerine getirilmesi ile bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla yönlendirilmesini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek,

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

-Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan, a.ş. statüsünde olan ve a.ş. haline dönüştürülen kuruluşların sermayelerindeki kamu payı % 50'nin

altına düşünceye, diğerlerinde 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, hesapları ve faaliyetleri ile ilgili her türlü düzenlemeyi yapmak, bu işlemleri kolaylaştırıcı tedbirleri almak,

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

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

-Özelleştirme programındaki kuruluşların; kaynak kullanımlarına, taşınmaz edinmelerine, kiralamalarına ve bu taşınmazlar üzerinde sair akitler yoluyla tasarruf etmelerine, yurt içi ve yurt dışı borçlanmalarına, verimliliğin artırılması ilkesi gözönünde bulundurularak yapılacak personel alımı ve azaltılmasına, çalışma şartlarına, personelinin yurt dışı geçici görevlendirilmelerine ilişkin talepler hakkında karar vermek,

-Kuruluşların yönetim kurulu başkanlığı ve üyelikleri ile denetim ve tasfiye kurulu üyelikleri ve genel müdürlükleri ile ait oldukları kuruluşlardan ayrı olarak özelleştirme programına alınan ve anonim şirkete dönüştürülmelerine gerek görülmeyen müesseselerde, müessese müdürlükleri ve yönetim komitelerine, işletme ve işletme birimlerinde bunların müdürlüklerine yapılacak atamalar ve bu görevlerden alınma işlemlerine ilişkin olarak Başbakana teklifte bulunmak (bu görevlere atanacaklarda 4 yıllık yükseköğrenim görmüş olma şartı aranır),

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

-Kuruluşların sermayelerine ayni sermaye konulması hallerinde ayni 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 görevlendirilmesi suretiyle yaptırılmasını temin etmek,

-Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara, özelleştirme uygulamalarının gerektirdiği hallerde borç vermek, kamu bankalarının uyguladığı en yüksek ticari faiz oranını aşmamak kaydıyla Özelleştirme Fonundan sağlanacak finansmana uygulanacak faiz oranlarını ve şartlarını belirlemek,

-Kanunlarla ve diğer mevzuatla verilen görevleri yapmak.

görevleri verilmiştir.

c- Özelleştirme Fonu

4046 sayılı Yasa ile özelleştirme işlemlerinden elde edilen gelirlerin tek bir fonda toplanması ve kullanımların bu fondan yapılmasının sağlanması amacıyla, T.C. Ziraat Bankası nezdinde açılacak bir hesapta Özelleştirme Fonu kurulmuştur. ÖİB'nin sadece özelleştirme işlemleri ile görevlendirilmesi nedeniyle, daha önce 2983 ve 3417[10] sayılı yasalar uyarınca KOİ Başkanlığı tarafından yürütülmekte olan KOF'un ve Çalışanların Tasarrufa Teşvik Hesabının yönetimi Hazine Müsteşarlığı'na devredilerek, özelleştirme gelirlerinin ÖF hesabında toplanması amaçlanmıştır.

Fonun kaynakları;

-Özelleştirme işlemleri sonucu sağlanan tüm gelirler,

-ÖİB'ye devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler,

-Özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü menkul kıymet ile diğer kıymetli evrakın satışından sağlanan gelirler,

-ÖİB'ye devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve

[10] Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun

-diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar

olarak belirlenmiştir.

Özelleştirme Fonunun;

-İş kaybı tazminatı ödenmesi ve iş kaybı nedeniyle verilecek meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi hizmetlerinin sağlanması amacıyla açılacak hesaba özelleştirme gelirlerinden Kurul tarafından belirlenecek miktarlarda yapılacak ödemeler ile gerektiğinde bu hesaba yapılacak aktarmalarda,

-Yasanın 22 nci maddesi gereğince, Özelleştirme programına alınan, özelleştirilen, faaliyeti durdurulan, küçültülen, kapatılan veya tasfiye edilen kuruluşlarda çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel ile sözleşmeli personelden (kapsam dışı personel dahil) diğer kamu kurum ve/veya kuruluşlarına, 217 sayılı KHK'nın 8 inci maddesinin (f) bendinde yer alan hükümler de dikkate alınarak nakledilecek personele, atamalarının yapılıp eski kurumları ile ilişkilerinin kesileceği tarihe kadar geçen süre için aylık ücret, sosyal hak ve yardımlar ile her türlü özlük haklarının ödenmesinde,

-Yasanın 24 üncü maddesi gereğince, Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığına tabi personelden; T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre, hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkını kazananlara bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde, emeklilik ikramiyelerinin %30 fazlasıyla ödenmesinde ilave olarak ödenecek % 30 tutarındaki miktarın, ödemeyi müteakip T.C.Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünün talebi üzerine karşılanması için yapılacak ödemelerde,

-Özelleştirme kapsamındaki kuruluşların özelleştirilebilir hale getirilmesi amacıyla yapılacak özelleştirmeye hazırlık çalışmalarının gerektirdiği harcamaların karşılanmasında,

-İdareye devredilen kuruluşlarda idari, mali ve hukuki yönden yapılacak düzenlemelerin gerektirdiği giderlerin karşılanmasında,

-İdarenin pay sahibi olduğu şirketlerin sermaye artırımlarına katılınmasında,

-Gerektiğinde, özelleştirme programındaki kuruluşların hisse senetleri ile bu kuruluşlara ait her türlü kıymetli evrakın satın alınmasında,

-Özelleştirme uygulamalarının yerine getirilebilmesi için gereken her türlü mal ve hizmet alımında,

-İdareye devredilen kuruluşlara idarece belirlenecek esas ve usuller çerçevesinde borç olarak finansman sağlanmasında,

-İdarenin bütçesi için gerekli miktarların ayrılmasında,

-Özelleştirilen kuruluşların kalan borçlarının tasfiyesinde,

-Yasanın 23 üncü maddesi çerçevesinde, 17.7.1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Ek 24 üncü maddesi gereğince yapılacak sosyal yardım zammı ödemelerinde,

-Mevzuatla İdareye verilen sair görevlerin yerine getirilmesinde,

kullanılması öngörülmüştür.

Yasanın "Özelleştirme Fonundan genel bütçeye kaynak aktarılmaz. Ayrıca bu Kanunun 8 inci maddesi gereğince Kamu Ortaklığı Fonuna Yapılacak Aktarmalar hariç, Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz" şeklindeki hükmü, 4568 sayılı Yasa ile değiştirilerek, "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz." Şeklinde yeniden düzenlenmiş, böylece özelleştirme gelirlerinin borç ödemelerinde kullanılmasına olanak sağlanmıştır.

-Özelleştirme uygulamaları

1- Özelleştirme kapsam ve programına alma:

4046 sayılı yasa ile özelleştirme uygulamaları “kapsama alma” ve “programa alma” şeklinde ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Kısa sürede özelleştirilebilir nitelikte olmayan kuruluşların, kapsama alınarak, hazırlık sürecine tabi tutulması, daha sonra programa alınması veya doğrudan özelleştirme programına alınması şeklindeki sistemin işleyişini şu şekilde özetlemek mümkündür.

- **Kapsama alma :**

Yasada belirtilen kuruluşların birlikte ve/veya ayrı ayrı özelleştirme kapsamına alınmasına, ÖİB’nin teklifi üzerine ÖYK’ca karar verilmektedir. Kapsama alınmaya ilişkin ÖYK kararında; bu kuruluşlardan, hangilerinin özelleştirilmek üzere doğrudan özelleştirme programına alınacağı, hangilerinin mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemine tabi tutulacağı özelleştirmenin hangi yöntemle ve hangi süre içinde gerçekleştirileceği de belirtilmektedir.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan, mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlanmalarına karar verilenlerin, bu hazırlık işlemleri tamamlanıncaya kadar, bunların bağlı bulundukları bakanlık veya kurumlar ile ilgileri ve önceki statüleri aynen devam etmektedir. Mali ve hukuki yönden özelleştirmeye hazırlık işlemleri, ÖYK'ca belirlenecek kuruluş veya kuruluşlar tarafından yürütülmekte, özelleştirmeye hazırlık işlemleri tamamlananlar, ÖYK'nın vereceği yeni bir karar ile özelleştirme programına alınmaktadırlar. Burada yapılan düzenleme, özelleştirme sürecinde gerek özelleştirme konusu kuruluşun ve gerekse diğer ilgili kurumların katılımının ve katkısının sağlanması açısından son derece önemlidir.

Ancak özelleştirme kararlarının tamamına yakını (SEKA, Eti Holding, T.Şeker Fabrikaları A.Ş. hariç) kapsam ve programına alma şeklinde gerçekleşmekte, kuruluş kapsamdayken yapılması gereken hazırlık çalışmaları da, İdare tarafından yürütülmektedir. Bu durum, diğer çeşitli etkenlerle birlikte, kuruluşların uzun yıllar özelleştirme sürecinde

bulunmasına, dolayısıyla gelecekle ilgili sağlık, yatırım, üretim ve satış politikaları oluşturamamalarına neden olmaktadır.

Kapsama alınan kuruluşlardan zaman içinde değişen şartlar da dikkate alınarak, özelleştirme kapsamından çıkarılmaları gerekli görülenlerin eski statülerine iadeleri yine ÖYK kararı ile olmaktadır.

- **Programa alma:**

Özelleştirmeye hazırlık işlemi tamamlanan kuruluşlar ÖYK'nın vereceği yeni bir kararla özelleştirme programına alınmakta, özelleştirme programına alınan KİT'in, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, mülkiyetin devri dışındaki, İDT'lerin ise mülkiyetin devri dahil yöntemlerle yapılacak özelleştirme işlemleri, ÖİB'ce yürütülmektedir.

Özelleştirme kapsamında iken, özelleştirme hazırlık işlemleri tamamlanarak özelleştirme programına alınanlar ile doğrudan özelleştirme programına alınanlar (bağlı ortaklıkların iştirak payları ve varlıkları ile bağlı ortaklık statüsünde olmayan ancak sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait kuruluşların iştirak payları ve varlıkları hariç) ÖYK kararının alındığı tarihte başka bir işleme gerek olmadan ve bedel alınmaksızın ÖİB'ye devredilmiş sayılmakta, bağlı bulundukları Bakanlık veya kurumla ilişkileri kesilerek İdareye bağlanmaktadırlar.

Kuruluşların özelleştirme programına alınmalarına ilişkin kararlar Resmi Gazetede yayımlanmaktadır.

Özelleştirme kapsamına alınmış kuruluşların özelleştirilmek üzere hazırlanması çalışmaları İdare tarafından yürütülmekte olup, 4046 sayılı Yasa çerçevesinde bu çalışmalar;

-Mevcut durumları itibariyle anonim şirket statüsünde olan kuruluşların ana sözleşmelerinin 4046 sayılı Yasa hükümlerine uygun hale getirilmeleri, anonim şirket statüsünde bulunmayanlardan gerekli görülenlerin ana sözleşmelerinin hazırlanarak anonim şirket statüsüne dönüştürülmeleri,

-Finansman sorunu olan şirketlere sermaye artırımı ya da borç verilmesi suretiyle kaynak aktarılması,

-Özelleştirme kapsamındaki şirketlerden gerekli görülenlerin bağımsız denetimlerinin ve/veya mali, teknik değerlendirmelerinin yapılması,

-Şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyelikleriyle ve personelin çalışma şartlarıyla ilgili düzenlemelerde bulunulması,

şeklinde özetlenebilecek içerikte yürütülmektedir.

Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, 233 sayılı KHK'de de öngörüldüğü üzere fiyat ve tarifelerini belirleme konusunda serbest bırakılmışlardır. Ancak 233 sayılı KHK'den farklı olarak, özelleştirme kapsamındaki kuruluşların fiyat ve tarifelerine BKK ile müdahale ve görev zararı ödenmesi imkanı tanınmamıştır.

Diğer taraftan genel ve katma bütçeli idarelerle, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları ile KİK'lerin ve bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle yapılacak özelleştirme işlemlerinin İdare tarafından yürütüleceği, ancak, bunların mülkiyetinin bağlı bulundukları kurum ve/veya kuruluşlara aidiyeti ve statüleri aynen devam edeceği ifade edilmiştir.

2- Değer tespit işlemleri:

Özelleştirilecek kuruluşların değerlerinin tespitine ilişkin hükümler ilk defa 4046 sayılı Yasada yer almıştır. Önceki mevzuatın iptal gerekçelerinde, değer tespitine ilişkin düzenlemenin yer almamasının, hukuki bir eksiklik olarak görülmesi, bu konunun 4046 sayılı yasada ayrıntılı olarak yer almasının en önemli etmenlerinden birisidir.

Özelleştirme programına alınmış kuruluşların değer tespit çalışmaları, Yasanın 18. maddesi uyarınca oluşturulan değer tespit komisyonları tarafından gerçekleştirilmektedir.

18. maddenin “B değer tespiti” başlıklı bölümünden yer alan hükümler uyarınca, değer tespit komisyonları, özelleştirilecek kuruluşun özelleştirme işlemlerinden sorumlu proje grup başkanının başkanlığında, söz konusu projede görevli bir uzman ve Proje Hazırlık Dairesi, Sermaye Piyasaları Dairesi ve gayrimenkul işlerinden sorumlu daire görevlileri (başkan veya uzmanın katılımı şeklinde) olmak üzere 5 kişiden oluşmakta ve İdare Başkanının teklif üzerine Başbakanın onayı ile göreve başlamaktadır.

Yasada komisyona, kuruluşun değerini belirleme görevi verilmiş ve değer tespitinde dikkate alınacak kriterlerle, uygulanacak yöntemler belirlenirken, komisyonun, kararlara katılmamak kaydıyla uzman kuruluşlardan yararlanabileceği de hükme bağlanmıştır.

4046 sayılı Yasanın 18. maddesinde; “indirgenmiş nakit akımları (net bugünkü değer), defter değeri, net aktif değeri, amortize edilmiş yenileme değeri, tasfiye değeri, fiyat/kazanç oranı, piyasa kapitalizasyon değeri, piyasa değeri/defter değeri, ekspertiz değeri ve fiyat/nakit akım oranı” olmak üzere toplam on adet yöntem sayılmış ve değerleme çalışmalarında, bu yöntemlerden en az üçünün kullanılması şartı getirilmiştir.

Belirlenen değer tespit yöntemlerinin tanımlanması ise yasada değil, gerekçede yer almaktadır.

4046 sayılı Yasanın gerekçesinde, söz konusu yöntemler;

“İndirgenmiş nakit akımları: İlerideki yıllarda şirket faaliyetleri sonucu ortaya çıkacak nakit akımlarının bugüne indirgenmiş değeridir

Temettü verimi: Bir sonraki yıl ödenecek, hisse başına temettü değerinin, temettü verimi oranına bölünmesi ile elde edilen değerdir.

Defter değeri: Şirketin defter değeri netleştirilmiş özkaynak değeridir. Şirket varlıklarının defter değeri, varlıkların netleştirilmiş muhasebe değeridir.

Net aktif değeri: Tüm yükümlülüklerin ödenmesinden sonra aktiflerin elden çıkarılmasıyla elde edilecek nakit değeridir.

Amortize edilmiş yenileme değeri: Yeniden kurma değerinde yer alan varlık kalemlerinin, şirket varlıklarının yaşları ve kullanma ömürleri dikkate alınarak amortize edilmesiyle bulunan değerdir.

Tasfiye değeri: Şirket varlıklarının tasfiye değeri, varlıklarının bütün olarak veya parça parça elden çıkarılması sonucu elde edilecek nakit değerdir. Şirketin tümünün tasfiye değeri, net aktif değer metoduna benzer olarak, tüm aktiflerin elden çıkarılması sonucu elde edilecek gelir ile tüm yükümlülüklerin ödenmesi sonucu elde kalacak net nakit değeridir.

Fiyat/kazanç oranı değeri: Fiyat/Kazanç oranı, bir şirket hissesinin piyasada oluşan fiyatının, hisse başına elde edilen net kar miktarına (veya şirket piyasa kapitalizasyon değerinin, şirketin vergi sonrası net karına) oranıdır. Değerleme yapılacak şirket için, şirketin kendi oranı ve/veya benzer şirketlerin oranlarının ortalaması ile şirket hisselerinin nominal değeri çarpılarak şirket değerine ulaşılır.

Piyasada kapitalizasyon değeri: Şirketin ve/veya benzer şirketlerin, piyasa koşullarına göre belirlenecek ortalama bir fiyat/kazanç oranı ve nominal hisse değerinin çarpılması sonucu elde edilen değerdir.

Piyasa değeri/defter değeri: Piyasa değeri/defter değeri oranı, bir şirketin hisselerinin piyasa değerinin, şirketin hisse başına düşen defter değerine oranıdır. Değerleme yapılacak şirket için, şirketin kendi oranı ve/veya benzer şirketlerin oranlarının ortalaması ile şirket hisselerinin nominal değeri çarpılarak şirket değerine ulaşılır.

Ekspertiz değeri: Şirket varlıklarının, ilgili uzmanlar tarafından; varlıkların yaşları, kapasiteleri, teknolojileri, benzer varlıkların piyasa değerleri gibi faktörler göz önüde alınarak belirlenen değeridir.

Fiyat/nakit akımı oranı: Bir şirketin değerini belirlerken, başka şirketlerin verilerinden yararlanılabilen bir metottur. Fiyat/nakit akımı oranı, bir şirketin piyasada oluşan hisse fiyatının, şirketin hisse başına düşen nakit akımına oranıdır. Karşılaştırma yapılacak olan şirketlerin verileriyle, bir veya birkaç oran belirlenir ve değerlemesi yapılacak şirketin nakit akımıyla çarpılacak bir değere veya bir değer aralığına ulaşılır."

Şeklinde açıklanmıştır.

Teknik bir konu olan değer tespit çalışmaları için komisyonlar, yasanın da verdiği olanak çerçevesinde, danışman firma desteğine başvurmaktadırlar.

Ancak kuruluşun programa alınmasından kısa bir süre sonra değer tespit çalışmaları yaptırılmasına rağmen, kuruluşun özelleştirme sürecinin uzaması, çoğu zaman değerlerin güncelliğini yitirmesine neden olmakta, dolayısıyla, özelleştirme uygulamaları sonuçlanıncaya kadar aynı kuruluşla ilgili, birden fazla değer tespit çalışması yaptırılabilmektedir.

Değer tespit çalışmalarında, söz konusu yöntemlerden en az üçünün kullanılmasının yasal zorunluluk olarak getirilmesi ise, özellikle varlık özelleştirmelerinde, gerçekte bir anlam ifade etmeyecek yöntemlerin kullanılmak zorunda kalınmasına neden olmaktadır. Örneğin bir arsanın değerinin belirlenişinde, yasada yer alan defter değeri ve ekspertiz değerinin yanında, arazi değerlemesinde kullanılamayacak olan tasfiye değeri de kullanılmaktadır.

Uygulamada ortaya çıkan diğer bir sorun, herhangi bir mal ve hizmet üretim birimi veya varlığın, söz konusu yöntemler çerçevesinde değerlendirilmesiyle, ortaya birbirinden çok farklı sonuçlar çıkmasından kaynaklanmaktadır.

Son 20 yıldır yaşanan enflasyonist ortamda, yeniden değerleme uygulaması, defter değerlerinde ortaya çıkan aşınmayı gidermekten uzak olduğu için, genellikle en düşük değere defter değerinde rastlanılmaktadır. Ancak diğer taraftan, indirgenmiş nakit akımları yöntemiyle yapılan değerlemede, kullanılan varsayımlar çerçevesinde kendi içinde bile çok uç, hatta negatif değerlerle karşılaşılabilmektedir. Söz konusu sorunların en aza indirilebilmesi için, değer tespit komisyonlarınca yapılmış olan değerleme çalışması neticesinde, ya bir değer aralığı ya da satışa konu minimum değer belirlenmektedir.

4046 Yasanın 18. Maddesinde; “değer tespit sonuçlarının kuruluşun özelleştirilmesine ilişkin ihale sonuçlarının onaylanmasını müteakip, İdare tarafından kamuoyuna duyurulacağı” hükmü yer almıştır.

2000 yılında çıkartılan ve ihale ve değer tespit uygulamalarını düzenleyen yönetmelikle; değer tespit sonuçlarının “ihale sonuçlarının, kurul veya İdarece onaylanmasını müteakip, yapılacak sözleşmenin imzalanmasından sonra kamuoyuna duyurulmak üzere (varlık satışı ile

yapılan özelleştirme uygulamalarında, ilgili Şirketin tüm varlıklarının devrini müteakip) 30 gün içinde ihale hizmetleri tarafından Basın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığına gönderileceği" hükmü getirilmiştir.

Söz konusu uygulama hükmüne göre, Şirket hisselerinin (çoğunluğunun) satışı halinde değer tespit açıklamasının yapılması kısa bir süre içinde mümkün olabilecek, ancak varlık satışıyla özelleştirilen şirketlerde bu açıklamalar yılları bulabilecektir. Örneğin mal ve hizmet üretim birimleri işletmeler şeklinde teşkilatlanan Sümer Holding, TURBAN, Et ve Balık Ürünleri A.Ş. gibi şirketlerde özelleştirme uygulaması, söz konusu işletmelerin peyder pey satışı şeklinde gerçekleştirilmektedir.

3- İhale işlemleri:

4046 sayılı Yasadan önceki özelleştirme mevzuatında, ihale işlemlerine ilişkin herhangi bir hüküm yer almamış, ihale uygulamaları Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı İhale Yönetmeliği hükümlerine göre yürütülmüştür.

Anayasa Mahkemesinin daha önceki özelleştirme mevzuatına ilişkin iptal kararlarında, "ihale usul ve esasları ile ihale komisyonunun oluşum ve görevlerinin yasa ile belirlenmesi gerektiği" şeklindeki görüşleri doğrultusunda, 4046 sayılı yasanın ihale işlemlerine ilişkin 18/c maddesi bir yönetmelik ayrıntısında yeniden düzenlenmiştir.

4046 sayılı 18. maddesi AYM tarafından doğrudan incelemeye alınmamış, ancak Türk Telekomun özelleştirilmesiyle ilgili 4107 sayılı Yasanın iptaline ilişkin gerekçeli kararında, 4046 sayılı Yasanın 18. maddesine de göndermede bulunarak, bu maddenin de anayasaya aykırı olduğunu tespit etmiştir. 18. maddenin AYM'ye gitmesi halinde iptal edileceğinin kesinleşmesi üzerine, söz konusu madde 4232 sayılı Yasa ile yeniden düzenlenmiştir.

4046 sayılı Yasa uyarınca ihale işlemleri, Başbakanın onayı ile göreve başlayan ve "özelleştirilecek kuruluşun özelleştirme işlemlerinden sorumlu projenin bağlı olduğu başkan yardımcısının başkanlığında, ilgili proje grup

başkanı, ilgili projede görevli bir uzman, ihale hizmetleri dairesi başkanı veya bu birimde görevli bir uzman ile hukuk müşavirliğinde görevli hukuk müşaviri veya bir avukattan oluşan" ihale komisyonları tarafından yürütülmektedir.

4046 sayılı Yasada uygulanabilecek ihale yöntemleri "kapalı teklif, pazarlık, açık artırma ve belli istekliler arasında kapalı teklif usulleri" olarak belirlenmiş ve her yöntemle ilgili ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır.

Özelleştirmeye hazırlık çalışmaları tamamlanan kuruluşun, 4046 sayılı Yasada yer alan yöntemlerden bir veya birkaçıyla birlikte özelleştirilmesi için, özelleştirmeye konu kuruluş, işletme veya varlıklarla, özelleştirme yöntemiyle ilgili bilgiler veren ve ihalede uyulması gereken idari, teknik, mali hususları düzenleyen bir ihale şartnamesi hazırlanmakta ve basın aracılığı ile ilana çıkılmak suretiyle ihale süreci başlatılmaktadır.

İhale işlemleri yasada yer alan yöntemlerden bir veya birkaçının birlikte uygulanmasıyla komisyon tarafından sonuçlandırılarak, verilen karar İdare tarafından ÖYK'nın onayına sunulmakta ve sonuçlar ÖYK'nın onayını müteakip kamuoyuna duyurulmaktadır. Alıcı ile ÖYK kararında ve ihale şartnamesinde belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde sözleşme (özelleştirme yöntemine göre satış, işletme hakkı devri vb. sözleşmesi) imzalanmasından sonra, özelleştirme işlemi tamamlanmış olmaktadır.

4046 Sayılı Özelleştirme Kanununda yapılan değişiklikler:

Uygulamada karşılaşılan hukuki sorunların giderilmesi amacıyla, 4105 sayılı Kanun ve 4108 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunda bir takım değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır. 4046 sayılı Kanun'un özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale usullerini kapsayan 18 inci maddesi; Anayasanın 7 inci maddesine aykırılığı nedeniyle, 9 Nisan 1997 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Söz konusu madde, 3 Nisan 1997 tarih ve 4232 sayılı Kanunla Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmiş, 8 Nisan 1997 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ayrıca 4046 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde yer alan bu Kanunun geçici 8 inci maddesi gereğince "Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılmaz" ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanunla "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir" şeklinde değiştirilmiş, geçici 8 inci madde ise yürürlükten kaldırılmıştır.

- 4971 Sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler:

Özelleştirme çalışmalarının daha hızlandırılması amacıyla hazırlanan 4971 sayılı "Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 15 Ağustos 2003 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Sözkonusu Kanun çerçevesinde 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler ana başlıklar itibariyle şöyledir;

* ÖYK'nın oluşumu ve ÖİB'nin bağlı bulunduğu Bakan'ın belirlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Önceden ÖYK üyelerinin hangi bakanlar olacağı Kanunda yazılı iken, değişiklikle ÖYK üyelerini belirleme yetkisi Başbakan'a verilmiştir. Böylelikle makro özelleştirmelerde sektörle veya konu ile ilgili Bakan'ın ÖYK üyesi olabilmesinin yolu açılmıştır.

* 4046 sayılı Kanunun 7 inci maddesinde yer alan yasaklara ilişkin olarak çalışanların halka arz yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarına katılmaları

sağlanmıştır. Önceden, kuruluşlarda çalışanların hiçbir şekilde halka arza katılmaları mümkün değilken, değişiklikle yasak sınırı (yönetici konumunda olanlar) daraltılmıştır.

* Özelleştirme Fonu'nun kullanım alanları ile değer tespit metodlarının en az ikisinin uygulanması suretiyle değerleme yapılacağı yolunda düzenleme yapılmıştır. Ayrıca belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılacak ihaleler yeniden düzenlenmiştir. Önceden, arsa ve atıl işletmelerin değer

tespitinde zorluk yaşanırken, yapılan değişiklikle teknik olarak rahatlık getirilmiştir.

* Kuruluşlarda çalışan personelin nakline ilişkin madde yeniden düzenlenerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar giderilmiştir. Bu arada ilave emeklilik ikramiyesi ödemesi ile ilgili maddede düzenleme yapılmış ve sosyal yardım zammı ödemelerine ilişkin madde yürürlükten kaldırılmak suretiyle uygulamalardaki problemlerin giderilmesi amaçlanmıştır. Önceden, nakle tabi personelin özlük hakları, makam ve temsil tazminatları, emekli ikramiyeleri, sosyal yardım zamları, kıdem tazminatları, kadro durumlarında yaşanan sorunlar bu madde ile ortadan kaldırılmıştır.

* Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından şans oyunlarını planlamak, tertip ve çekilişini düzenlemek üzere lisans verilmesi suretiyle özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Milli Piyango İdaresi icracı kurum olmaktan çıkarılarak düzenleyici kurum haline getirilmiştir.

* T. Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi ile ilgili strateji belirlenmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Telekom hisselerinin hisse senedine dönüştürülebilir tahvil yoluyla satışına imkan verecek düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca 4971 sayılı Kanunla, 4046 sayılı Kanun'da yapılan diğer düzenlemeler ile özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması yolunda hükümler getirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının idari ve hukuki yönden hızlanması için bürokratik işlemleri basitleştirici ve kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır.

-5148,5189 ve 5234 Sayılı Kanunlar ile 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler:

27.4.2004 tarih ve 5148 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunun 37/b maddesinde değişiklik yapılarak danışmanlık ihalelerine ilişkin esasların, Kamu İhale Kurumunun uygun görüşü üzerine İdare tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir.

Diğer yandan 16.6.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanun ile, 4046 sayılı Kanunun 37 nci maddesinin (a) bendinde yer alan "ve Limanların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesinden Türk uyruklu gerçek ve tüzel

kişiler yararlanabilir.” ibaresi ile aynı bendin son cümlesi yürürlükten kaldırılarak, limanların özelleştirilmesinden yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin faydalanabilmesine olanak sağlanmıştır.

17.9.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanuna Geçici 18 nci madde eklenerek, işçi statüsünde çalışan ve özelleştirme nedeniyle işsiz kalan personelin 657 sayılı Yasanın 4/C maddesi uyarınca yeniden işe yerleştirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

-5398 Sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler:

Uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesi amacıyla 3 Temmuz 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yapılan değişiklikler aşağıda belirtilmiştir.

* 4046 sayılı Kanun’un adı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

* Değer tespit sonuçlarının kamuoyuna duyurulması hususuna açıklık getirilmiş, iştirak hisselerinin özelleştirilmesinde kolaylık sağlanmış, özelleştirme uygulamalarında kullanılan ihale usulleri arasında yer alan, “Belirli istekliler arasında ihale usulü” yeniden tanımlanmış ve bu suretle anılan ihale usulüne işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır.

* Özelleştirme programında bulunan kuruluşların birleşme bölünme ve yeniden yapılandırılmaları hususlarında karşılaşılan güçlükler giderilmiştir.

* İş kaybı tazminatı ile nakle tabi personelin nakline ilişkin hükümlerde uygulamada karşılaşılan ve hukuki ihtilaflara sebep olan bazı hususlar yeniden düzenlenmek suretiyle, hukuki ihtilaflar önlenmiştir.

* Nakle tabi personel ve istihdam fazlası personele ilişkin ihtilaflar ve yorum farklılıkları giderilmiştir.

* Özelleştirme uygulamaları aleyhine açılan davaların süratle sonuçlandırılmasını temin edecek şekilde düzenleme yapılmış ve özelleştirme uygulamalarına karşı açılan davaların Danıştay’da görüleceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Özelleştirme İdaresi Başkanlığının taraf olduğu dava ve takiplerin her türlü harçtan muaf olacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

* 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 3621 sayılı Kıyı Kanununda uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapılmış, Kıyı Kanununa kruvaziyer liman tanımı getirilmiş ve bu limanların kıyılarda yapılandırılmasına olanak sağlanmıştır.

* Fiilen faaliyette olmayan İstanbul Temsilciliği'ne dair yasal düzenlemeler iptal edilmiştir.

* Özelleştirilen kuruluşlarda çalışan ve iş akitleri özel sektör tarafından feshedilen işçilerin 657 sayılı Kanunun 4/C maddesi uyarınca geçici olarak istihdam edilmelerinde belirlenen 6 aylık süre koşulu kaldırılmıştır.

ÖZET

Çalışma, “Özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından analizi: Türkiye örneği” konusunu incelemektedir. Çalışmada temel hedef, ekonomik kaynakların etkin ve verimli kullanımında kamu ve özel sektör arasındaki farkı araştırmaktır.

Çalışma, kaynakların özel sektör tarafından, kamuya göre daha verimli ve etkin kullanıldığı tezini doğrulama amacındadır.

Çalışma beş bölümden oluşmuştur.

Çalışmada öncelikle, özelleştirme kavramı ile özelleştirme konusunda Türkiye’de ve diğer ülkelerdeki uygulamalar konusunda literatür araştırması yapılmıştır. Daha sonra KİT kavramı ile KİT’lerin amaç ve tarihçesi, hukuki yapıları, denetimleri ile KİT’lerin Türkiye ekonomisi içindeki yeri ve özelleştirmenin yasal çerçevesi ile özelleştirme uygulamaları ve özelleştirme uygulamalarının sonuçlarına genel olarak değinilmiştir.

Türkiye’deki özelleştirme uygulamalarının iktisadi etkinlik ve verimlilik açısından incelemesinde, öncelikle örnek olarak seçilen özelleştirilmiş kuruluşlar, sektörel bazda (sanayi, hizmetler ve finans sektörleri) bir ayrım yapılarak, seçilen kuruluşların özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası etkinlik ve verimlilik durumları araştırılıp karşılaştırılmıştır. Bu çerçevede sanayi sektörü kuruluşları olarak; ilk özelleşen kuruluşlar arasında yer alan ve üzerinde birçok çalışma yapılıp, çok farklı sonuçlara ulaşılan ÇİTOSAN ile PETLAS, hizmet sektöründe, HAVAŞ ile USAŞ, finans sektöründe ise Denizbank AŞ. ve Ankara Sigorta AŞ örnek kuruluşlar olarak seçilip incelenmiştir.

Çalışma sonunda elde edilen bulgularda, beklenti doğrultusunda ekonomik kaynakların özel sektör tarafından daha etkin ve verimli kullanıldığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar kelimeler: Özelleştirme, Kamu İşletmeciliği, KİT, Verimlilik

ABSTRACT

The subject of this study is “the analysis of privatization applications interms of economical efficiency and productivity: Turkish Model”. The main aim of study is to research the difference betwen public and private sector as matter of efficint and produetive utilization of economical resources.

The study intends to prove the thesis that private sector utilizes the resources more efficiently and productively than public sector does.

The study consists of five sections.

Firstly, a literature survey has been carried out on privatization concept and privatization applications in Turkey and in other counties. Afterwards, PEE (Public Economic Enterprises) notion, mission and history of PEE’s legal statue of PEE auditing of PEE, shareof PEE’s Turkish economy, legal framework of privatization, privatization applications and results of privatization applications are mentioned generally.

In examination of privatization applications in terms of economical eficiency and productivity in Turkey, initially privatized comparies are selected according to sectoral differences (industrial, services and finance sectors) and then the economical structure of these companies before and after privatization are searched and compared. Under this framework ÇİTOSAN and PETLAS in indurstrial sector which were privatized firstly and studied much, HAVAŞ and USAŞ in service sector, Denizbank AŞ and Ankara Sigorta AŞ. in finance sector have been selected and examined as sample companies.

Results of the study come to the conclusion that economical resources are utilized more efficiently end productively by private sector in accordance with the expectations.

Key word: Privatization, Public sector, KİT, Productivity