

T.C.
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ'NDE
ÖZELLEŞTİRME VE VERİMLİLİK İLİŞKİSİ
(ÇİMENTO SEKTÖRÜNE İLİŞKİN BİR UYGULAMA)

(Doktora Tezi)

Muharrem AFŞAR /

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ
MERKEZ KÜTÜPHANESİ

Eskişehir - 1995

155 - 156
157 - 158
159 - 160

42

**TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ
TEŞEBBÜSLERİNDE ÖZELLEŞTİRME
VE VERİMLİLİK İLİŞKİSİ
(ÇİMENTO SEKTÖRÜNE İLİŞKİN
BİR UYGULAMA)**

(Doktora Tezi)

Muharrem AFŞAR

Eskişehir - 1995

ÖZET

Bütün dünyada, özellikle 1929 bunalımından sonra çeşitli sosyo-ekonomik ve siyasal nedenlerle kurulmuş bulunan KİT'ler, gelişmiş ülkelerde genellikle devletleştirme politikalarının; azgelişmiş ülkelerde ise, ağırlıklı olarak bir yandan sermaye birikiminin oluşmaması, öte yandan da özel teşebbüs inisiyatifinin gelişmemiş oluşu sonucunda ortaya çıkmışlardır. KİT'ler, ister sosyal amaç, isterse ekonomik ya da siyasal amaçlarla kurulmuş olsunlar, uzun yıllar devletin ekonomiye müdahalesinin en önemli araçlarından birisi durumunda olmuşlardır.

Zaman içinde devletin müteşebbis olarak ekonomik yapı içindeki yeri ve önemi tartışmaya açılmış, devletin ekonomiye doğrudan müdahalelerinin azaltılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi politikalarının uygulanmasına geçilmiştir.

Gerek Türkiye'de, gerekse diğer ülkelerde son yılların en güncel konularında olan özelleştirme için öne sürülen gerekçelerden birisi, özelleştirilen işletmelerde verimliliğin ve karlılığın, dolayısıyla etkinliğin artacağıdır. İngiltere dahil birçok ülkede özelleştirilen KİT'lerin verimlilik düzeylerinin artması sonucunda, ekonominin genelinde bir verimlilik artışının sağlanması ayrı bir önem arz etmektedir.

Mikro ekonomik planda özel işletmelerin verimlilik ve genel anlamda performans bakımından KİT'lere göre daha iyi sonuçlara ulaşacağı görüşünden hareketle, kamunun elinde çeşitli nedenlerle verimli işletilemeyen kuruluşların, özel kesimin dinamizmi ve kâra motive olma anlayışı içinde daha verimli çalışacağı, özelleştirme taraftarlarınınca genel kabul görmüştür. Bu bağlamda KİT'lerin mülkiyetinin kamu kesiminden özel kesime geçmesi olarak tanımlanan özelleştirmenin, işletme düzeyinde kaynak kullanımı yani verimlilik üzerinde olumlu etkiler yaratması beklenmektedir.

ABSTRACT

Throughout the world, specifically after the 1929 crisis, SEEs (State Economic Enterprises), established for socio-economic and political purposes, have emerged resulted from nationalization policies in developed countries, and due to lack of capital formation and lack of private sector initiatives in developing countries.

SEEs, based on an economic or political goal, have been one of the most important means of government interference to economy.

In time, it has been started to review the role of the government as an entrepreneur in the economic structure, and has been switched to the policies imposing lesser government interference and privatization of SEEs.

Both in Turkey and the abroad, one of the rationales behind the idea of privatization is that productivity and profitability, thus effectiveness, will increase in the enterprises to be privatized. It is also important to see some productivity increase in the economy in general thanks to productivity increases in SEEs in many countries, including England.

It is generally accepted that, by pro-privatization, the enterprises run ineffectively by the government will be more productive thanks to dynamism and motivation of private sector. This point, in the microeconomic plan, is based on the idea that private enterprises will attain better results in terms of productivity and general performance. In this sense, SEEs, defined as switching ownership of SEEs from public sector to private sector, are expected to create positive effects on uses of sources and productivity at the business level.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
KISALTMALAR	VII
TABLolar	IX
ŞEKİLLER	XII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK DÜZEN VE DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ

I. EKONOMİK DÜZEN VE DÜZEN POLİTİKASI	5
A. EKONOMİK SİSTEM VE EKONOMİK DÜZEN	5
B. EKONOMİK DÜZENİN GENEL İLKELERİ	6
1. Koordinasyon İlkesi	7
2. Subordinasyon İlkesi	7
C. EKONOMİK DÜZEN POLİTİKASI VE ARAÇLARI	9
II. TEMEL EKONOMİK SİSTEMLER	11
A. MERKEZİ YÖNETİM EKONOMİSİ VE GELİŞİMİ	11
1. Rusya'da Merkezi Yönetim Ekonomisinin Gelişimi	14
2. Yugoslavya' da Merkezi Yönetim Ekonomisinin Gelişimi	15

B. PİYASA EKONOMİSİ	16
III. GÜDÜMLÜ PİYASA EKONOMİSİ VE DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ	20
A. GÜDÜMLÜ PİYASA EKONOMİSİ	20
— B. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE NEDENLERİ	22
1. Piyasa Mekanizmasının Yetersizlikleri	24
a. Kamusal ve Yarı Kamusal İhtiyaçların Varlığı	25
b. Tekeller ve Azalan Maliyet Koşullarının Varlığı	26
c. Tarım Sektörünün Özellikleri	30
d. Çalışma Hayatının Düzenlenmesi	31
2. Fiyat İstikrarı	32
3. Tam İstihdam ya da İstihdam Düzeyinin Yükseltilmesi	35
4. İktisadi Büyüme ve Kalkınma	36
5. Ödemeler Bilançosu Dengesi	38
6. Gelir Dağılımının İyileştirilmesi	39
C. DEVLETİN EKONOMİDEKİ PAYI	42
IV. KARMA EKONOMİ VE KİT'LER	45
A. KARMA EKONOMİ	45
— B. GENEL OLARAK KİT'LERİN KURULUŞ NEDENLERİ	50
1. Ekonomik Nedenler	50
2. Sosyal Nedenler	51
3. Siyasal Nedenler	52
— C. KİT'LERİN GENEL EKONOMİK YAPI İÇİNDEKİ YERİ	52
D. AZGELİŞMİŞ VE GELİŞMİŞ ÜLKE EKONOMİLERİ İÇİNDE KİT'LERİN YERİ	54
1. KİT'lerin Azgelişmiş Ülke Ekonomileri İçindeki Yeri	54
2. KİT'lerin Gelişmiş Ülke Ekonomileri İçindeki Yeri	56

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KİT'LER ARACILIĞIYLA DEVLETİN EKONOMİYE
MÜDAHALESİ

⋈ I. KİT'LERİN TANIMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ	58
A. TÜRKİYE'DE ÇEŞİTLİ KAMU EKONOMİK KURULUŞLARI VE KİT'LER	58
B. KİT'LERİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ	61
C. CUMHURİYET DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE KİT'LERİN GELİŞİMİ	64
1. Liberal Dönem (1923-1932)	64
2. Devletçilik Dönemi (1933-1950)	65
3. 1950-1960 Dönemi	68
4. 1960-1980 Dönemi	69
5. 1980 ve Sonrası	71
D. KİT'LERDE AMAÇ DEĞİŞİMİ	73
1. KİT'lerin Kuruluş Amaçları	73
2. KİT'lerin Gelişim Sürecinde Ortaya Çıkan Amaç Değişimleri	74
⋈ II. KİT-ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİLERİ	76
A. KİT'LERİN ÖZEL SEKTÖRE DOĞRUDAN KATKILARI	76
B. KİT'LERİN ÖZEL SEKTÖRE DOLAYLI KATKILARI .	78
⋈ III. KİT'LERİN SORUNLARI	79
A. SORUNLARIN BELİRLENMESİ	79
B. YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI . . .	80
C. İŞLETME FAALİYETLERİ İLE İLGİLİ SORUNLARI .	81
D. YATIRIM SORUNLARI	82
E. İSTİHDAM SORUNLARI	84

IV. KİT'LERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ	85
A. KİT'LERİN GSYİH İÇİNDEKİ PAYI	86
B. KİT'LERİN ÜRETİM İÇİNDEKİ PAYI	88
C. KİT'LERİN TOPLAM YATIRIMLAR İÇİNDEKİ PAYI	92
D. KİT'LERİN TOPLAM İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYI	96
E. KİT'LERİN VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI	98

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VERİMLİLİK İLE ÖZELLEŞTİRME ARASINDAKİ İLİŞKİ

I. VERİMLİLİĞİN TANIMI VE ÖNEMİ	100
A. VERİMLİLİĞİN TANIMI	100
1. Genel Olarak Verimlilik Kavramı	100
2. Çeşitli Verimlilik Kavramları	102
3. Verimlilik ve Diğer Performans Göstergeleri İlişkisi	104
B. VERİMLİLİĞİN ÖNEMİ	108
1. Ulusal Ekonomiler Açısından Verimliliğin Önemi	109
2. İşletmeler Açısından Verimliliğin Önemi	111
3. Çalışanlar Açısından Verimliliğin Önemi	112
4. Tüketiciler Açısından Verimliliğin Önemi	113
II. VERİMLİLİĞİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER	114
A. İÇ (DENETLENEBİLEN) FAKTÖRLER	114
B. DIŞ (DENETLENEMEYEN) FAKTÖRLER	117
III. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE VERİMLİLİK	119
A. MAKRO EKONOMİK AÇIDAN VERİMLİLİK GELİŞİMİ	119
B. KİT'LER VE ÖZEL SEKTÖRDE VERİMLİLİK GELİŞİMİ	123
1. KİT'ler ve Özel Sektörde Verimlilik Karşılaştırması	123
2. KİT'lerde Verimliliğin Düşük Olmasının Nedenleri	127

+ IV. KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ	130
A. ÖZELLEŞTİRME DÜŞÜNÇESİNİN GELİŞİMİ	130
1. Keynezyen İktisadın Başarısızlığı	130
2. Klasik İktisat Teorisinin Yeniden Yorumu	133
3. IMF ve Dünya Bankası'nın Etkileri	138
+ B. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI VE KAPSAMI	140
C. ÖZELLEŞTİRMENİN NEDENLERİ VE AMAÇLARI	144
1. Özelleştirmenin Nedenleri	144
2. Özelleştirmenin Amaçları	145
D. DÜNYA'DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	148
1. Batı Avrupa'da Özelleştirme	149
2. Latin Amerika'da Özelleştirme	155
3. Doğu Avrupa'da Özelleştirme	160
+ E. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI	163
1. Özelleştirme Hazırlık Çalışmaları	163
2. Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi	165
3. 1985-1995 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları	169
V. ÖZELLEŞTİRME-VERİMLİLİK İLİŞKİSİ	181
A. ÖZELLEŞTİRME-VERİMLİLİK TARTIŞMALARI	181
B. ÇEŞİTLİ GÖRGÜL ÇALIŞMALARIN SONUÇLARI	184

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÖNCESİ VE SONRASI VERİMLİLİK GELİŞİMİNİN ÖLÇÜLMESİ (ÖRNEK UYGULAMA)

I. UYGULAMANIN AMAÇ, KAPSAM VE YÖNTEMİ	187
A. AMACI	187

B. KAPSAMI	187
1. Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş	188
2. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş	189
3. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş	190
4. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş	191
5. Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş	192
C. YÖNTEMİ	193
II. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ .	194
III. ÖZELLEŞTİRMENİN VERİMLİLİK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ANALİZİ	196
A. TÜRK ÇİMENTO SEKTÖRÜNDE İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNİN GELİŞİMİ	196
B. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASINDA İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNİN GELİŞİM ANALİZİ	200
1. Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş	200
2. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş	203
3. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş	206
4. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş	209
5. Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş	212
C. ANALİZ SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ .	215
SONUÇ	224
YARARLANILAN KAYNAKLAR	i-xvii
EKLER	
EK-1.	xviii
EK-2.	xiv
EK-3.	xx
EK-4.	xxi

KISALTMALAR

AGÜ	: Az Gelişmiş Ülke
BİT	: Belediye İktisadi Teşekkülü
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
ÇAYKUR	: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
ÇİTOSAN	: Türkiye Çimento Sanayi T.A.Ş.
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DMO	: Devlet Malzeme Ofisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EBK	: Et Balık Kurumu
EİYKK	: Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
HDTM	: Hazine Dış Ticaret Müşteşarlığı
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülü
İGSAŞ	: İstanbul Gübre Sanayi A.Ş.
İSO	: İstanbul Sanayi Odası
IMF	: International Monetary Fund
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOİ	: Kamu Ortaklığı İdaresi
KOK	: Kamu ortaklığı Kurulu
MKEK	: Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
OECD	: Organization of Economic Development
ORÜS	: Orman Ürünleri Sanayi Kurumu

ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
PETKİM	: Petrokimya A.Ş.
PTT	: Posta Telefon Telgraf A.Ş.
SCF	: Societe Des Ciments Francais
SEK	: Süt Endüstrisi Kurumu
SEKA	: Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları İşletmesi
TAKSAN	: Takım Tezgâhları Sanayi ve Ticaret A.Ş.
TCDDY	: T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi
TDÇİ	: Türkiye Demir Çelik İşletmeleri
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TEKEL	: Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TEMSAN	: Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.
TESTAŞ	: Türkiye Elektronik Sanayi ve Ticaret A.Ş.
THY	: Türk Hava Yolları
TİGEM	: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TİSK	: Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonu
TKİ	: Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu
TKKOİ	: Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi
TMO	: Toprak Mahsülleri Ofisi
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı
TR	: Türkiye Geneli
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTK	: Türkiye Taşkömürü Kurumu
TUSAŞ	: Türk Uçak Sanayi A.Ş.
TÜMOSAN	: Türk Motor Sanayi ve Ticaret A.Ş.
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.
USAŞ	: Uçak Servisi A.Ş.
YDK	: Yüksek Denetleme Kurulu
YEMSAN	: Yem Sanayi
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

TABLULAR

<u>Tablo</u>	<u>Sayfa No</u>
1. Devletin Çeşitli Ülke Ekonomilerindeki Payı	43
2. Türkiye'de Devletin Ekonomideki Payı	44
3. AGÜ'lerde KİT'lerin Ekonomideki Payı (%)	56
4. Çeşitli OECD Ülkelerinde Seçilmiş Sektörlerde KİT'lerin Payı (1991)	57
5. Türkiye'de KİT İştiraklerinin Sayısal Gelişimi	77
6. KİT'lerin GSYİH İçindeki Payı (1977-1992)	86
7. KİT'lerin Sektörel Bazda GSYİH İçindeki Payı	87
8. KİT'lerin Seçilmiş Bazı Mal ve Hizmet Üretimleri İçindeki Payı (%)	88
9. Türkiye'de KİT'lerin Bazı Mal ve Hizmet Üretimlerinin Gelişimi (1980-1992)	90
10. KİT Sabit Sermaye Yatırımlarının Artış Hızı ve KİT Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH'ya Oranı	92
11. Türkiye'de Sabit Sermaye Yatırımlarının Kesimler Arası Dağılımı (Cari Fiyatlarla)	93
12. KİT Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam, Kamu ve Özel Kesim Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (1980-92)	94
13. KİT Yatırımlarının Sektörel Dağılımı (%)	95
14. KİT'lerin Sektörler İtibariyle İstihdam İçindeki Payı (%)	97
15. KİT'lerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (Cari Fiyatlarla)	98

<u>Tablo</u>	<u>Sayfa No</u>
16. Türkiye'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	120
17. Türkiye'de İmalat Sanayi İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	121
18. AT Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Verimliliği	122
19. Kamu ve Özel Kesim İşgücü Verimliliğinin Gelişimi .	125
20. Kamu ve Özel Kesim Sermaye Verimliliğinin Gelişimi	126
21. Gelişmiş Ülkelerde Bazı Ekonomik Göstergelerin Değişimi (%)	132
22. Türkiye'de Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar	171
23. Türkiye'de Halka Arz Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar	175
24. Türkiye'de Halka Arz + Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar	177
25. Türkiye'de Yarım Kalmış Tesis Satışları ve İşletme Devirleri Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar	179
26. Türkiye'de Özelleştirme Fonu Gelir ve Giderleri (000 \$)	180
27. Beş Çimento Fabrikasındaki Özelleştirme Uygulamaları	195
28. Türkiye Çimento Sektöründe İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	198
29. Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	200
30. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	202
31. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	206
32. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	209
33. Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	212

<u>Tablo</u>	<u>Sayfa No</u>
34. Beş Çimento Fabrikası Toplamında İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	217
35. Beş Çimento Fabrikası Dışında Türkiye Çimento Sektöründe İşgücü Verimliliğinin Gelişimi	217
36. Özelleştirme Sonrası Sonuçların Toplu Gösterimi	218
37. Beş Çimento Fabrikasında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Sermaye Gelişimi	220
38. Beş Çimento Fabrikasında Yatırımların Gelişimi (1986-1993)	221
39. Beş Çimento Fabrikasında Üretim Maliyetlerinin Gelişimi (Özelleştirme Sonrası)	222

ŞEKİLLER

<u>Şekil</u>	<u>Sayfa No</u>
1. Monopolde Azalan Maliyetler Koşulu Altında Firma Dengesi ve Devletin Müdahalesi	29
2. Özelleştirilen Kuruluşların Özelleştirme Kapsamı İçindeki Payı (1985-1995)	170
3. Kamu Paylarına Göre Blok Satış Yöntemiyle Özelleştirilen Kuruluşların Dağılımı	174
4. Çimento Sektörü Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)	199
5. Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)	202
6. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)	205
7. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)	208
8. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)	211
9. Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)	215

GİRİŞ

Toplumsal yaşamda birçok fonksiyonu bulunan devletin en önemli ve tarih boyunca sürekli tartışma konusu oluşturan fonksiyonlarından birisi ekonomik olanıdır. Var olduğu günden itibaren doğrudan ya da dolaylı olarak ekonomik yaşamda çeşitli fonksiyonlar üstlenen devlet, başlangıçta kurallar koyarak düzenleyicilik rolü üstlenirken, daha sonraları bir işletmeci olarak ekonomik yaşamın içinde doğrudan yer almıştır.

Zaman içinde devlet anlayışındaki değişmeler, devletin hükümranlık niteliğine dayalı olarak sürdürdüğü fonksiyonlarının dışında, toplumun refah düzeyini yükseltmeye yönelik faaliyetlerinin de önem kazanmasına neden olmuştur. Bu doğrultuda devlet, klasik fonksiyonlar olarak ifade edilen savunma, adalet gibi fonksiyonlarının dışında diğer bazı fonksiyonları da üstlenmiştir. Devletçe üstlenilen yeni fonksiyonların yerine getirilmesinde kendini gösteren en belirgin durum, ekonomik yaşantıda devletin müteşebbis olarak işe girişmesi ve kuruluşlar oluşturmalarıdır.

Devletin müteşebbis olarak ekonomik yaşamda yer alması, kamu iktisadi teşebbüsleri ile olur. Günümüzde KİT'ler yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmektedir. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale ihtiyacının sonucu olarak ortaya çıkmış olan KİT'ler, bu bağlamda bir amaç değil, çeşitli makro ekonomik hedefleri gerçekleştirmek için seçilmiş bir araç görevini üstlenmişlerdir.

Bütün dünyada, özellikle 1929 bunalımından sonra çeşitli sosyo-ekonomik ve siyasal nedenlerle kurulmuş bulunan KİT'ler, gelişmiş ülkelerde genellikle devletleştirme politikalarının; azgelişmiş ülkelerde ise, ağırlıklı olarak bir yandan sermaye birikiminin oluşmaması, öte yandan da özel teşebbüs inisiyatifinin gelişmemiş oluşu sonucunda ortaya çıkmışlardır. KİT'lerin oluşum nedenlerinin dünya ülkeleri arasındaki farklılığı, bu kuruluşların, ülke ekonomileri içindeki ağırlıklarının da farklı olmasına neden olmuştur.

Kamu iktisadi teşebbüsleri diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de sosyal ve özellikle ekonomik gereksinimlerle kurulup, genel ekonomi içindeki önem ve ağırlıklarını aynı nedenlere bağlı olarak sürdürmüşlerdir.

Zaman içinde devletin müteşebbis olarak ekonomik yapı içindeki yeri ve önemi tartışmaya açılmıştır. Daha önceleri devletler yukarıda çok genel olarak belirtilen gerekçelerle KİT'ler aracılığıyla temelde özel sektörün faaliyeti olarak kabul edilen alanlara bile el atarken, özellikle son 15-20 yıldır tersine bir gelişme başlamıştır. 1970'li yıllarda yaşanan, genel olarak petrol krizinden kaynaklanan ekonomik durgunluğun sonucunda, mevcut devlet müdahalelerinin bu durgunluğu aşmaya yetmediğini, dolayısıyla devletin ekonomiye doğrudan müdahalelerinin azaltılması ve buna bağlı olarak, sadece düzenleyici rol üstlenmesine dayanan, aynı zamanda da piyasa ekonomisine dönüşü ifade eden görüşler ağırlık kazanmıştır. "Daha az devlet" olarak özetlenebilecek bu görüşler ışığında, devletin ekonomik yaşamda sınırlandırılması ve KİT'lerin özelleştirilmesi politikalarının uygulanmasına geçilmiştir.

Özelleştirme politikaları, 1980'li yılların başında İngiltere'de başlamış, daha sonraları, yeni yeni piyasa ekonomisine geçiş çalışmalarını yürüten eski Merkezi Yönetim Ekonomileri dahil, hemen hemen bütün dünyada geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

1980'li yılların ikinci yarısından itibaren, Türkiye'de de uygulanmaya başlanan özelleştirme politikalarının savunucuları, genellikle gerekçe olarak; devletin ekonomide çok yer kapladığını, ulusal kaynakları verimsiz kullanarak, kaynak dağılımını bozduğunu, üretim artışını ve sonuç olarak da ekonomik gelişmeyi yeterince sağlayamadığını ileri sürmektedirler.

Buna göre, özelleştirme politikalarının uygulanması sonucunda hem genel ekonomi, hem de özelleştirilen işletmeler üzerinde iyileştirici etkilerin oluşması beklenmektedir. Özelleştirme sonrası mikro düzeyde verimli çalışan işletmeler oluşturulacak, bu da makro düzeyde ekonominin genel performansını yükseltecektir.

İşte bizim yaptığımız bu çalışmanın temel amacı, Türkiye'de bu beklentinin birinci aşamasının yani özelleştirilen işletmelerde verimlilik artışının sağlanıp sağlanmadığının araştırılmasıdır.

1980'li yıllarda özelleştirmenin bir politika aracı olarak ön plana çıkarılması, gerek gelişmiş, gerekse azgelişmiş ülkelere ilişkin ortak paydanın ortaya konulması ve tartışılmasını gerektirmektedir. Ortak payda, "Yeni Liberal"düşünceye dayalı politikaların güçlenmesi ve bu doğrultuda, devletin ekonomik yaşamdaki başarısızlığı üzerinde kurulmaktadır. Bu ortak payda etrafında özelleştirme ile ilgili tartışmalar önemli olmakla birlikte, devlet müdahaleleri, KİT'ler, KİT'lerin performansı ve sonuçta özelleştirme sonrası durumun analizi ayrı ayrı önem taşıyan konular olmaktadır. Bu amaçla hazırlanan çalışmamız dört bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde; önce devletin de doğal olarak içinde yer aldığı toplumun temel organizasyonunu belirleyen ekonomik düzen ve düzen politikası ele alınarak, ekonomik düzenin genel ilkeleri bağlamında temel ekonomik sistemler incelenmiş ve bu sistemlerin zaman içindeki gelişimi ortaya konulmuştur. Daha sonra piyasa ekonomisi düzeni içinde devletin ekonomik yaşama müdahalesinin temel nedenleri, karma

ekonomilerin ortaya çıkışı ve bu bağlamda dünyada KİT'lerin doğuş nedenleri açıklanmıştır. Bu bölümün son kısmında ise, KİT'lerin genel ekonomik yapı içindeki yeri, önce teorik olarak incelenmiş daha sonra ise gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler açısından sayısal olarak analiz edilmiştir.

İkinci bölümde; "Türkiye'de KİT'ler Aracılığıyla Devletin Ekonomiye Müdahalesi" başlığı altında genel olarak KİT kavramı ve nitelikleri üzerinde durulmuş, ardından Cumhuriyet'ten günümüze kadar KİT'lerin gelişimi çeşitli dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Daha sonra KİT-Özel Sektör ilişkileri bağlamında, kuruluşundan günümüze KİT'lerin özel sektör kuruluşlarına olan doğrudan ve dolaylı katkıları ortaya konmuştur. Ekonominin işleyişi içinde KİT'lerin karşılaştığı sorunların da ayrı bir başlık altında ele alındığı bu bölümün sonunda, KİT'lerin Türkiye Ekonomisi içindeki yeri ve önemi GSMH, üretim, istihdam, toplam yatırımlar ve vergi gelirleri açısından ayrı ayrı incelenmiştir.

Verimlilik-özelleştirme ilişkisinin ortaya konulduğu üçüncü bölüm, temel olarak iki kısımdan oluşmaktadır. Önce verimlilik ile ilgili temel kavramlar ve verimliliğin önemi ile ilgili açıklamalar yapılmış, ardından Türkiye Ekonomisi'ndeki verimlilik gelişimi içinde KİT ve Özel Sektör verimlilik düzeyleri arasındaki fark ortaya konulmuştur. Burada elde edilen sonuçlar ışığında, özelleştirme ile ilgili açıklamalara geçilmiştir. Özelleştirme ile ilgili açıklamaların ardından, özelleştirme verimlilik ilişkisi ele alınarak, bu konuyla ilgili dünyada yapılmış olan çeşitli ampirik çalışmaların sonuçları ortaya konmuştur.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde, Türkiye'de özelleştirme-verimlilik ilişkisini test etmek amacıyla, Türk Çimento Sektöründe yapılan özelleştirme uygulamaları sonucunda, özelleştirilen şirketlerden seçilen örnek üzerinde bir verimlilik analizi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

EKONOMİK DÜZEN VE DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ

I. EKONOMİK DÜZEN VE DÜZEN POLİTİKASI

A. EKONOMİK SİSTEM VE EKONOMİK DÜZEN

Genel olarak sistem kavramından, karşılıklı ilişkiler içinde bulunan ve birbiriyle bağlantılı parçaların oluşturdukları bütünsel yapı anlaşılmaktadır. Bu bütünlüğü oluşturan parçalar, sistemin elemanları olarak tanımlanır. Bir toplumsal sistem kendini oluşturan ekonomik, kültürel ve politik alt sistemlerin birleşiminden meydana gelmektedir. Ancak toplumsal sistemi oluşturan bu üç alt sistem arasında bir bağlantı, etkileme ve etkilenme ilişkisi olsa da, bunlar birbirinden bağımsız olan ve kaynakları, temelleri, oluşum biçimleri birbirinden farklı olan sistemlerdir¹.

¹ Ahmet KILIÇBAY, **Politika ve Ekonomi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No:338, Ankara, 1994, s.31.

Toplumsal sistemin ekonomi ile ilgili yönlerini oluşturan ekonomik alt sisteminin üç grupta toplanan çeşitli alt elemanları bulunmaktadır². Buna göre:

Birinci grupta; doğal kaynaklar, sermaye malları donanımı, teknoloji ve insanlardan oluşan ekonomik sistemin çevresel unsurları bulunmaktadır.

İkinci grupta; üretim, tüketim ve dağıtım süreçleri ile bunlar arasındaki ilişki ve davranışlardan oluşan, ekonomik sürecin ilişki ve davranışlar bütünü vardır.

Üçüncü grupta; ekonomik düzen olarak adlandırılan ve ekonomik işleyiş içinde bağlayıcı özelliği bulunan, hukuksal ve sosyal normlardan oluşan genel düzen ve organizasyon yapısı bulunmaktadır.

Yukarıda açıklandığı gibi, ekonomik sistemin bir parçası olan ve ekonominin fonksiyonel işlerliğinin sağlanabilmesi için bir ön koşul olarak ortaya çıkan ekonomik düzen; çeşitli kural, norm, ilke ve kurumlar bütününden oluşmuş bir organize yapıdır. Bütün bu açıklamalardan sonra daha genel anlamda bir ekonomik düzen tanımı şöyle yapılabilir. Ekonomik düzen, ekonomik birimlerin ekonomik karar davranış ve faaliyetlerinin koordinasyon türü ve biçimi, ekonomik birimlerin ve çıkar birliklerinin devletin ekonomi politikasına uyumunun türü ve biçimidir³.

B. EKONOMİK DÜZENİN GENEL İLKELERİ

Ekonomik düzenin oluşturulması için gerekli kurallar bütünü olarak tanımlanan genel ekonomik düzen ilkeleri, koordinasyon (uyumlaştırma) ve subordinasyon (öncelik) ilkeleri olarak ikiye ayrılır:

² Hüsnü ERKAN, **Sosyal Piyasa Ekonomisi**, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, İzmir, 1987, s.5-8.

³ Theodor PUTZ, (Çev: Naci KEPKEP), **Kamusal Ekonomi Politikasının Temelleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1994, s.51.

1. Koordinasyon İlkesi

Uyumlaştırma ilkesi de denilen bu ilke, tüketiciler ve üreticiler ekonomik birimlerin ekonomik kararlarına ilişkin planlarının içeriğinin kimin tarafından belirleneceği ya da ekonomik birimlerin planlarının karşılıklı uyumunun nasıl sağlanacağı sorularına cevap vermektedir. Bu noktada karşımıza iki tür koordinasyon ilkesi çıkmaktadır:

Piyasa Ekonomilerine ilişkin koordinasyon ilkesine göre, her ekonomik birim kendi planını bağımsız olarak kendisi hazırlar ve planlarının hazırlanmasında piyasadaki koşulları dikkate alır. Piyasalarda arz ve talep koşulları çerçevesinde serbestçe oluşan fiyatlar ve gelirler ekonomik birimlerin kendi planları için dikkate alacakları temel göstergelerdir. Böyle bir ekonomik yapıda genel ekonomik düzen, bağımsız ekonomik birimlerin yöneticilerinin birbirinden bağımsız ve tek tek oluşan ekonomik kararlarının sonucudur⁴.

Merkezi Yönetimle koordinasyonun sağlandığı ekonomilerde ise, merkezi yönetim mikro ve makro düzeyde tüm iktisadi faaliyetleri (üretim, tüketim ve bölüşümü) içeren, ekonominin tümü için genel bir plan hazırlar. Bu plan çerçevesinde ekonomik birimlerin plan içeriklerini bizzat belirler. Ekonomide piyasa fiyatlarının yerine genel ekonomik plan büyüklüklerinin koordinasyon aracı olduğu merkezi yönetim ekonomilerinde; ekonomik birimlerin yöneticileri planların hazırlanmasından çok onun yürütülmesi fonksiyonunu üstlenirler⁵.

2. Subordinasyon İlkesi

Ekonomik düzenin genel ilkelerinden ikincisi olan subordinasyon ilkesi, ekonomik birimlerin planlarının subordinasyon yönünden

⁴ PUTZ, s.48.

⁵ PUTZ, s.48.

ilişkisini, yani ekonomik birimlerin planlarının devletın ekonomi politikasının belirlediği amaçlara uyumunun nasıl sağlanacağını belirlemektedir.

Daha önceki açıklamalarda konu edilen koordinasyon ilkesi, ekonomik düzenlerin analiz edilmesinde ve sınıflandırılmasında büyük öneme sahiptir. Ancak koordinasyon ilkesinin ekonomik plan amaçlarıyla bir ilişkisi bulunmamaktadır. Bilindiği gibi, her ekonomik düzen değer ile ilgilidir ve bu anlamda belli amaçların gerçekleştirilmesi için ortaya çıkmışlardır. İşte her ekonomik düzende karşılaşılan bu amaçlar, ekonomik düzenin temel ilkelerinden ikincisi olan subordinasyon ilkesinin konusunu oluşturmaktadır.

Toplumsal ve ekonomik süreçte ortaya çıkan bireysel ve sosyal amaçların birbirleri karşısındaki durumları, bunlardan birinin diğere karşı daha öncelikli olup olmaması, ekonomik düzenlerin belirlenmesinde diğere bir önemli unsur niteliğindedir.

Özünde bireye diğere kişi, grup ve toplumlar karşısında sınırsız özgürlükler sunan bireysellik ilkesinde benimsenen en önemli nihai amaç ve değer "birey" dir. Sosyallik ilkesinde ise en önemli amaç olarak toplum görülmektedir. Toplumsal bütünü ve en üst düzeyde toplumu temsil etmesi dolayısıyla özelde devletın çıkarlarının bireysel çıkarlara kesin üstünlüğe sahip olduğu sosyallik ilkesinin temelinde, bireyin toplumsal bütüne tabi olması ve ona hizmet etmesi düşüncesi bulunmaktadır⁶. Özgürlükçü ekonomik düzenlerde devletın ekonomi politikasının temel kriteri, sosyallik ile bireysellik ilkesini bağdaştırmadır.

Subordinasyon, yani temel öncelik sorunu, ekonomi politikasının öznesi olan devletın, ekonomik birimlerle ve onların oluşturduğu gruplarla olan ilişkilerinin ilke olarak nasıl olacağı sorusuyla da eş anlamdadır.

⁶ Hüsnü ERKAN, **Ekonomi Politikasının Temelleri**, Aydın Yayınevi, İzmir, 1990, s.51.

Devlet ile özel ekonomik birimlerin ekonomik ilişkilerinin biçimi değişik şekillerde oluşturulabilir ve düzenlenebilir. Buna göre:

i) Devlet özel ekonomik birimlerin kararları üzerinde hiç bir etkide bulunmaz.

ii) Devlet özel ekonomik birimlerin faaliyet ve planlarının belirlenmesini ekonomik birimlerin karar özgürlüklerine bırakır; ancak bunların çevresel koşullarını belirleyerek (plan verilerini değiştirerek) girişimci ve tüketici birimlerin planlarını etkiler.

iii) Devlet özel ekonomik birimlerin karar özgürlüklerini tanımaz ve onların faaliyet alanlarını bağlayıcı olan genel ekonomik bir planla belirler (Devletin özel ekonomik birimlerin plan unsurlarını merkezi bir planla belirlemesi).

iv) İlke olarak devlet, özel ekonomik birimlerin planlarının içeriğini genel bağlayıcılığı olan merkezi bir planla belirlemekte, ancak onlara belli sınırlar içinde hareket serbestisi de tanımaktadır.

Yukarıda sayılan bu dört subordinasyon ilkesinden hangisinin seçileceği toplumun değer yargıları ve amaçlarına bağlıdır. Uygulamada bireysellik ilkesinin piyasa ekonomisi sistemine, sosyallik ilkesinin ise merkezden yönetimli ekonomik sisteme daha uygun olduğu bilinmektedir.

C. EKONOMİK DÜZEN POLİTİKASI VE ARAÇLARI

Mevcut ekonomik düzenin korunması, geliştirilmesi ve yönlendirilmesine yönelik ekonomi politikasına ekonomik düzen politikası denir. Düzen politikasının amacı tanımdan da anlaşılacağı gibi, ekonomiyi bir sistem bütünselliği içinde koruyacak, ekonominin temelini oluşturan ana ilkelere işlerlik kazandırarak, sistem ve düzenin fonksiyonel işlerliğini devam ettirmektir⁷.

⁷ ERKAN, *Sosyal...*, s.73.

Düzen politikasının araçları karar özneleri için davranış kurallarıdır. Bu davranış kuralları (düzen politikası araçları) öneriler ya da zorlayıcı hukuk normları şeklinde olabilir. Ekonomik düzen oluşumuna hizmet eden davranış kurallarından öneriler, düzen politikasında önemli bir role sahip olmasına rağmen, özellikle gelişmiş ülkelerde düzen politikası aracı olarak zorlayıcı hukuk normları çok daha önemli konumdadır⁸.

Ekonomi ile ilgili hukuk normlarının tamamı ekonominin hukuksal çerçevesini oluşturması bağlamında ekonomi anayasası olarak da tanımlanabilir. Ekonomi anayasası ise ekonomik düzenin temelini oluşturmaktadır.

Ekonomik düzenin hukuksal çerçevesini oluşturan ekonomik anayasa üretim, piyasa, para, vergi ve çalışma yaşamı alanlarını kapsamaktadır. Bu nedenle bu alanları düzenleyen hukuksal araçlar ekonomik düzen politikası araçları olarak tanımlanırlar. Bu durumda kapsadıkları alanlar itibariyle ekonomik düzen politikası araçları üretimin hukuksal düzenini belirleyen yasalar, piyasa düzenini belirleyen yasalar, mali düzeni belirleyen yasalar, sosyal politika ve sosyal güvenlik düzenini belirleyen yasalar olarak sıralanmaktadır⁹.

Düzen politikası uzun süreli bir politika olduğundan bu politika ile ilgili davranış kuralları genellikle sınırlanamayan bir süre için uygulamaya konur. Örneğin rekabet hukuku, merkez bankası hukuku ve mülkiyet hukuku v.b ile ilgili normlar böyledir.

Düzen politikası araçlarının diğer bir özelliği ise, bunların nitel (kalitatif) araçlar olmasıdır. Ancak bu araçların nitel karakterli olmalarından, onların kullanımı sonucunda nicel etkiler göstermeyecekleri anlamı çıkarılamaz. Örneğin "rekabetin konunması

⁸ PUTZ, s.151.

⁹ ERKAN, **Ekonomi...**, s.185-189.

yasası” uygulamasıyla güdülen dolaylı amaçlardan bazıları, tekelci fiyat artışlarını ve üretim miktarının sınırlanmasını önlemeye yöneliktir¹⁰.

II. TEMEL EKONOMİK SİSTEMLER

Daha önceki açıklamalara konu olan ekonomik düzen ilkelerine bağlı olarak, teorik anlamda iki temel ekonomik sistem tipi ortaya çıkmıştır: Bunlar **merkezi yönetim** ve **piyasa ekonomisi** sistemleridir. Bu başlık altında merkezi yönetimli ekonomik sistemin önce teorik yapısı, sonra bu sistemin uygulanmasında görülen değişiklikler, başka bir deyişle bu sistemin gelişimi ele alınacak; daha sonra ise, piyasa ekonomisinin sadece teorik yapısı açıklandıktan sonra, piyasa ekonomisinin uygulamada görülen reforme edilmiş şekli olan güdümlü piyasa ekonomisi, çalışmamızın amacına uygun olarak ayrı bir başlıkta daha ayrıntılı bir biçimde ortaya konulacaktır.

A. MERKEZİ YÖNETİM EKONOMİSİ VE GELİŞİMİ

Ekonomik koordinasyonun bir plan aracılığıyla merkezi yönetim tarafından yapıldığı, subordinasyon (temel öncelik) ilkesi olarak da sosyallik ilkesinin geçerli olduğu ekonomiler, merkezi yönetim ekonomileri olarak adlandırılır.

Bu sistemde sosyallik ilkesi bireysellik ilkesine tercih edilmektedir. Bunun nedeni ise; toplum içinde yaşayan bireylerin kendi çıkarları doğrultusunda davranmakta özgür bırakılmaları durumunda, sonuçta bunun toplum çıkarlarına zarar vereceği düşüncesidir¹¹. Bu düşünce doğrultusunda, eğer toplumun her alanında sosyallik ilkesi hakim olursa çağdaş üretim düzeyi yaratılabilir, sosyal adaletsizlikler ortadan kaldırılabilir, bunalımlar ortaya çıkmaz, işsizlik sorunu olmaz ve toplumun tamamı için hızlı bir gelişme sağlanabilir.

¹⁰ PUTZ, s.153.

¹¹ Bestin ÜSTÜNEL, **Ekonominin Temelleri**, Ankara, 1988, s.77.

Bu sistem tipinde ekonomik hayatın akışını yöneten, devlet ve onun kararları ve planıdır. Devletin ekonomik yaşama doğrudan ve çok ayrıntılı olarak müdahale ettiği merkezi planlı ekonomilerde bütün üretim araçları da yine devletin elinde ve güdümünde bulunmaktadır.

Bu sistemde hangi malların üretileceği, ne kadar üretileceği, çeşitli üretim faktörlerinin hangi amaçlar için kullanılacağı, üretim faaliyetlerinin hangi sürelerde tamamlanacağı, elde edilen ulusal gelirin tüketim ve yatırım harcamalarına ayrılacak paylarının ne olacağı gibi konuları devlet, yani planlama işini yapan organ kararlaştırır.

Bu sistemin işleyişini sağlayan temel ilkelerin ortaya konulması sistemin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Buna göre Merkezi Yönetimli Ekonomik Sistemin temel ilkeleri aşağıdaki gibi sıralanabilir¹².

i) Toprak ve sermaye üzerinde özel mülkiyet hakkının tanınmadığı, bütün üretim araçlarının devlete ait olduğu bu sistemde, toprak ve sermaye üzerindeki mevcut olmayan mülkiyet hakkının miras yoluyla devri de olanaklı değildir. Ancak dayanıklı ve dayanaksız tüketim mallarının (mülkiyetinin bireylere ait olması nedeniyle) miras yoluyla devri mümkündür.

ii) Bireylerin devletin emrinde ve yine devletçe belirlenen alanlarda çalıştırıldıkları bu sistemde, özel kişilerin ticari amaçlı girişimde bulunmaları olanaklı değildir. Bu anlamda girişim özgürlüğü, meslek ve işyeri seçme özgürlüğü yoktur.

iii) Üretim organizasyonu ve yönetiminin kamu işletmelerinin elinde bulunması ve girişim özgürlüğünün olmaması, bireylerin ticari amaçlı ortaklık kurmalarını engellemektedir.

iv) Toprak ve sermayenin esas olarak kamu mülkiyetinde olması, üretim organizasyonu ve yönetiminin kamu işletmelerine ait olması, insanlar arasında alacak ve borç ilişkilerinin oluşmasına engel teşkil

¹² Avni ZARAKOLU, **Temel Ekonomi Sistemleri Bilgisi**, Ankara, 1978, s.62-75.

eder. Dolayısıyla bu durumda bireylerin sözleşme yapma özgürlükleri yoktur. Bunun yerine devlet yöneticilerinin hazırladıkları statü, çizelge ve çıkarılan emirler sözleşme yapma özgürlüğünün yerine geçmektedir.

v) İnsanların toplumsal amaçlar için (toplum yararına) çalıştığı bu sistemde, bireyleri ekonomik faaliyetlere yönelten kişisel çıkar ve kâr yerine başka motivasyon unsurları kullanılır. İnsanların çalışma isteğini arttırmak ve üretimde etkinliği yükseltmek için; işin kalitesi ve miktarına göre farklı ücret ödeme, sosyal hizmetlerden daha fazla yararlandırma gibi güdüleyici uygulamalar bu sistem içinde yer almaktadır.

vi) Bu sistemde devlet ekonomik hayatın her yönü ile ilgilenmek durumundadır. Toplumun sahip olduğu kaynakların ve olanakların en iyi şekilde kullanılmasına yönelik olarak planın hazırlanması, yürütülmesi ve kontrolü devlet eliyle yapılmaktadır. Genel üretim ve tüketim arasındaki denge, emredici özelliği olan bu plan tarafından sağlanır. Merkezi yönetimli ekonomik sistemin temelini oluşturan planlama ile bir taraftan üretim hacmi belirlenirken, diğer yandan da bölüşüm sorunu çözümlenmeye çalışılır.

Merkezi bürokratik yapı ve koordinasyon sisteminin, ekonomide kaynak dağılımı ve verimlilik konularındaki başarısızlığı, merkezi planların koordinasyon sorununun çözümünde yetersiz kalması gibi nedenlerle merkezi yönetimli ekonomiler uygulamada zaman zaman reformasyona uğramışlar ve her ülkenin kendi koşulları çerçevesinde bazı değişiklikler ortaya çıkmıştır¹³. Uygulamada ortaya çıkan değişiklikler; büyük ölçüde ekonomideki uygarlık ve gelişme düzeyine, dış ekonomik ilişkilerinin yönüne, ekonominin doğal temellerine, jeopolitik durum ve toplum politikasına ilişkin ideolojik farklılıklara bağlı olarak gelişmiştir¹⁴. Bununla birlikte, bu sistemin uygulanması

¹³ ERKAN, *Ekonomi...*, s.61.

¹⁴ PUTZ, s.71.

aşamasında ülkeler arasındaki farklılıkların yanı sıra, zaman içinde aynı ülkede de büyük farklılıklar olduğu görülmüştür.

Merkezi yönetim ekonomilerinde, ekonomik düzenin ülkeler arasındaki farklılığı özellikle mülkiyet anlayışı, emredici planların kapsamı ve işletmelerle ilgili hukuksal düzenleme alanlarında ortaya çıkmıştır. Ekonomik düzenleri büyük ölçüde merkezi yönetim ekonomisi modeline dayanan ülke uygulamalarında ortaya çıkan değişiklikler ve gelişmeler bu konuda en çok dikkati çeken iki ülke, Rusya ve Yugoslavya örnekleri ele alınarak kısaca aşağıdaki gibi ortaya konulabilir.

1. Rusya'da Merkezi Yönetim Ekonomisinin Gelişimi

Rusya'da 1917 devrimi sonucunda hemen merkezi plan uygulamasına geçilmemiş, ancak 1918 yılında, devrim sonrası kısa bir süre de olsa uygulanan, karma ekonomi modeli terk edilerek, tarım ve sanayinin tamamında kollektif mülkiyete geçilmiştir. 1921 yılında önemli politika değişiklikleri yapılarak, devletleştirilmiş olan ticarete serbestlik tanınmış ve tarımda özel küçük işletmelere yeniden mülkiyet hakkı verilmiştir¹⁵.

1930-1965 yılları arasında plan sisteminin merkeziyetçi özelliği kısmen değişikliğe uğramıştır. Buna göre tüketim malları üretimi ve işyeri seçimi konularında belirli alanlarda ademi merkeziyetçi uygulamalar görülmüş, zorla işçi istihdamı tedrici şekilde kaldırılmış, tüketim ve işyeri seçme serbestisi kabul edilmiştir.

1965 yılından sonra planlama örgütünde de bazı değişiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde örgüt pramidinin en üst noktasında bulunan Devlet Plan Komitesi, planlama işlevlerinden bazılarını endüstri ile ilgili bakanlıklarına devretmiştir. Ayrıca yine bu

¹⁵ Jean MAILLET, (Çev: Ertuğrul TOKDEMİR), **İktisadi Olayların Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1983, s.176.

dönemde, işletmelerin bağımsızlıklarını güçlendirmek yönünde de çeşitli girişimlerde bulunulmuştur.

Ancak 1969 yılından sonra bu uygulamalar ters yönde gelişmiş ve bu tarihten sonra, bir sektöre ait olan tek tek işletmeler artan ölçüde üretim birlikleri olarak biraraya getirilmiş ve bireysel işletmeler, hukuksal ve ekonomik bağımsızlıklarını kaybetmişlerdir. Yine bu dönemde işletmelerin karar verme olanaklarını genişletmeye yönelik değişiklikler, işletmelerin yukarıdan almış oldukları çok sayıdaki emredici nitelikteki hedeflerin sayısını azaltmış, ancak işletme planlarının en önemli unsurlarının yine planlama kurulunca belirlenmesine devam edilmiştir.

2. Yugoslavya' da Merkezi Yönetim Ekonomisinin Gelişimi

Yugoslavya'da 2. dünya savaşından sonra belirli bir süre için Rusya tipi bir ekonomik düzen uygulanmıştır. Ancak bu düzen politikası 1951 yılından sonra büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. Bu tarihten sonra yapılan uygulamalarla merkeziyetçi planlama modeli terk edilerek, çok merkezli ademi merkeziyetçi planlamaya geçilmiştir¹⁶.

Bu düzenlemelere bağlı olarak devlet, emredici mikro planlamadan vazgeçmekte, bunun yerine makro planlama yöntemi ile ekonomik süreci dolaylı yoldan yönlendirmektedir. Komünist parti tekelinde ve üretim araçlarının toplu mülkiyeti düzeninde yapılan makro planlamanın konusu, ekonomik ve sosyal politika amaçları ve bu amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli yönlendirme önlemleridir.

Yugoslavya'da ortaya çıkan diğer gelişmeler ise; inşaat, ulaştırma ve kimi hizmet alanlarında özel girişimlerin faaliyetlerine ve örgütlenmesine izin verilmesi, işçilerin çalıştıkları kurumlarda yönetimde söz sahibi olmaları (işçilerin özyönetimi) gibi uygulamalar sayılabilir.

¹⁶ MAILLET, s.188.

Sonuç olarak, gerek Rusya'da, gerek diğer merkezi yönetim ekonomilerinde, zaman içinde ortaya çıkan ideolojik sapmalar ve ekonomik büyümenin sağladığı artan ölçüde tüketim malları üretim olanakları, bireysel tüketicilerin giderek daha fazla dikkate alınmasına neden olmuştur. Gerek miktar gerekse kalite olarak üretimin yükselen gelir düzeyine bağlı olarak çeşitlenen ihtiyaçlara uyumu, bu düzen aracılığıyla sağlanamamıştır. Bunların dışında merkezi planlama ile optimal faktör kullanımı ve ekonomik istikrar gibi temel ekonomik amaçlar yeterince gerçekleştirilememiştir. 1971 yılından itibaren emredici planlarda yumuşamalar ortaya çıkmış ve bu ülkelerdeki ekonomik kararlarda merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe doğru yönelim belirgin bir hal almıştır.

Günümüzde ise, önceleri merkezi planlı ekonomik sistemin geçerli olduğu ülkelerin hemen tamamı (Rusya dahil) çok farklı bir aşama içinde bulunmaktadırlar. Bu ülkelerde 1980'li yılların sonu ve 1990'lı yılların başında ortaya çıkan sosyo-politik ve ekonomik gelişmelerin sonucunda tarihsel, siyasal ve sosyal yapılarındaki farklılıklara bağlı olarak, değişik hız ve boyutta da olsa, piyasa ekonomisine geçiş çabalarına ağırlık verilmiş, merkezi planlama yerine fiyat mekanizmasına daha fazla yer verilmeye başlanmış, kısaca bir "düzen dönüşümü" sürecine girilmiştir.

B. PİYASA EKONOMİSİ

Tarih boyunca her toplum, kısıtlı kaynaklarla çok sayıda ve türdeki ihtiyaçları karşılayacak araçlardan hangilerinin, kimler için ve nasıl üretileceği biçiminde ifade edilen temel ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlar, kurumsal ve sosyal çerçeveleri farklı olan, "Piyasa Ekonomisi" ya da "Merkezi Yönetim Ekonomisi" biçiminde organize edilen düzenlerden birisi tarafından çözülmeye çalışılmıştır.

Temelinde bireyin diğerk kişi, grup, toplum ve organlar karşısında sınırsız özgürlüğü ideali yatan bireysellik ilkesinin geçerli olduğu piyasa ekonomisinde, ekonominin koordinasyonu piyasalar tarafından gerçekleştirilir.

Teorik anlamda piyasa ekonomisi düzeninin işlerliği; özel mülkiyet hakkı, sözleşme özgürlüğü, girişim ve çalışma özgürlüğü ve rekabetçi piyasa mekanizması gibi temel ilkelerin varlığına bağlıdır¹⁷.

Ekonomik açıdan bireyin bir iktisadi malı kontrol etme ve serbestce kullanma hakkı olan mülkiyet hakkı, piyasa ekonomisinin en önemli kurumlarından. Bu anlamda piyasa ekonomisi, bütün mülkiyetin bireylerce sahiplenildiği bir sosyal sistem olarak tanımlanabilir¹⁸. Bu sistemde mülkiyet hakkı tüketim maddelerinde olduğu gibi, aynı zamanda üretim araçları üzerinde de sınırsız olmalıdır. Her türlü üretim aracına sahip olan ve bunları miras yoluyla kendilerinden sonra gelenlere bırakabileceklerine inanan insanlar, üretim faaliyetlerinde bulunurken en yüksek kârı elde etmek için çaba gösterirler. Özel mülkiyetin sınırlandırılması durumunda ise, bireyler isteyerek çalışmayacakları için toplumsal dinamizm yok olacaktır.

Piyasa ekonomisinde bireyler arasındaki her türlü alışveriş serbesttir. Bu alışverişin hukuksal şekli sözleşmedir. Bireyler bu sistemde, toplum düzeni ve genel ahlak anlayışına aykırı olmamak koşuluyla istedikleri şekilde sözleşme yapma özgürlüğüne sahiptirler.

Bireylerin ellerinde bulundurdukları, maddi ya da maddi olmayan değerleri, herhangi bir müdahale ile karşılaşmadan, istedikleri zaman ve yerde kullanma hakkı girişim özgürlüğü olarak tanımlanır. Bu sistemde bireyler mülkiyet hakkı ve sözleşme özgürlüğüne dayanarak, diledikleri ekonomik faaliyetlerde bulunabilir, istedikleri üretim alanına girebilir veya istedikleri bir zamanda bu alandaki faaliyetlerini bitirebilirler.

¹⁷ ZARAKOLU, s.21, MAILLET, s.150.

¹⁸ Atilla YAYLA, *Liberal Bakışlar*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993, s.180.

Piyasa ekonomisinde üretimi organize eden, üretimin yönetim ve riskini üstlenen firmalar, genel olarak bireyler ya da onların çeşitli şekillerde oluşturdukları ortaklıklar tarafından kurulurlar. Bu firmalar yaşamlarını devam ettirebilmek için kâr beledikleri alanlarda faaliyet gösterirler. İşte bu sistem içinde girişim özgürlüğü, kârlı faaliyet alanlarının bulunması ve üretim faktörlerinin bu alanlarda kullanılması için büyük önem taşımaktadır.

Çalışma özgürlüğü ile bireyler, istedikleri bir işte çalışma ya da çalışmama serbestisine ve elde ettikleri gelirleri, istedikleri gibi tüketme ya da tasarrufda bulunma haklarına sahiptirler.

Piyasa ekonomisinin işlerliğinin sağlanabilmesinde temel ve merkezi unsur rekabettir. Özel mülkiyet ve birey özgürlüğünün bir sonucu olarak piyasa ekonomisinde rekabet serbesttir. Piyasa sisteminin varlığı ve etkinliği için başka hiçbir unsur rekabet kadar stratejik bir öneme sahip olmamıştır. Çünkü her devirde ve ülkede piyasalar olmasına rağmen, piyasaların olduğu ortamı sisteme dönüştüren unsur rekabet olmaktadır¹⁹.

Firmaların piyasadaki değişikliklere uyum sağlama faaliyeti olarak da değerlendirilen rekabetin geçerli olduğu piyasalarda işleyen fiyat mekanizması, ekonomide bir "sihirli el" görevi görmektedir. Bu nedenle devletin ekonomiye müdahalesine gereksinim yoktur.

Rekabetin serbest olduğu piyasa ekonomisi düzeninde oluşan fiyatlar, gerek mal ve hizmet piyasalarında, gerek faktör piyasalarında kaynak dağılımındaki etkinliği kurarak, maksimum üretim ve refah seviyesine ulaşmayı sistemin işleyiş süreci içinde otomatik olarak sağlayacaktır²⁰.

Rekabetin serbestce işlediği piyasa ekonomisi düzeninde mal ve hizmet arzı, talep tarafından düzenlenmekte ve aynı zamanda talep, o

¹⁹ Mehmet Akif ERSİN, "Rekabet Teorisi ve Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun", DEMOKRASİ GÜNDEMİ, S.10, 1994/II, s.24.

²⁰ ÜSTÜNEL, s.74.

mal ya da hizmetin fiyatını etkilemektedir. Nelerin üretileceğini kural olarak tüketici taleplerinin belirlediği piyasa ekonomisi, bu yönü ile tüketicilerin egemenliğindeki bir sistem olarak nitelendirilebilir²¹.

Piyasa mekanizması içinde hangi mallar, ne kadar, nasıl, kimler için soruları otomatik olarak çözüm bulurken, bir taraftan da yine iyi işleyen bir piyasa mekanizması sayesinde, faktör piyasalarında (fiyatların aşağıya ve yukarıya hareketli olması varsayımı ile) tam istihdam da kendiliğinden sağlanır.

Üretim, tüketim ve bölüşümün (merkezi yönetimli ekonomik düzende olduğu gibi merkezi bir planla değil) fiyat mekanizmasına bağlı olarak oluştuğu piyasa ekonomisi düzeninin en belirgin özelliklerinden birisi de, yukarıda belirttiğimiz gibi, devletin ekonominin işleyişine müdahale etmemesidir. Ancak devletin ekonominin işleyişine müdahale etmemesi, onun ekonomik yapı içinde hiç bir foksiyonu olmadığı anlamına gelmemelidir. Devletin bu sistem içinde düzen politikası ile ilgili görevleri bulunmaktadır. Bireysel ekonomik davranış özgürlüklerini güvence altına alma görevi bulunan devlet, bu nedenle hukuksal düzeni yaratmak ve korumak durumundadır. Bundan başka devletin, birazda alaycı bir dille F.Lasalle tarafından “gece bekçisi” olarak ifade edilen sıfatına uygun olarak, iç ve dış güvenliğin sağlanması ve piyasa mekanizması tarafından gerçekleştirilemeyen bazı hizmetlerin yerine getirilmesi gibi fonksiyonları da bulunmaktadır.

Temel ilke ve unsurlarıyla özetlemeye çalıştığımız piyasa ekonomisi sisteminin, bu “pür”, saf haliyle hiç bir ülkede uygulanmadığı ya da uygulama olanağı bulamadığı genel olarak kabul edilir²².

Bundan sonraki açıklamalarda görüleceği gibi, piyasa ekonomisi “ideal” bir sistem, bir tip olmasına rağmen temel kurumlarının

²¹ Michael WATTS, (Çev: Levent KÖKER), **Piyasa Ekonomisi Nedir?**, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1992, s.13.

²² Bkz: Gülten KAZGAN, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1980, s.48. ve Bkz., PUTZ, s.59.

fonksiyonel işlerliği için devletin ekonomiye bazı müdahaleler yapması kaçınılmaz olmuştur²³. Bununla ilgili olarak bundan sonraki kısımda, piyasa ekonomisinin uygulamadaki gelişimi ve devletin müdahalesi, güdümlü (müdahaleci) piyasa ekonomisi başlığı altında ortaya konulacaktır.

III. GÜDÜMLÜ PİYASA EKONOMİSİ VE DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ

A. GÜDÜMLÜ PİYASA EKONOMİSİ

Bilindiği gibi ekonomik düzeni ve sistemi oluşturan çok sayıda unsur bulunmaktadır. Aynı zamanda bu unsurların içerikleri, her ülkenin kendi sosyo-ekonomik ve tarihsel koşullarına bağlı olarak farklılıklar göstermektedir. Bu durum, uygulamada çok sayıda ekonomik düzen tipinin oluşmasına neden olmuştur²⁴.

Piyasaya dayalı koordinasyonun geçerli olduğu ülke ekonomilerinin temel öncelik ilkesinde yeni anlayışlara neden olan çeşitli sosyo-ekonomik gelişmeler, bireysellik ve sosyallik ilkelerinin bu yeni anlayış içinde değerlendirilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu gelişmeler doğrultusunda, sosyal devlet anlayışı içinde, devlet belirli sınırlar içinde ekonominin işleyişini yönlendirmeye başlamıştır. Ancak devlet, ekonomiyi yönlendirme işlevini yerine getirirken piyasa ekonomisinin temel bazı ilke ve yöntemlerine de sadık kalmıştır. İşte bunun sonucunda oluşan piyasa ekonomilerine, genel olarak Güdümlü (yönlendirilmiş) Piyasa Ekonomileri diyoruz.

Güdümlü piyasa ekonomisinde ilke olarak, ekonomik birimlerin karar verme özgürlükleri ve aynı zamanda üretici ve tüketici birimlerin planlarının piyasalar yoluyla koordinasyonu geçerlidir²⁵. Ancak bazı

²³ C. Can AKTAN, **Gerçek Liberalizm Nedir ?**, T Yayınları, İzmir, 1994, s.89.

²⁴ ERKAN, **Ekonomi...**, s.60.

²⁵ PUTZ, s.55.

alanlarda, özellikle tarımsal ürünlerde (temel gıda maddeleri vb) arz ve talebin karşılıklı uyumunun fiyat mekanizması yoluyla sağlanamaması, girişimcilerin çeşitli birleşmeler ve anlaşmalar yoluyla rekabeti aksatmaları, sendikal faaliyetlerin gelişmesine bağlı olarak bireysel sözleşme yapma yerine toplu sözleşme uygulamalarının geçerli olması ve son olarak piyasa ekonomisinin kendi işlerliği içinde toplumun arzuladığı biçimde gerçekleştirilemeyen sürekli büyüme, tam istihdam, fiyat istikrarı ve hakça gelir dağılımı gibi temel ekonomik amaçlara varabilmek için, devletin bir iktisat politikası gütmeye ve uygulama zorunda kalması sonucunda, zaman içinde "klasik piyasa ekonomisi anlayışı" değişmelere uğramıştır.

Gerçekten de uygulamada, 1929-30 dünya ekonomik krizinin ortaya çıkardığı koşullara bağlı olarak piyasa ekonomisine olan güvenin sarsılması, ikinci dünya savaşından sonra enflasyonla mücadele, istihdamın artırılması, kalkınmanın sağlanması gibi sorunların piyasa ekonomisinin kendi işleyiş sürecinde çözümlenememesi ve piyasa ekonomisine karşı ortaya çıkan çeşitli eleştirilerin de etkisiyle Batıda bir çok devlet, ekonomik ve sosyal hayata müdahalelerini arttırmışlardır²⁶.

Bunların sonucu olarak, sınırsız mülkiyet hakkı yerine sınırlı ve yaygın bir mülkiyet anlayışı egemen olmuş, kimi ülkelerde ise farklı kapsamlarda da olsa yol gösterici planlama ve sosyal refah devleti anlayışı getirilmiş, böylece devlet kurduğu düzen çerçevesinde kaynakların etkin kullanımını ve dağıtımını sağlamaya ve rekabet yapısını iyileştirerek, fonksiyonel bir piyasa ekonomisi düzeni kurmaya çalışmıştır²⁷.

Devletin yukarıda belirtilen biçimde ekonomik düzene müdahalesi ekonomik yapının, yine de piyasa ekonomisi olma özelliğini ortadan

²⁶ ZARAKOLU, s.40.

²⁷ ÜSTÜNEL, s.81-82.

kaldırmaz. Her ne kadar piyasalar aksak rekabetçi bir karaktere sahip olsalar da, bu piyasalarda da çok sayıda alıcı ve satıcı mevcuttur. Gerçekten de günümüz gelişmiş ülkelerinde uygulanan piyasa ekonomileri, tam olmamakla birlikte, oldukça yoğun rekabetçi bir düzen görünümünü vermektedirler²⁸. Bugün artık rekabet, genellikle fiyatlar üzerinde değil, ürünün kalitesinde, satış vadelerinde, teslim koşullarında ve diğer parasal olmayan unsurlarda yoğunlaşmaktadır. Ekonomik faaliyetlerin serbest bırakılması durumunda fiyat mekanizması yoluyla, hangi malların, ne kadar, nasıl üretileceği soruları yine piyasa aracılığıyla çözümlenmektedir²⁹.

Bu düzen içinde gerek fonksiyonel işlerliği olmayan piyasalarda koordinasyon sorununun çözümü, gerek devletin iktisat politikası amaçlarına ulaşılması, ekonomiyi yönlendirici çeşitli araçları gerekli kılmaktadır. Ancak bu yönlendirme fonksiyonu gören araçlar (genel olarak ekonomik plan) bireysel ekonomik birimlerin planlarının içeriğini belirlemeye yönelik olmayıp, onların plan verilerini değiştirerek dolaylı yönlendirilmesine yöneliktir. Böyle bireysel davranışların dolaylı yoldan etkilenmesine yönelik müdahaleler ise, piyasa sistemine uygun yönlendirmeler olarak kabul edilmektedir.

Aşağıda, devletin ekonomiye yaptığı müdahalelerle ne gibi sonuçları elde etmeye çalıştığını, temel ekonomi politikası amaçları çerçevesinde ele aldık.

B. DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALE NEDENLERİ

18. yy Fransız iktisatçılarının kısaca "Laissez Faire" olarak tanımladıkları soyut modeli kabul eden klasik iktisatçılar, piyasa mekanizmasının işleyiş süreci üzerinde minimum bir devlet

²⁸ Gregory GROSAN, (Çev: Berker YAMAN, Nesrin NAS), **Ekonomik Sistemler**, Okan Yayınları, İstanbul, 1986, s.115.

²⁹ Mükerrerem HİÇ, **Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye**, İstanbul Üniv. Yayını, No: 1502, İstanbul, 1970, s.19-20.

müdahalesini savunmuşlardır³⁰. Klasik iktisatçılar, ekonomik sistemin kendi işleyiş kuralları çerçevesinde, bir dengenin kurulacağına ve kaynakların etkin dağılımının sağlanacağına inanıyorlardı. Bu iktisatçıların ortaya koyduğu düşünce sistemine göre, devletin ekonomiye müdahalesi temelde savunma, adalet ve bayındırlık hizmetleri ile sınırlandırılmıştır. Bunların dışında gerçekleştirilecek bir müdahale, sistemin işleyişini bozacak ve etkin kaynak dağılımı gerçekleştirilemeyecektir.

19. yy da Klasik Piyasa Ekonomisi anlayışı, öncülüğünü Adam MÜLLER ve Friedrich LİST gibi iktisatçıların yaptıkları Tarihçi Okul tarafından eleştirilmiştir. Bu iktisatçılar klasik iktisat teorisinin her zaman her yerde geçerli olabilecek bir teori olmadığını, statik bir doğal düzene her zaman rastlanamayacağını, toplumun kendisinin dinamik bir yapıya sahip olduğunu ve toplum yaşamına egemen olan yasaların zamanla değişeceğini ileri sürmüşlerdir. Genel olarak bu görüşler altında birleşen Tarihçi Okul temsilcilerinden LİST, ulusal ekonominin korunması gerektiğini ve serbest piyasa ekonomisinin ancak devlet tarafından korunarak güçlenebileceğini ve diğer ülkelerle rekabet edebileceğini ileri sürerek ekonomide devlet himayeciliğinin gerekliliğini ortaya koymuştur. LİST'in himayecilik politikası düşüncesi ve devletlerin ekonomik yaşantıya müdahalelerinden sonra 19.yy'ın sonlarından itibaren devletin ekonomik yaşama karışması düşüncesi gittikçe yayılan ve genel kabul gören bir düşünce durumuna gelmiştir³¹.

1936 yılında yayınlanan, "İstihdam, Faiz ve Para Genel Teorisi" adlı eserinde Keynes de klasiklerin düşüncelerine katılmamaktadır. Keynes'e göre; piyasa mekanizmasının işleyişi çerçevesinde arz-talep dengesi kendiliğinden oluşabilir, ancak bu, genellikle tam istihdam dengesinden

³⁰ Terry CASLIN, (Çev: Mensur AKGÜN), "**Devlet ve Ekonomi**", içinde, Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler, (Ed); Kemali SAYBAŞILI, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1993, s.292.

³¹ Cahit TALAS, **Ekonomik Sistemler**, S Yayınları, Ankara, 1980, s.309-311.

uzak bir denge (genellikle eksik istihdam dengesi) olacaktır. Bu bağlamda, tam istihdam dengesinin sağlanması, ancak devlet müdahalesi ile gerçekleştirilebileceği için Keynes, devletin ekonomideki işlevlerinin genişletilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Keynes'in bu görüşlerinin ekonomik yaşama geçirilmesi sonucunda, ekonomik bunalımdan çıkılabilmektedir.

Daha sonraki yıllarda, Keynesçi ekonomi politikası yaklaşımı, piyasa ekonomisini uygulayan diğer devletlerce de benimsenmiş ve özellikle 2.Dünya savaşıdan sonra, ekonomik yaşamda devletin müdahaleci niteliği ön plana çıkmıştır.

1. Piyasa Mekanizmasının Yetersizlikleri

Ekonomiye olan müdahalesinin gelişim seyri, kısaca yukarıda anlatıldığı gibi olan devletin, bu müdahalesinin altında yatan temel unsur, piyasa mekanizmasının etkin çalışıp çalışmadığıdır. Piyasa mekanizmasının etkin çalışması için gerekli koşullar aşağıdaki başlıklar altında sıralanabilir³².

- i)** Tüm piyasalarda serbest rekabet şartlarının geçerli olması.
- ii)** Her ekonomik faaliyet dalında, firma düzeyinde artan maliyetler kuralının geçerli olması.
- iii)** Olumlu ya da olumsuz dışşallıkların olmaması.
- iv)** Üretim faktörleri arasında azalan marjinal teknik ikame oranının varlığı.
- v)** Tüketime sunulan mallar arasında azalan marjinal ikame oranının varlığı
- vi)** Üretim faktörleri mobilitesinin tam olması.
- vii)** Üreticiler ve tüketicilerin piyasadaki tüm seçenekler ve bunların faydaları, maliyetleri hakkında tam bir bilgi sahibi olmaları.

³² Robert H. HAVEMAN, **The Economics at The Public Sector**, New York; John Wiley and Sons Inc. 1970, s.23-27.

Yukarıda sıralanan, piyasa mekanizmasının etkinlik içinde çalışabilmesinin koşulları, aynı zamanda devletin piyasa mekanizmasına müdahalesinin de nedenlerini ortaya koymaktadır.

Buna göre devlet müdahalesinin amacı; piyasa mekanizmasının eksikliklerini gidererek etkin bir üretim ve bölüşüm sürecine katkıda bulunmaktır³³. Bu bağlamda devletin ekonomiye müdahalesinin nedenleri aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir.

a. Kamusal ve Yarı Kamusal İhtiyaçların Varlığı

Toplum yaşamında devlet, piyasa mekanizması tarafından giderilemeyen bazı ihtiyaçların giderilmesini her zaman üstlenmek durumunda kalmıştır. Ulusal savunma, genel sağlık, genel eğitim gibi hizmetlerle giderilen bu ihtiyaçlar, kamusal ya da toplumsal ihtiyaçlar olarak tanımlanırken, bu ihtiyaçların giderilmesi için kullanılan hizmetler, kamusal ya da toplumsal mal olarak tanımlanmaktadır.

Kamusal ihtiyaçlar özel ihtiyaçlardan farklıdır. Özel ihtiyaçların giderilmesi ile sadece o ihtiyacı gideren birey fayda sağlamakta, ancak kamusal ihtiyaçların giderilmesinden, toplumu oluşturan bütün bireyler fayda sağlamaktadır. Kamusal ihtiyaçları gideren, kamusal mal olarak nitelendirilen malların; bölünmezlik, pazarlanamama, arz ve talebinin siyasal süreç tarafından belirlenmesi, dışsal ekonomiler yaratmaları, büyük hacimli üretilmeleri ve gerçek fiyatları karşılığında piyasada satılmamaları gibi özellikleri vardır³⁴.

Bazı kamusal ihtiyaçlar vardır ki bunlar belirli bir bedel ödenmek suretiyle giderilebilmektedirler. Bu ihtiyacın giderilmesinden tüm toplum fayda elde ettiği gibi, bazı bireyler toplumun elde ettiğinin dışında artı bir fayda sağlamaktadırlar. Yarı kamusal olarak kabul

³³ Kemal SAYBAŞILI, **Devletin Ekonomiye Müdahalesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1986, s.15.

³⁴ CASLIN, s.300.

edilen bu ihtiyaçları gideren hizmetler ise, yarı kamusal mal olarak tanımlanmaktadır. Dışsal ekonomiler yaratan bu yarı kamusal malların, piyasa mekanizması sürecinde üretilmesi kaynakların etkin dağılımını engellediği için, devlet tarafından sunulması daha uygun olmaktadır³⁵.

Yarı kamusal mallar, bir fiyat karşılığında bireylere sunulmasına rağmen bu fiyatlar, bir özel teşebbüsün belirleyeceği gerçek piyasa fiyatlarına benzemez³⁶. Yarı kamusal hizmetler için alınan bedel, sağlamış olduğu faydanın tam karşılığı olmayıp, genellikle hizmete karşı olan talebi ayarlamak ya da maliyetin belirli bir miktarını karşılamak için alınmaktadır.

b. Tekeller ve Azalan Maliyet Koşullarının Varlığı

Bilindiği gibi tam rekabet koşullarının geçerli olduğu bir piyasada uzun dönemde fiyatlar marjinal sosyal maliyetleri yansıtırlar. Piyasada oluşan fiyatların marjinal sosyal maliyetleri yansıtması, aynı zamanda kaynakların çeşitli kullanım alanları arasında optimal dağılımının gerçekleşmesi demektir.

Ancak uygulamada, gerek kimi firmaların kullandıkları üretim yöntemlerinin kendilerine sağlamış olduğu ayrıcalıklarla (patent v.s), gerekse aralarında yaptıkları anlaşma, birleşme ve böylece büyümeleri sonucunda piyasada sahip oldukları tekeli konumlarıyla fiyat ya da üretim miktarı üzerinde bir kontrol gücü elde etmektedirler. Böylece ekonominin bütünü için kaynak dağılımında etkinliği sağlayan tam rekabet koşullarına sahip piyasalarının yerini, aksak ya da eksik rekabet piyasaları almaktadır.

³⁵ Orhan ŞENER, **Kamu Ekonomisi**, Ocak Yayıncılık, İstanbul, 1984, s.20.

³⁶ Enrico BARONE "**On Public Needs**", İçinde, Classics in the Theory of Public Finance, (Eds); R.A. MUSGRAVE and A.T. PEACOCK, London, 1967, s.165.

Tekelci konuma sahip firmaların kârlarını maksimize ettiği ve majinal maliyet, majinal hasılat eşitliğinin sağlandığı noktada ise majinal maliyetin, malın piyasa fiyatından düşük olduğu bilinmektedir. Kârını maksimize etmek amacı içinde olan ve rasyonel davranan bir tekelci, kâr maksimizasyonu sağladığı bu noktadan sonra üretimini, majinal maliyetin fiyata ve ortalama maliyete eşit olduğu ve toplum yönünden de kaynakların optimal dağılımının sağlandığı noktaya kadar artırmak istemez.

Aşırı tekelci kâr politikaları sonucu gelir dağılımını bozmaları, sınırlı üretim miktarları nedeniyle kaynak israfına yol açmaları, toplum refahı üzerinde olumsuz etkileri ve ekonomide fiyat istikrarını bozmaları nedeniyle tek el işletmeciliği; toplum açısından arzu edilmeyen gelişmelerdir³⁷.

İşte tekelci eğilimlerin varlığı durumunda devlet, kaynak israfını önlemek ve yetersiz üretim düzeyini yükseltmek, dolayısıyla toplum refahını arttırmak için ya dolaylı yollarla, ilgili alana diğer firmaların girişini kolaylaştırmak, aşırı tekelci kârları vergilendirmek biçiminde müdahale eder ya da üretimi bizzat kendisi üstlenir³⁸.

Ekonominin işleyişi içinde bazı faaliyet alanlarında üretim miktarı artarken maliyetler düşebilmektedir. Doğal monopol olarak isimlendirilen ve azalan maliyetlerle çalışan böyle üretim kollarının varlığı ise, piyasa mekanizmasının, etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmesini engellemektedir³⁹.

Bir ekonomide, azalan maliyet koşulları altında çalışan firma ve endüstrilerin varlığı halinde devlet, bu alanlardaki üretimi, toplum için

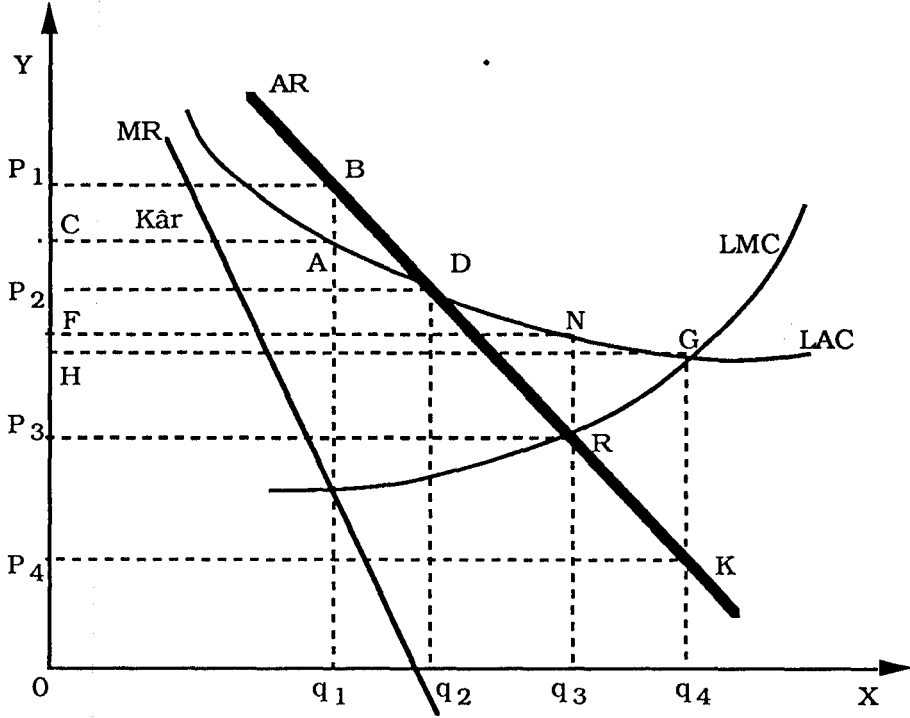
³⁷ Recep KÖK, **Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik**, Atatürk Üniv. Yayınları, No:680, Erzurum, 1991, s.31

³⁸ A.B. ATKINSON and J.E. STIGLITZ, **Lectures on Public Economics**, McGraw-Hill Book Company, New York, 1980, s.6.

³⁹ Jr.Wolf CHARLES, (Çev: Fatih SAYGILI) "**Piyasa Dışı Başarısızlığın Teorisi**", içinde, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme, (Der); C. Can AKTAN, Aytaç EKER, İzmir, 1993, s.140-141.

arzu edilen düzeyde tutabilmek ve etkin bir kaynak dağılımını sağlayabilmek için çeşitli müdahalelerde bulunmak durumundadır. Bu durumu aşağıda, azalan maliyet koşulları altında çalışan bir monopolün uzun dönem dengesinin gösteren çizim yardımıyla ortaya koyabiliriz.

Bilindiği gibi monopolün sürmesinin tek koşulu piyasaya başka bir firmanın girmesinin olanaksız olmasıdır. Bu sağlandığında monopolcü uzun dönemde de aşırı kâr elde etmeye devam edebilecektir. Şekil 1'de görüldüğü gibi azalan maliyetler koşulunda monopol dengesinin sağlandığı q_1 üretim düzeyinde elde edilen ortalama kâr AB ve tekelci kârı da P_1 BAC dörtgeninin alanı kadardır. Bu noktada görüleceği üzere fiyat, ortalama ve marjinal maliyetlerin üzerindedir ve aynı zamanda üretim kapasitesi de tam kullanılmamaktadır. Bilindiği gibi rasyonel davranan bir monopolcü maksimum kâr elde ettiği bu (q_1) noktasından sonra üretimini arttırmak istemez. Tekel dengesinin gerçekleştiği q_1 üretim düzeyi, eğer tam rekabet koşulları geçerli olsaydı uzun dönemde kaynakların etkin dağıtımının sağlanacağı q_4 üretim düzeyinden daha düşüktür. Uzun dönem tekel dengesinin sağlandığı q_1 üretim düzeyinde, firma optimalin altındaki bir üretim ölçüğünde faaliyette bulunmakta, toplum için arzu edilen üretim düzeyi sağlanamamakta, mal ya da hizmet daha ucuza üretilebileceği halde, daha pahalıya üretilip, topluma daha yüksek fiyatta arz edilmekte, dolayısıyla toplum refahı olumsuz yönde etkilenmektedir.



Şekil 1: Monopolde Azalan Maliyetler Koşulu Altında Firma Dengesi ve Devletin Müdahalesi

Şimdi de devletin bu alana müdahale etmesi yoluyla üretimin, AR doğrusunun LAC eğrisini kestiği (D), yani ortalama hasılatın (fiyatın) uzun dönem ortalama maliyete eşit olduğu q_2 düzeyine getirildiğini varsayalım. Görüldüğü gibi burada, artık tekeli kârı yoktur. Ancak bu noktada da üretim kapasitesi tam kullanılmamakta, firma D- q_2 kadar bir maliyetle üretimde bulunmakta, bu maliyet ise q_4 üretim düzeyindeki G- q_4 aralığıyla gösterilen maliyetten daha yüksektir.

Yine devlet müdahalesi ile bu kez üretimin q_3 düzeyine getirildiğini varsayalım. Bu q_3 üretim düzeyinde, AR doğrusu ile LMC eğrisi R noktasında kesişmektedirler. Bu üretim düzeyinde oluşan p_3 fiyatı ise marjinal maliyet fiyatlandırmasını göstermektedir. Bu noktada firma q_3 üretimini Nq_3 kadar bir maliyetle gerçekleştirmekte ve $FNRp_3$ dörtgeninin alanı kadar zarar etmektedir. Bu üretim düzeyinde de firma q_4 üretimine kıyasla daha yüksek maliyetlerle faaliyette bulunmaktadır.

Uzun dönem marjinal maliyet eğrisinin (LMC), uzun dönem ortalama maliyet eğrisini-minimumunda- kestiği G noktasında ise, firma optimal ölçekte üretimde bulunmakta ve q_4 üretimini (diğerlerine göre daha fazla) önceki üretim düzeylerine göre daha düşük bir maliyetle gerçekleştirmektedir. Bu noktada artık devletin müdahalesiyle öncekilere göre daha fazla miktardaki mal, tüketicilere katlanabilecekleri en düşük maliyetle ve en düşük fiyatla sunulabilmektedir. Ancak devlet, üretimin q_4 ve dolayısıyla fiyatın P_4 düzeyinde gerçekleşmesini isterse bu takdirde GHP_4K dörtgeninin alanı kadar firma zararını karşılamak durumunda kalmaktadır.

Sonuç olarak q_4 üretim düzeyinde, mal ya da hizmet her ne kadar sübvansiyonla üretiliyor ve topluma sunuluyorsa da, bu sunum, topluma olabilecek en düşük maliyetle gerçekleştirilebilmektedir.

c. Tarım Sektörünün Özellikleri

Bilindiği gibi tarım sektörünün diğer sektörlerle göre farklı bir yapısı ve özellikleri bulunmaktadır. Buna göre tarım sektörünün; küçük ve orta büyüklükte işletmelerin varlığı, bunların sermaye yapılarının zayıf, kredi sağlama imkanlarının kısıtlı olması ve pazarlama organizasyonlarının yeterli olmaması, ayrıca tarımsal ürünlerin arz esnekliğinin çok düşük olması, arzın talebe göre çok fazla ya da çok düşük olduğu durumlarda tarımsal fiyatların alabildiğince düşmesi ya da yükselmesi gibi özellikleri vardır⁴⁰.

Görüldüğü gibi sektörün bu özellikleri toplumsal açıdan pek arzu edilmeyen sonuçlar doğurabilecektir. İşte bu nedenlerle devlet, tarımsal piyasalara ve dolayısıyla fiyat mekanizmasının serbestçe işleyişine müdahale etme gereğini duymaktadır.

⁴⁰ Ali R. KARACAN, **Tarım Kesiminde Geçici Tarım İşçilerinin Çalışma Koşulları, Ücret Sistemleri ve Çalışanların Sosyal Güvenlikleri Üzerine Bir Araştırma: Manisa Örneği**, Friedrich Eberth Vakfı Yayını, İstanbul, 1991, s.15-16.

Uygulamada ister gelişmiş, isterse azgelişmiş ülkelerde olsun, değişik ölçülerde de olsa, bu işten toplumun büyük bir kesiminin olumsuz etkilenmemesi için, devletin sosyallik ilkesi çerçevesinde, düzenleyici bir rolle müdahale etmesi genel kabul gören bir uygulamadır. Devlet işte bu düşünceler çerçevesinde, kimi zaman üreticileri, kimi zaman da tüketicileri koruma amacıyla tarımsal alana müdahalelerde bulunur.

d. Çalışma Hayatının Düzenlenmesi

Klasik piyasa ekonomisi anlayışına göre, emeğin diğer mallar gibi görülmesi sonucunda onun fiyatının da piyasada oluşacak arz ve talep koşullarında belirlenmesi gerektiği öne sürülmüştür. Klasik piyasa ekonomisinin bu anlayışı doğrultusunda, emeğin fiyatı olan ücretler piyasada oluşan arz ve talep koşullarında belirlenmiş ve sonuçta sermaye uzun yıllar boyunca emeği sömürme olanağı elde etmiştir⁴¹.

Bilindiği gibi ücretlerin piyasa mekanizması işleyişi içinde arz ve talep koşullarına göre belirlenmesi doğrultusunda, emek arzının genellikle emek talebinden fazla olması, ücretlerin sürekli düşük seviyelerde (yaşam standartlarının gerektirdiği seviyenin altında) kalmasına neden olmaktadır. Şüphesiz bu sonucun elde edilmesinde örgütsüz, çeşitli sosyal ve yasal haklardan yoksun durumda olan emeğin, örgütlü ve güçlü sermaye karşısındaki zayıf konumunun da önemli bir rolü vardır.

19.yy dan itibaren ücretler ve sosyal adalet alanı başta olmak üzere bu alandaki piyasa mekanizmasının aksayan yönlerinin devlet tarafından düzeltilmesi yoluna gidilmiştir. Günümüzde de özellikle AGÜ' de, başta asgari ücret düzeylerinin belirlenmesi ve işçilerin

⁴¹ TALAS, s.115-116.

örgütlenmesinin sağlanmasına yönelik devlet müdahalelerinin başlıcaları aşağıdaki gibi sıralanabilir⁴². Bunlar:

- Koruyucu iş hukuku çerçevesinde çalışanların durumunun düzenlenmesi.
- İşçi ve işverenlerin özgür sendikalar içinde örgütlenmesinin sağlanması.
- Toplu sözleşme sisteminin kurulması ve geliştirilmesi.
- Çalışma yaşamını düzenlemeye yönelik resmi örgütlerin kurulması, İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi örgütlerle emek piyasasının düzenlenmesi, iş güvenliği ve iş denetimiyle ilgili örgütlerin oluşturulması.
- Sosyal Güvenlik Sisteminin kurulması ve geliştirilmesi.

Devlet yapacağı bu ve benzeri uygulamalarla, emeğini satarak geçinenlerin gelirlerini ve sosyal durumlarını iyileştirmek amacıyla, piyasa mekanizmasının işleyişi sonucu emek piyasasında meydana gelen ya da gelebilecek olumsuzlukların giderilmesi için ekonomiye müdahale etmektedir.

Her ne kadar-serbest-piyasa ekonomisi düzeninin doğal işleyişi sonucunda ortaya çıkan gelişmelerin toplumun temel beklenti ve değer yargılarına cevap verememesi söz konusu ise, bu takdirde ister istemez devletin bir ekonomi politikası izlemesi gerekecektir. İşte piyasa ekonomisi düzeninin temel ve stratejik unsuru olan rekabetçi fiyat mekanizmasının çözümlenmekte yetersiz kaldığı ve devletin bir ekonomi politikası gütmemesini gerektiren, ekonomik büyüklüklere ilişkin formüle edilen ve adına temel ekonomi politikası amaçları denilen amaçlar aşağıda ayrı başlıklar altında ele alınmaktadır.

2. Fiyat İstikrarı

Yakın geçmişde, iki dünya savaşı arasındaki devrede, hemen bütün dünyaya hakim olan istikrarsızlık şeklinin işsizlik, savaş sonrasında ise

⁴² Ergül HAN, **Az gelişmişlik ve Kalkınma Ekonomisi**, Eskişehir, 1994, s.166.

fiyat istikrarsızlığı olduğu bilinmektedir. Dengeli bir fiyat düzeyinin sağlanması ve bunun korunması devletlerin en önemli ekonomik sorunlarından birisi olmuş ve bu anlamda da fiyat istikrarı, uygulanacak ekonomi politikalarının temel amaçları içindeki yerini almıştır.

Sosyal adalet ve hızlı-sürekli ekonomik gelişme amaçlarının gerçekleşmesine hizmet edebilecek tedbirlerden birisi olan fiyat istikrarı ile; bir ekonominin genel fiyat düzeyinde meydana gelen devamlı fiyat değişmelerinin önlenmesi amaçlanmaktadır. Enflasyon ya da deflasyon olarak tanımlanan fiyat değişmeleri, bu değişmeleri yaratan etkenlerin ortadan kaldırılması yöntemleri ile önlenabilir. Fiyat istikrarı ile amaçlanan, aslında para değerinin istikrarının sağlanmasıdır. Para değeri istikrarı ile öncelikle paranın iç değerinin korunması anlaşılmaktadır⁴³.

Bir ekonominin genel fiyat düzeyinde, artış yönünde meydana gelen devamlı fiyat değişmeleri enflasyon, azalış yönündeki devamlı fiyat değişmeleri ise deflasyon olarak tanımlanır. Daha önce de değindiğimiz gibi, fiyat istikrarının sağlanması amacı enflasyon ve deflasyonla mücadele etmeyi gerektirmektedir. Ancak günümüz ekonomilerinde çoğunlukla, genel fiyat düzeyinin yükselmesi yönündeki sürekli değişmeler gündemdedir. Deflasyon olarak tanımlanan, genel fiyat düzeyinin aşağıya doğru sürekli değişmesi ise teorik alanda tartışılmaktadır.

Fiyat istikrarından amaç fiyatların tamamen sabit kalması değil, fakat nisbeten yavaş ve enflasyonist olarak kabul edilmeyecek bir tempoda yükselmesidir. Çünkü genel fiyat seviyesinin tamamen sabit kalmasının, ekonomik faaliyetleri ve yatırımları yavaşlatacağı görüşü iktisatçılar arasında genel kabul görmektedir. Yıllık fiyat artışlarının %1-2 arasında kalması durumunda fiyat istikrarının korunduğu kabul

⁴³ İlker PARASIZ, **Para Politikası**, Haşet Kitabevi Yayınları, Bursa, 1988, s.1.

edilir. AGÜ'de ise fiyat artışları daha çok yapısal karakter taşıdığı için yıllık fiyat artışların %5'ler civarında korunabilmesi fiyat istikrarının bu ülkelerde de korunduğu anlamına geldiği yine bazı iktisatçılar tarafından ileri sürülebilmektedir⁴⁴.

Enflasyon oranının yüksek olması durumunda ekonomilerde bazı dengesizlikler ortaya çıkmaktadır. Enflasyon, var olan gelir dağılımını ve bununla ilgili olarak tüketim ve yatırım kalıplarının bozabilmekte, paradan kaçış gündeme gelmekte ve toplam tasarruf oranı olumsuz yönde etkilenmektedir. Yine yüksek enflasyon oranı, piyasa sistemi içinde fiyat mekanizmasının işleyişini aksatarak kaynakların etkin dağılımını bozmaktadır.

Fiyat istikrarı, günümüz çağdaş ekonomilerinde, devletin müdahalesi olmaksızın çözülebilecek bir sorun değildir⁴⁵. Bu noktada devletin görevi, toplam arz-talep dengesinde ortaya çıkabilecek ani değişikliklerin, ekonomide enflasyonist baskı yaratmasını önlemektir. Yine bilindiği gibi, para ve paranın kendine özgü özellikleri devlet müdahalesini ilk çağlardan beri gerekli kılmıştır. Devlet, günümüzde de paranın cinsi ve büyüklüğünü belirlemek, emisyon politikasını saptamak, para basma işini bizzat üstlenmek ya da denetlemek gibi faaliyetlerle bu alandaki müdahalesini ortaya koymaktadır⁴⁶.

Ayrıca devlet, gerek ekonominin kendi işleyişi sonucu, gerek ekonomi dışı bazı nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan, çeşitli daraltıcı ve genişletici kuvvetlere karşı, para ve maliye politikasının araçlarını kullanarak fiyat istikrarının korunmasına çalışmaktadır.

⁴⁴ Vural SAVAŞ, **Politik İktisat**, (2.Bası), Beta Yayınları, İstanbul, 1994, s.44.

⁴⁵ Oktar TÜREL ve diğerleri, **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Mali Politikalar**, Tarih Vakfı Yurt Yayını, İstanbul, 1993, s.16.

⁴⁶ Nuri BURHAN, "**Kapitalist Sistemde Devletin Ekonomiye Müdahalesi Üzerine Açıklamalar**", BURSA ÜNV. İKTİSADİ VE SOSYAL BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ, C:2, S:1, Temmuz 1981, s.10.

3. Tam İstihdam ya da İstihdam Düzeyinin Yükseltilmesi

Tam istihdam, 1929 ekonomik krizi sonucu oluşan ve kitlesel boyutlara varan işsizlik nedeniyle ekonomi politikasının bir amacı durumuna gelmiştir⁴⁷.

Tam istihdam ile, bir ekonomideki tüm üretim faktörlerinin üretime katılması, yani tam kullanımlarının sağlanması anlaşılır. Ancak tam istihdam durumu, tüm üretim faktörleri için düşünülmeyle birlikte, emek olmaksızın diğer faktörlerin kullanılmaması gerçeği, asıl amacın emeğin tam kullanımının sağlanması olduğu sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Emeğin istihdam durumu, diğer faktörlerin istihdam düzeylerinin değerlendirilmesine temel oluşturmaktadır.

Kaynakların tam kullanımının emek üzerinden tanımlanması nedeniyle, emek gücü tam kullanıldığı zaman, ekonominin tam istihdama ulaştığı kabul edilir. Ancak kaynakların tam kullanımı ile bunların %100 kullanılması anlaşılmalıdır. Bugün genellikle, %1,5-%3 arasındaki işsizlik oranının, bir tam istihdam göstergesi olduğu kabul edilmektedir⁴⁸.

Bilindiği gibi Keynes, ekonominin genellikle eksik istihdam seviyesinde dengeye geldiğini ortaya koymuştur. Keynes ve sonrası iktisatçılar için, hareket noktası "eksik istihdam dengesi" olunca, işsizliği yok edecek her türlü müdahale ve tedbir olağan sayılmıştır. Tam istihdamı, ekonominin işleyişi kendiliğinden sağlayamadığına göre, ancak devlet müdahalesi ile tam istihdama varılabilecektir⁴⁹.

Günümüzde devletin bu alandaki müdahalesinin amacı, kaynakların tam kullanımının sağlanmasından ziyade, istihdam düzeyinin yükseltilmesine yöneliktir. Özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerindeki yapısal nitelikteki eksiklikler, kaynakların tam

⁴⁷ PUTZ, s.97.

⁴⁸ PUTZ, s.98.

⁴⁹ Naci ÜNSAL, *İstihdam*, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1993, s.88.

kullanımını engellemektedir. Devlet, istihdam düzeyini yükseltmek için, doğrudan istihdam artırıcı yatırımlara girişebileceği gibi, çeşitli teşvik araçlarını kullanarak, özel girişimcilerin de bu amaca yönelik yatırımlarda bulunmalarını sağlayabilir. Ayrıca devletin sağlayacağı eğitim hizmetleri de, bireylerin niteliklerini artırması ve bu sayede iş bulmalarını kolaylaştırması nedeniyle, istihdam düzeyini yükseltici faaliyetlerden sayılabilir.

4. İktisadi Büyüme ve Kalkınma

İktisadi büyüme ve kalkınma politikası, bütün ülke ekonomilerinde, genellikle temel makro ekonomi politikalarından biri olarak kabul edilmektedir. Bilindiği gibi, gelişmiş ya da gelişmekte olan ekonomilerinin temel amaçlarından birisi ulusal ekonominin üretim gücünü arttırmaktır. Bu amaç genellikle, büyüme hızı ya da kalkınma hızı olarak tanımlanan kavramlarla ortaya konulmaktadır⁵⁰. Gerek gelişmekte olan ülkelerin 2. dünya savaşından sonraki kalkınma çabaları, gerekse gelişmiş ülkelerin dengeli bir büyüme hızını koruma istekleri ekonomik büyüme ve kalkınmayı devletlerin uygulayacakları ekonomi politikalarının temel amaçları arasına sokmuştur.

Büyüme ve kalkınma hızlarının her ikisi de kişi başına gelirin yıllık artış oranıyla ifade edilmelerine rağmen, kalkınma politikası büyüme politikasına göre daha kapsamlıdır. Genellikle kabul edilen bir görüşe göre kalkınma sadece kişi başına düşen gelirin artırılmasından ibaret olmayıp, ekonomik ve sosyo-kültürel yapının da değiştirilmesi anlamına gelmektedir. Bu bağlamda kalkınma, sadece gelişmekte olan ülkelere özgü bir kavram olarak görülmektedir⁵¹.

İktisadi büyüme ve kalkınma konusunda devletin yoğun biçimdeki müdahalesi, özellikle 2.Dünya savaşını izleyen yıllarda başlamıştır.

⁵⁰ SAVAS, s.41.

⁵¹ HAN, *Az gelişmişlik...*, s.5.

Daha önceleri geçerli olan görüşe göre, bu konudaki sorumluluk piyasa mekanizmasının işleyişine terkedilmiştir. 2. Dünya savaşından sonraki yıllarda, gerek piyasa ekonomisinin kendi halinde işlemeye bırakılması durumunda, kalkınma ve büyümeyi gerçekleştiremeyeceği yönündeki şüphelerin oluşması, gerek ülkeler ve rejimler arasında bu konuda ortaya çıkan rekabet durumu devletleri, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması amacıyla sorumluluk almaya yöneltmiştir.

Bilindiği gibi, ekonomik büyüme ve kalkınmanın temelinde yatan, sermaye stoğunun arttırılması zorunluluğudur. Devlet bu amaçla, başta toplam tasarrufların ve toplam yatırımların artırılması olmak üzere çeşitli konularda ekonomiye müdahalelerde bulunur.

Gelişmekte olan ülkelerin mevcut olan ekonomik ve sosyo-kültürel yapısının yüksek bir gelir artışının gerçekleştirilmesine müsait olmaması, bu yapının değişmesine yönelik ekonomi politikası araçlarının kullanılmasını gerektirmektedir. Bu ülkelerde mevcut olan düşük sermaye stoku, kalkınmanın sağlanamamasına ya da düşük oranda kalmasına neden olmaktadır. Böyle ekonomilerde bu amaçla devlet, yatırımları bizzat üstlenebileceği gibi, uygulayacağı teşvik politikaları ile tasarruf ve yatırımları arttırmak yoluna da gidebilir.

Gelişmekte olan ülkelerde özel tasarruflar, özel sermaye ve özel teşebbüs nisbeten kıttır. Bu nedenle devletin yapacağı teşvikler genellikle tek başına hızlı bir ekonomik kalkınmanın sağlanmasına yeterli olmaz. Bu durumda hızlı bir ekonomik kalkınmanın sağlanması; teşviklerin yanında demografik ve verimli altyapı yatırımları, aynı zamanda üretken üstyapı yatırımlarının bizzat devlet tarafından yapılmasının gerekli kılmaktadır.

Genellikle gelişmiş ülkelerde ekonominin mevcut iç dinamiklerinin, gerekli ve kabul edilen büyüme hızını fazla bir müdahaleye gereksinim olmaksızın sağlayacağı kabul edilir. Devletin bu konudaki müdahalesi genellikle, gerekli ekonomik büyümenin sağlanmasında ortaya çıkan tıkanıklıkları gidermek ve büyüme hızının sürekliliğini sağlamaya

yönelik faaliyetleri kapsamaktadır. Bu ülkelerde devlet, elindeki iktisat politikası araçlarını kullanarak, büyümenin sürekliliği için uygun bir teşvik sistemi oluşturmaya çalışır⁵².

Günümüzde de hemen bütün devletler, gerek kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesi, gerek büyüme ve kalkınma hızlarının sürekliliğinin sağlanması için ekonomiye çeşitli müdahalelerde bulunmaktadırlar. Örneğin Doğu Asya ülkelerinin ekonomik başarılarının ardında devletin rolü oldukça fazladır. Bu ülkelerde devlet, çeşitli şekillerde ekonomik kalkınmaya önderlik etmiş ve elindeki gücü, etkin bir şekilde ekonomik kalkınma hızını arttırmak, bireylerin hayat standartlarını yükseltmek için kullanmıştır. Ancak devletin bu ülkelerdeki müdahalesi, direkt bazı şeylerin yapılmasını üstlenmek değil, daha çok belirli bir amaç doğrultusunda özel sektörün teşvik edilmesi şeklinde olmuştur⁵³.

5. Ödemeler Bilançosu Dengesi

Ödemeler bilançosu, belirli bir dönemdeki iç ve dış ekonomik birimler arasındaki tüm ekonomik işlemlerin sonucunu gösteren sistematik bir kayıt, şeklinde tanımlanmaktadır. Ödemeler bilançosuna, sadece parasal ödemeleri değil, aynı zamanda parasal olmayan ödemeleri de kapsamı nedeniyle "uluslararası ekonomik işlemler bilançosu" da denilmektedir⁵⁴.

Devletin uyguladığı ekonomi politikasında önemli bir yere sahip olan ödemeler bilançosunun dengeli olması amacı, genellikle ödemeler bilançosunun iyileştirilmesi şeklinde anlaşılmakta ve uygulamalar da o yönde olmaktadır⁵⁵.

⁵² SAVAŞ, s.42.

⁵³ Cem KOZLU, **Türkiye Mucizesi İçin...**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 1994, s.133-140.

⁵⁴ Halil SEYİTOĞLU, **Uluslararası İktisat**, İstanbul, 1990, s.151-152.

⁵⁵ PUTZ, s.103.

Ödemeler bilançosu dengesizliklerinin ülkenin, istihdam, fiyat istikrarı, döviz kuru, yatırımlar ve milli gelir seviyesi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Dengesizliklerin yarattığı bu olumsuz etkiler, devleti bu konuda bazı politikalar uygulamaya yöneltmektedir. Devletin bu amaçla yapacağı müdahaleler ise aşağıdaki gibi özetlenebilir: Döviz kaçakçılığının önlenerek bütün döviz gelir ve giderlerinin kontrol altında tutulması, ihracat sanayii ve turizmin geliştirilmesi, ihraç edilebilir tarım malları üretiminin arttırılması, kalitesinin yükseltilmesi, imalat sanayiini geliştirerek ithalat talebinin düşürülmesi, gerek imalat sanayii gerekse diğer sanayi kollarının üretim kalitesi, maliyeti ve fiyatları bakımından dünya piyasalarında rekabet edebilir konuma getirilmesi, içeride enflasyona, dolayısıyla ithalat talebi yükselmeleri ve ihracat daralmalarına engel olacak para ve maliye politikalarının izlenmesi.

Ayrıca devlet dış ticaret politikası araçlarıyla; eğer dış açık varsa, ithalat ve diğer döviz çıkışına yol açan işlemlerin kısıtlanması, döviz kazandırıcı işlemlerin özendirilmesi faaliyetlerinde bulunurken, dış ödemeler fazlası olması durumunda, dış açık olması halinde uygulanan politikaların tersini uygulayarak ödemeler bilançosu dengesini kurmaya veya iyileştirmeye çalışır⁵⁶.

6. Gelir Dağılımının İyileştirilmesi

Ulusal gelirin toplumu oluşturan bireyler arasında nasıl dağılacığı, ekonomik yaşamda her zaman tartışılan konulardan birisi olmuştur. Gelir dağılımı kavramı ile, devletin reel gelir ve refahı toplumu oluşturan bireyler arasında dağıtması anlaşılır.

⁵⁶ SEYİTOĞLU, s.283.

Milli gelirin üretim faktörleri arasındaki dağılımı, fonksiyonel gelir dağılımı olarak, toplumu oluşturan bireyler arasındaki dağılımı ise, kişisel gelir dağılımı olarak tanımlanır.

Bir ekonomide tam rekabet şartlarının geçerli olması durumunda, üretim faktörlerinin ulusal gelirden marjinal verimliliklerine eşit bir pay alacağı ve bu sorunun,-rekabetçi-piyasa ekonomisi koşulları içinde kendiliğinden çözümleneceği varsayılmıştır. Ancak ekonomi kendi haline bırakıldığında, ortaya çıkan aksak rekabet koşulları nedeniyle üretim faktörleri ulusal gelirden marjinal verimliliklerine eşit bir pay alamamakta ve sonuçta, dengesiz bir gelir dağılımı ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte ekonomik yapının işleyişi sırasında bazı üretim faktörlerinin eksik istihdamı nedeniyle ortaya çıkan işsizlik sorunu, toplumda var olan miras yasaları, doğuştan kazanılmış yetenekler arasındaki farklılıklar ve eğitim olanaklarının farklı olması gibi faktörler de bireyler arasında dengesiz bir gelir dağılımı yaratmaktadır⁵⁷.

Piyasa ekonomilerinde gelirin fonksiyonel (birincil) dağılımı piyasa aracılığıyla olmakta ve bu gelir dağılımı üzerinde, rekabet düzeni, mülkiyet yapısı ve piyasa yapılarının etkisi bulunmaktadır. Birincil gelir dağılımının düzeltilmesi isteği daha çok uzun dönemli bir amaç olarak görülmektedir. Birincil gelir dağılımının hakça olmaması ve düzeltilmesi istendiğinde devlet, ekonomi politikası önlemleri ile gelirin yeniden dağılımını yani ikincil gelir dağılımını sağlamak durumundadır⁵⁸.

Devletin bu bağlamda görevi, faktör piyasalarına müdahale ederek fonksiyonel gelir dağılımını değiştirmek değil, gelirin bireyler arasında yeniden dağıtılmasını sağlayarak ikincil gelir dağılımını düzeltmektir⁵⁹. Bu nedenle devlet, ikincil gelir dağılımını düzenlemek için yeniden dağıtım politikaları uygulamaya koymaktadır. Bu bağlamda girilen

⁵⁷ ŞENER, s.31.

⁵⁸ ERKAN, *Ekonomi...*, s.153.

⁵⁹ TÜREL ve diğerleri, s.16.

faaliyetlerinin temelini ise, gelir transferleri yani satın alma güçlerinin bazı gruplardan ya da bireylerden diğerlerine aktarılması amacı oluşturmaktadır.

Ortaya çıkış sebebi ne olursa olsun devlet, elindeki imkanları kullanarak hakça bir gelir dağılımı sağlamaya çalışır⁶⁰. Bu nedenle devlet vergiler, kamu harcamaları gibi maliye politikası araçlarıyla, bazı durumlarda da yukarıdaki araçlara ek olarak, para politikası ve direkt kontrol araçlarını da (asgari ücret düzeyi, fiyat kontrolleri, destekleme alımları vb) kullanarak aynı amacı gerçekleştirmek için ekonomiye müdahalede bulunmaktadır.

Devletin hakça gelir dağılımını sağlamak amacıyla yukarıda sayılan araçları da kullanarak giriştiği bazı faaliyetler aşağıdaki gibi sıralanabilir. Bunlar:

a) Asgari geçim standartlarını korumak amacıyla asgari ücret düzeyini belirlemek.

b) İşsizliğin önlenmesi amacıyla doğrudan ya da dolaylı müdahalelerde bulunmak.

c) Dengeli bir gelir ve servet birikiminin sağlanması amacıyla vergi politikalarını kullanarak bireyler arası sosyo-ekonomik farkları gidermek.

d) Bazı mal ve hizmetleri düşük gelir grubundaki vatandaşlara çok düşük fiyattan ya da bedelsiz sunarak belli gruplara ve bölgelere avantajlar sağlamak ve böylece kısmi dengesizlikleri gidermek.

e) Dengesiz gelir dağılımının temelinde yatan beceri eksikliğini gidermek amacıyla düşük gelir gruplarını oluşturan bireylere sosyal yardımlar, eğitim hizmetleri ve sağlık hizmetleri sunmak, gibi başlıklar altında toplanmıştır.

⁶⁰ J.F. DUE and A.F. FRIEDLAENDER, **Government Finance: Economics of Public Sector**, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc. 1977, s.3.

C. DEVLETİN EKONOMİDEKİ PAYI

20. yy'ın ilk yarısında dünyada üç önemli olay yaşanmıştır. Bunlardan ikisi I. ve II. Dünya Savaşları, üçüncüsü ise iki dünya savaşı arasında, hemen tüm dünyada yaşanan ekonomik bunalımdır.

I. Dünya Savaşı'ndan sonra ülkelerin ekonomik yapılarında aksamalar ortaya çıkmış, 1929 bunalımının da etkisiyle üretim, milli gelir ve istihdam düzeyi düşmüş ve devlet gelirlerinde önemli azalmalar meydana gelmiştir. Bu bunalımdan kurtulmak için devletler eskiden kullandıkları denk bütçe uygulamalarını bir kenara atarak, Keynesyen yaklaşımli politikalar uygulamaya başlamışlardır. Bu bağlamda devletler, durgunluk aşamasında özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri kendi yatırımları ile gidermeye ve durgunluktaki ekonomileri normal dengelerine getirmeye çalışmışlardır.

Bu dönemde sadece merkezi planlı (kollektivist) ekonomilerde değil, aynı zamanda piyasa ekonomilerinde de devletin payı artma eğilimine girmiştir⁶¹. Ulusal gelirden daha fazla pay alan devletler, daha önce de sözü edildiği gibi, ekonomik gelişmeyi sağlamak, alt yapı yatırımlarını yapmak, sermaye yetersizlikleri ve kârlılığın düşük olması nedeniyle özel sektörün itibar etmediği yatırımları gerçekleştirmek, fiyat istikrarını sağlamak ve işsizlik sorununa çözüm getirmek gibi görevler üstlenmiştir. Bunlara ilave olarak, sosyalist devlet anlayışına karşı, batılı ülkelerde gelişen sosyal devlet anlayışının etkisiyle aile yardımları, işsizlik sigortası ve sosyal güvenlik transferleri gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır. Bütün bu uygulamalar sonucu, kamu kesimi harcamaları ve dolayısıyla devletin ekonomide payı artmıştır⁶².

⁶¹ C. PITELIS and T. CLARKE, **The Political Economy of Privatization**, London, 1993, s.1.

⁶² Gonca ERDENER, "**Kamu Kesiminin Ekonomideki Yerinin Yeniden Tanımlanması**", HAZİNE VE DIŞ TİCARET DERGİSİ, Haziran 1992/2, s.44.

Genellikle devletin ekonomi içindeki payının giderek büyümesine, kamu harcamalarındaki artışın neden olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle devletin ekonomideki büyüklüğünün ölçülmesinde, genel olarak kamunun toplam kaynaklardan aldığı payı ifade eden, "Toplam Kamu Harcamaları/GSMH" oranı kullanılmaktadır⁶³. Bu amaçla, yukarıdaki yöntemle uygun olarak hazırlanmış Tablo 1'de devletin gelişmiş ülke ekonomileri içindeki payı gösterilmektedir.

Tablo 1: Devletin Çeşitli Ülke Ekonomilerindeki Payı (Top.Kam.Har./GSMH)

ÜLKE	1955	1975	1985	1992
Avusturya	21,9	45,3	50,9	50,2
Belçika	22,6	45,7	54,5	50,8
Kanada	23,7	38,5	45,3	49,7
Danimarka	24,0	48,2	59,3	59,5
Finlandiya	26,6	35,1	40,4	51,7
Fransa	32,1	43,4	52,1	52,0
Almanya	31,9	48,4	47,0	49,4
İtalya	24,3	41,6	50,9	53,2
Japonya	18,2	26,8	31,6	32,2
Hollanda	26,2	51,2	56,6	54,7
Norveç	29,2	45,4	44,8	57,5
İsveç	27,9	48,4	63,3	67,3
İngiltere	28,5	44,4	44,0	44,1
A.B.D.	24,4	33,5	33,2	35,4

Kaynak: OECD In Figures: Supplement to the OECD Observed, No.164, June-July 1990, s.43 ve OECD, Economic Outlook, 1993, s.215.

Tabloya göre, 1955 yılında Fransa ve Almanya hariç diğer ülkelerin ekonomide payı %30'un altında iken, 1975 yılında Japonya hariç diğer ülkelerde bu oranın %30'un üzerinde, hatta Hollanda'da %50'nin üstünde olduğu görülmektedir. İzleyen yıllarda, devletin milli ekonomiler içerisindeki büyüklüğünün giderek artmış olduğu, nihayet 1992 yılında tablonun kapsadığı ülkelerin bir çoğunda bu oranın

⁶³ ATKINSON and STIGLITZ, s.15.

%50'nin üstünde gerçekleştiği görülmektedir. Yine 1992 rakamlarına göre ulusal ekonomiler içinde devletin en büyük paya sahip olduğu ülkelerin İskandinav ülkeleri (İsveç %67,3-Danimarka %59,5-Norveç %57,5), en küçük paya sahip ülkenin ise Japonya (%32,2) olduğu anlaşılmaktadır.

Dünya Bankası istatistiklerine göre 125 ülkenin kapsandığı başka bir çalışmada ise, 1972 yılına kıyasla 1990 yılında devletin ekonomi içindeki payının azaldığı sadece 12 ülke olduğu görülmüştür⁶⁴ (Bu ülkelerin hemen hepsi Afrika ve Latin Amerika ülkesidir.).

Aynı şekilde, Türkiye'de devletin ekonomi içindeki payının belirlenmesi için Tablo 2'deki verileri kullanarak bir sonuca varabiliriz. Tablodan anlaşılacağı üzere, ülkemizde devletin ekonomideki büyüklüğü 1975'lerde %27,8 oranı ile ifade edilirken daha sonraki yıllarda diğer ülkelerde olduğu gibi, devlet ekonomide büyümeye devam etmiştir. Ancak diğer ülkelerle karşılaştırıldığında nisbi olarak Türkiye'de devletin büyüklüğünün yine de düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de Devletin Ekonomideki Payı (Top.Kam.Har./GSMH)

Yıllar	Top.Kam.Har. /GSMH
1975	27,8
1980	33,1
1985	29,3
1987	36,6
1988	34,7
1989	35,4
1990	38,4
1991	39,9
1992	39,2
1993	38,6

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s.24 ve DPT, 6.BYKP, 1993 Yılı Programı, s.36'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

⁶⁴ World Bank, **World Development Report 1992**, World Bank, 1992, s.238-239.

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi, son yıllarda kamunun ekonomideki payını düşürme çabalarına rağmen, ülkemizde de devletin ekonomide aldığı pay yaklaşık %35-40 arasında değişmektedir.

Bilindiği gibi, 1970 li yıllarda yaşanan ekonomik sorunların, büyük ölçüde devletin aşırı büyümesinden kaynaklandığı yönünde bir görüş birliği oluşmuştur. Bu görüşün de etkisiyle, özellikle 1980'li yıllardan itibaren uygulanan liberal politikaların ışığında başta İngiltere olmak üzere bazı ülkelerde, devletin küçültülmesi yönünde özelleştirmeyi de kapsayan çeşitli uygulamalar gündeme gelmiştir.

Ancak yukarıdaki tablolardan görüldüğü gibi, gerek Türkiye' de, gerek diğer ülkelerde devletin ulusal ekonomiler içindeki payı küçülmemiş, aksine sürekli artma eğiliminde olduğu görülmüştür. Bunun nedenleri ise; piyasa ekonomilerinin yetersizliği, özel kesimin yetersizliği ve devlet anlayışında meydana gelen değişimler olarak sıralanabilir⁶⁵.

IV. KARMA EKONOMİ VE KİT'LER

A. KARMA EKONOMİ

Daha önceki açıklamalarımızda, "pür" anlamda gerek merkezi yönetim, gerek-serbest-piyasa ekonomisi uygulamalarının hiç bir ülkede görülmediği ve uygulama aşamasında her iki sistemde bazı değişikliklerin olduğu belirtilmişti.

Piyasa mekanizmasının serbest işleyişine dayanan bir ekonomik düzenin doğurduğu ekonomik bunalımlar, sosyal adaletsizlik ve yoksulluklar batı ülkelerini sarınca, büyük boyutlu değişimler ve düzenlemeler kaçınılmaz duruma gelmiştir. Diğer yandan merkezi

⁶⁵ Halit SUIÇMEZ, Şevket YILDIRIM, **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayınları, No: 508, Ankara, 1993, s.9-14.

yönetim ekonomisi düzeninde ortaya çıkan çeşitli yetersizlikler dolayısıyla, uygulamada ortaya çıkan reform çalışmaları bu sistemi de büyük ölçüde değiştirmeye yöneltmiştir.

İşte bir tarafta güdümlü piyasa ekonomisi sistemiyle piyasa ekonomilerinde devletin ekonomik sürece müdahalesi, diğer yanda merkezi yönetim ekonomilerinde yaşanan reform çalışmaları sonucunda belirli piyasa mekanizması unsurlarının kullanılması, karma ekonomiler kavramının gündeme getirmiştir⁶⁶. Bununla birlikte bir çok AGÜ'de piyasa ekonomisi sisteminin ön koşullarının tam anlamı ile gerçekleşmemesi nedeniyle piyasaların fonksiyonel olarak işlememesi gibi nedenler, devletin piyasa ekonomisinin işleyişine daha fazla müdahale etmesine yol açmıştır. Sonuç olarak, bu ülkelerde ekonomik faaliyetlerin koordinasyonunda, piyasa ve planlama birlikte etkin olmaya başlamıştır⁶⁷.

Karma ekonomi, her ülkenin kendi sosyo-ekonomik ve siyasal koşullarına bağlı olarak oluşan, ihtiyaçların zorlaması ve uygulamalarla zaman içinde ortaya çıkmış ve gelişmiş bir sistemdir.

Zaman içinde Karma Ekonomi konusunda "dar" ve "geniş" anlamlar olarak nitelenen iki ayrı anlayış söz konusu olmuştur⁶⁸.

Geleneksel olarak da tanımlanan dar anlamda "karma ekonomi", aynı teşebbüs içinde kamusal kesim ile özel kesimin yararlarını birleştiren bir ortaklık olarak tanımlanır. Güdümlü piyasa ekonomisi düzeni kapsamında, ekonomik alanda özellikle 1.dünya savaşı sonrası özel teşebbüslerin özendirilmesi, dolaylı yollarla desteklenmesi ve nihayet onlarla birlikte ortaklıklar oluşturması gibi oluşumlar, kamu kesiminin ekonomik niteliği çerçevesinde, devletin patron, müteşebbis niteliği kazanmasına neden olmuştur.

⁶⁶ ERKAN, **Ekonomi**, s.61-62.

⁶⁷ ERKAN, **Ekonomi**, s.62.

⁶⁸ Beşir HAMİTOĞULLARI, **Çağdaş İktisadi Sistemler**, A.Ü.Siyasal.Bil.Fak.Yayımları, No:508, Ankara, 1982, s.416.

Devletin çeşitli ortaklıklar kurarak özel teşebbüslere katılmasında bu aşamadaki amaç, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, istihdam seviyesini yükseltmek, yaşam düzeyini geliştirmek ve özel teşebbüsün kaynak yetersizliği nedeniyle gerçekleştiremediği bazı faaliyetlerin desteklenmesidir⁶⁹.

Özellikle 2. dünya savaşından sonra, geleneksel olarak nitelenen karma ekonomi anlayışı yerini, günümüzde de yaygın olarak kullanılan, yeni bir anlayışa terk etmiştir.

Karma ekonominin “geniş” anlamı olarak nitelenen bu anlayışa göre; müdahaleci piyasa ekonomisinde genellik kazanmış devlet müdahaleleri paralelinde çeşitli karma ekonomi biçimleri oluşabilmektedir. Devletin ekonomik işlevlerinin artması sonucunda özel kesim ile kamu kesimi arasındaki ekonomik faaliyetleri oluşturmak ve paylaşmak yönünden bir işbirliğinin olduğu her yerde karma ekonomi var demektir.

İşte yukarıda açıklanmaya çalışıldığı gibi, önceleri devletin özel teşebbüslerle karma şirketler kurmasıyla başlayan işbirliği ve ortaklığı, Kamusal Teşebbüslerin (Kamu Ekonomik Kuruluşları) oluşturulması ile ulusal ekonominin boyutları ölçüsünde genişlemiş ve yayılmıştır. Buna göre; bir ekonomide üretim, yatırım faaliyetlerinde ve kararlarında özel sektörün yanısıra kamu sektörünün de bulunması gerçeğini ortaya koymak için, Karma Ekonomi kavramı kullanılmaktadır⁷⁰.

Geçmişte ve günümüzde Karma Ekonomi sistemini uygulayan ülkelerin sayısı tahmin edildiğinden de fazladır. Amerikan ekonomisinin bile “pür” anlamda bir piyasa ekonomisi olmadığı, üretim ve tüketimin organizasyonunda, devletin kontrol unsurları ile piyasa unsurlarının içiçe geçmiş bir karma ekonomi olduğu ileri sürülmektedir⁷¹.

⁶⁹ HAMİTOĞULLARI, s.422.

⁷⁰ Mükerrerem HİÇ, “Piyasa Ekonomisi Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulamaları” içinde, Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, II.Cilt, s.142.

⁷¹ Paul A. SAMUELSON, (Çev: Demir DEMİRGİL), İktisat, Mentesh Kitabevi, İstanbul, 1987, s.62.

Özel sektör ile kamu sektörünün birlikte faaliyet gösterdikleri bir ekonomik model olan Karma Ekonomide, genel olarak piyasa mekanizmasının kuralları geçerlidir. Ancak uygulamanın toplumun genel çıkarlarına ters sonuçlar vermesini önlemek için bazı değişiklikler ve müdahaleler de gereklidir. İşte bu müdahalelerin rasyonel sonuçlar ortaya koyabilmesi için devlet, bu model içinde faaliyetlerini makro düzeyde bir planlama vasıtasıyla ortaya koymaktadır.

Müdahaleci piyasa ekonomisinin bir yansıması olan Karma Ekonomi, temelde fiyat mekanizmasına dayanmakta, ancak piyasa ekonomisi hazırlanan yol gösterici planlamanın sağlayacağı düzeltici etki ile güç kazanmaktadır⁷². Hazırlanmasına çeşitli sosyal ve ekonomik grupların katıldığı plan, ulusal bir unsur niteliği kazanmakta ve buna dayalı olarak kamu kesimi ile özel kesim arasında sıkı ve gönüllü bir işbirliğine gidilebilmektedir.

Bu bağlamda Karma Ekonomi modeli içinde plan ve piyasa mekanizmasının birlikte var olduğu anlaşılmaktadır. Ancak burada söz konusu olan planlama merkezi yönetim ekonomilerindeki planlamadan farklıdır. Bu modeldeki planlama, merkezi yönetim ekonomilerinde olduğu gibi, ekonomik birimlerin plan verilerini belirleyici nitelikte olmayıp, daha çok ekonomik birimlerin plan verilerini etkileyerek bunların istenilen gelişmelere doğru yönlendirilmesi amacını taşımaktadır. Aynı zamanda bu planın görevi ekonominin koordinasyon sorununa çözüm getirmek değil, belli makro amaçların gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

Piyasa mekanizmasının temel alındığı bu sistemde, üretimi gerçekleştirmek için kamu kesimi, özel kesimde olduğu gibi, eldeki kaynaklarla en yüksek hasılanın elde edilmesini ister. Ancak çeşitli nedenlere bağlı olarak devlet bazı durumlarda fiyatlara müdahale

⁷² HAMİTOĞULLARI, s.440.

edebilmekte, örneğin maliyetine satış ya da maliyetinden düşük fiyatlarla satış yapabilmektedir⁷³.

Karma Ekonominin bir diğer özelliği, üretimin özel sektör ve kamu sektörü tarafından birlikte yapılmasından gelmektedir. Karma ekonomi modeli içinde, devlet klasiklerin belirttiği temel görevlerin dışına çıkmış ve ilave bazı görevler de üstlenmiştir. Devletin müteşebbis olarak ekonomik yaşama girmesini gerektiren bu anlayış sonucunda, kamu sektörü daima bir genişleme trendi içinde olmuştur. Bununla birlikte devletin üretim faaliyetlerine doğrudan katılması yani işletmecilik faaliyetlerinin ise değişik şekillerde gerçekleştiği uygulamalardan görülmektedir. Buna göre:

i) Bazı üretim dallarında kamu sektörünün faaliyet alanları belirtilmiştir. Örneğin enerji üretim ve dağıtım, madenlerin çıkarılması vb alanlarda özel sektörün, gerek kaynakların etkin dağılımını sağlayamaması, gerek bu alanlardaki üretim için yetersizliği gibi nedenlerle üretim faaliyeti, kamu teşebbüsleri tarafından yerine getirilir⁷⁴. Özel sektör ise, kamu kesimine bırakılan alanlar dışında faaliyetlerini serbestce yerine getirebilir.

ii) Bazı durumlarda ise özel sektör ile kamu sektörünün çalışacağı alanlar ayrılmamıştır. Aynı üretim alanında her iki kesim de faaliyette bulunabilirler. Bu karma teşebbüs şeklinde olabileceği gibi, birbirlerine rakip teşebbüsler şeklinde de gerçekleştirilebilir.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı gibi, karma ekonomi modeline karma özelliğini veren unsur, yalnızca kamu ekonomik kuruluşlarının varlığı değildir. Ancak kamu işletmeleri bu modelin önemli bir parçasını oluşturmaktadırlar. Türkiye’de kamu işletmeciliği anlamında en yaygın kullanılan kavram Kamu İktisadi Teşebbüsleridir. Bu bağlamda kamu ekonomik girişimleriyle ilgili bundan sonra

⁷³ HAVEMAN, s.49.

⁷⁴ R.W. BOADWAY and D.E. WILDASIN, **Public Sector Economics**, Little, Brown and Company, Boston, 1984, s.56.

yapılacak açıklamalarda Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) kavramı kullanılacaktır

B. GENEL OLARAK KİT'LERİN KURULUŞ NEDENLERİ

1. Ekonomik Nedenler

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), her ülkede farklı isimlerde ve her ülkenin kendine has özelliklerine bağlı olarak farklı amaçlarla ortaya çıkmışlardır. Bununla birlikte kamu ekonomik kuruluşu olmanın niteliğine bağlı olarak, temelde ekonomik olan bazı ortak kuruluş gerekçeleri taşımaktadırlar. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir;

i) Hemen birçok gelişmiş ülkede KİT oluşturmanın temel nedenlerinin başında doğal tekeller gelmektedir. Bu kuruluşlar çok ağır sabit yatırımlarda buldukları için kısa dönemde kârlı çalışmazlar. Doğal tekellerin olduğu üretim kollarında rekabetin işlemesi, iktisadi etkinlikle bağdaşmaz. Bu üretim kollarında üretimi birden çok firmanın yapıp aralarında rekabet oluşturmaları yerine, bütün üretimin bir tek firma tarafından yapılması toplam maliyetleri en düşük seviyede tutar ve iktisadi etkinliği sağlar. Tekelci firmanın fiyatları serbestçe saptaması, tüketicilerin aleyhine bir durum yaratacağından (aşırı kâr isteği nedeniyle) devletin bu üretimi KİT aracılığıyla üstüne alması daha doğru olmaktadır⁷⁵.

ii) Diğer bir neden ise, piyasa büyüklüğü ya da teknolojik nedenlere bağlı olarak tekel konumunda faaliyet göstermek zorunda olan bir kuruluşun olmasıdır⁷⁶. Ülkemizde de buna PETKİM örnek teşkil edebilir. Böyle bir durumda tek kuruluşla piyasada üretimde bulunmak yeterli ve ikinci bir ünitenin devreye girmesi gereksiz ise, fiili bir tekel

⁷⁵ Kenan BULUTOĞLU, **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s. 20-21.

⁷⁶ Ray REES, **Public Enterprise Economics**, Weidenfeld-Nicolson, London, 1984, s.3.

durumu yaratılmış demektir. Bu tür bir firmanın özel kesim elinde olması, bu kişilerin aşırı kâr elde etmelerine neden olur. Bu nedenle böyle bir işletmenin KİT olarak faaliyette bulunması, sağlanan aşırı kârın kamulaştırılıp kamu tasarrufuna dönüşmesi nedeniyle kamu yararına bir durum arz etmektedir.

iii) KİT'lerin oluşturulmasına yol açan ekonomik nedenlerden birisi de AGÜ'de ortaya çıkan kalkınma arayışlarıdır. Kalkınma amacının sanayileşme ile özdeşleşmesi, ancak sanayileşmenin de (özel teşebbüs gücü ve özel sermaye birikiminin olmaması nedeniyle) devlet eliyle gerçekleştirilme ihtiyacı, bu ülkelerde KİT sisteminin doğmasına neden olmuştur⁷⁷.

iv) KİT'lerin kurulması ile ilgili diğer ekonomik nedenler; bu kuruluşlar vasıtasıyla üretime katkıda bulunmak, fiyat istikrarının sağlanmasına yardımcı olmak, istihdamı artırmak, yeni teknolojilerin oluşturulması, gelir dağılımının daha adil olmasına yardımcı olmak gibi başlıklar altında sıralanabilir⁷⁸.

2. Sosyal nedenler

Devletin ekonomik görevlerinin dışında bir takım sosyal görevleri de bulunmaktadır. Sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak devlet, sosyal adaleti sağlamak ve toplumdaki bütün sınıfların çıkarlarını korumak durumundadır. Bu amaçlar doğrultusunda birçok ülkede gerek tüketicilerin korunması, gerek çalışanların korunması ve üreticilerin korunması amacıyla çeşitli yöntemlerle KİT'ler oluşturulmuştur⁷⁹.

⁷⁷ Aslan YAMAN, "**Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**", TÜRKİYE GÜNLÜĞÜ DERGİSİ, Bahar 1993, s.146-147.

⁷⁸ İlhan ÖZER, **Devlet Maliyesi**, Ankara, 1986, s.15.

⁷⁹ Veysel ATASOY, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s.27-28.

Ülkemizde de TMO, TEKEL, Türkiye Şeker İşletmeleri üreticiyi korumak amacıyla kurulan işletmere örnek oluştururken, Halk Bankası ve Ziraat Bankası da belli bir kesime ucuz kredi ve finansman sağlayan kuruluşlar olarak görülmektedirler Bunlardan başka belediyelerin bünyesinde kurulup işletilen çeşitli tanzim satış mağazaları tüketicilere ucuz ürünler sunmakta, dolayısıyla sosyal fayda amacıyla faaliyet göstermektedirler.

3. Siyasal Nedenler

KİT'lerin kurulup, genişlemesine yol açan nedenlerden birisi de siyasi ideolojilerdir. Çeşitli ülkelerde kurulmuş olan, bazı siyasi ideolojilere dayalı hükümetler, ortaya koymuş oldukları millileştirme-devletleştirme-politikaları veya yeni kamu ekonomik kuruluşları kurmak suretiyle KİT sisteminin güçlenmesine neden olmuşlardır. Örneğin İngiltere'de İngiliz İşçi Partisi, Fransa'da Sosyalist ve Komünist partiler dönemindeki millileştirme uygulamaları sonucunda, KİT'lerin adı geçen ülkelerde faaliyetlerinin genişlemiş olduğu bilinmektedir⁸⁰.

KİT'lerin kurulması ve gelişmesi ile ilgili ikinci siyasi neden ise, Devletin bağımsızlığını korumak ve güvenliğini sağlamak amaçları ile bağlantılıdır. Bu amaçlarla bazı silah ve mühimmat fabrikaları, ya bazı şirketlerin millileştirilmesi, ya da sonradan devlet tarafından kurulmuştur. Ülkemizde de Makina Kimya Endüstrisi bünyesinde oluşturulan işletmeler bu tür kuruluşlara örnek oluşturmaktadır.

§ C. KİT'LERİN GENEL EKONOMİK YAPI İÇİNDEKİ YERİ

Bir ekonomik yapı çok farklı üretim aracı, mülkiyet biçimi ve mal sunuş yönteminden oluşmaktadır. Adam, Cavedish ve Mistry birlikte

⁸⁰ Ergun TÜRKCAN, Korkut BORATAV,(Ed), **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul,1993, s.186-187.

yapmış oldukları bir çalışmada KİT'lerin ekonomik yapı içindeki yerini aşağıdaki şema yardımıyla ortaya koymaktadırlar⁸¹.

Üretim Araçlarının Mülkiyet Alanı

Hizmet Sunuş Yöntemi		KAMUSAL = Kamusal Üretim	ÖZEL = Özel Üretim
	Bedelsiz= Kamusal	A Kamusal Üretim Kamusal Arz	C Özel Üretim Kamusal Arz
	Fiyat Karşılığı =Özel Arz	B Kamusal Üretim Özel Arz (KİT)	D Özel Üretim Özel Arz

Burada görüldüğü gibi A ve D bölmeleri saf anlamda, kamu ve özel kesimleri temsil etmektedir. Bu iki kesimin birbirlerine daha yakın olduğu alanlar ise B ve C ile gösterilen bölmelerdir.

B bölmesinde üretim araçları mülkiyeti kamuya ait olup, ürün sunuş yöntemi özel, yani fiyat karşılığı olmaktadır. Burada geniş anlamda kamu kesimine dahil olabilecek KİT'ler bulunmaktadır. C bölmesinde ise kamusal sunuşa tahsis edilmiş özel üretim aracı mülkiyeti bulunmaktadır. Üretim, özel üretim araçları ile gerçekleşir, fakat üretim faaliyeti kamu kesimi tarafından karşılanarak mal veya hizmet halka bedava sunulur.

Kamu kesimi iki bölümden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi, topluma piyasa dışı mal ve hizmet sunan ve konsolide bütçe ile yönetilen idari dokudur. Genel idare, savunma, adalet, bayındırlık, eğitim, sağlık vb. kamu hizmetleri bu bölüm içinde yapılmaktadır. Bu bölüm dar anlamda kamu kesimi olarak adlandırılır. İkincisi ise, geniş anlamda kamu kesimi olarak adlandırılır ve bu anlamda piyasa

⁸¹ C. ADAM, W. CAVEDISH and P. MISTRY, **Adjusting Privatization**, Ian Randle Publisher, London, 1982, s.6.

kuralları çerçevesinde çalışan, topluma fiyat karşılığında mal ve hizmet sunan kuruluşları da kapsamaktadır. KİT olarak bilinen bu kuruluşlar, mülkiyeti kamuda bulunan üretim araçları ile topluma ticari kurallar içinde mal ve hizmet sunmaktadırlar⁸².

D. AZGELİŞMİŞ VE GELİŞMİŞ ÜLKE EKONOMİLERİ İÇİNDE KİT'LERİN YERİ

1. KİT'lerin Azgelişmiş Ülke Ekonomileri İçindeki Yeri

KİT'lerin gelişmiş ve AGÜ'lerde ortaya çıkış nedenleri birbirinden farklı olduğu gibi, bu kuruluşların ulusal ekonomilerdeki ağırlıkları da farklılıklar göstermektedir.

2. Dünya Savaşına bir paylaşım savaşı olarak bakıldığında, dünyadaki güç merkezlerini ve haritalarını değiştirmiştir. Bu tarihe kadar 1. Dünya Savaşı, 1917 devrimi, 1929 bunalımı yaşanmış, kapitalizme karşıt rejimler oluşmaya başlamıştır⁸³. Kapitalizmin tarihsel aşamaları içinde, bir yandan alternatif sistemler ortaya çıkarak batı ekonomilerini dıştan sarsarken, diğer yandan da kapitalist üretim ilişkileri ile ekonomilerin iç dengelerinde oluşan bozukluklar sistemi içten sarsmaya başlamıştır⁸⁴.

Bu bağlamda 2. Dünya Savaşından 70'li yıllara kadar uzanan özel tarihsel koşullar çerçevesinde, gerçekleştirilmeye çalışılan yoğun sermaye birikimi süreci ve devletin önemli rol aldığı tekeli düzenleme tarzı, gelişmiş ve AGÜ'lerde KİT sisteminin gelişmesine neden olmuştur⁸⁵.

⁸² İzzettin ÖNDER, "Özelleştirmeye Genel Yaklaşım" içinde, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, (Ed), Ergun ARIOĞLU, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.12-13.

⁸³ Günay KARADENİZ, "Kapitalizmin Yeni Çıkışı: Özelleştirme", ALTIOK DERGİSİ, S:1, Ağustos 1994, s.35.

⁸⁴ TÜREL ve diğerleri, s.20.

⁸⁵ Mehmet Ali GÜROL, Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi: Çalışanların Pay Ortaklığı, HAK-İŞ Yayını, No:18, Ankara, 1994, s.47.

KİT'ler mevcut oldukları ulusal ekonomilerin hemen tüm sektörlerinde faaliyette bulunmalarına karşın, ülkenin kalkınma düzeyine ve ekonomik yapısına bağlı olarak sektörel dağılımlarında farklılık görülmektedir.

Düşük gelir düzeyine sahip olan tarım ülkelerinde pazarlama, maden yataklarına sahip olan ülkelerde ise madencilik sektörlerinde KİT'ler önemli bir paya sahiptir. Birçok AGÜ'de demiryolu, havayolu ve telekomünikasyon hizmetleri KİT'lerin faaliyet alanları içinde görülürken, özellikle imalat sanayiinde çelik, kimya, petrokimya ve motorlu taşıma araçları gibi sektörlerdeki toplam üretim içinde bu kuruluşlar önemli bir paya sahiptirler. Ayrıca KİT'ler bu ülkelerdeki içki, tütün, tekstil, şeker gibi çeşitli tüketim mallarının üretimini de üstlenmişlerdir⁸⁶.

Nellis ve Kikeri yapmış oldukları çalışmada, 1980'lerin başlarında AGÜ'lerde imalat sektöründe yaratılan katma değerın %50'sinden fazlasının ve toplam yatırımların ortalama %25'inin KİT'ler tarafından yapıldığını, yurt içi borçların %30'unu, yurt dışı borçların %20'sini de yine bu kuruluşların kullandığını ortaya koymuşlardır⁸⁷.

Ayrıca Bovin ve Michalet'in yapmış oldukları çalışmadaki verilere dayanarak, bu kez 1980'li yıllarda AGÜ'lerdeki KİT'lerin önemi ortaya konulabilir⁸⁸. Tablo 3'den görüldüğü gibi AGÜ'lerin birçoğunda toplam yatırımlar içindeki KİT'lerin payı %20 ile %70 arasında değişirken, GSMH içindeki payları da yaklaşık %12-36 arasında değerler almaktadır. Yine aynı ülkelerde toplam istihdam içindeki KİT'lerin payının yaklaşık %5-12 arasında değiştiği görülmektedir.

⁸⁶ GÜROL, s.48.

⁸⁷ John NELLIS and Sunita KIKERI, "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank", WORLD DEVELOPMENT, Vol:17, No:5, 1989, s.663.

⁸⁸ O. BOVIN and CH-A. MICHALET, **Rebalancing the Public and Private Sectors**, OECD Bookshop, Paris, 1991, s.64-67.

Tablo 3: AGÜ'lerde KİT'lerin Ekonomideki Payı (%)

	Toplam Yurt İçi GSMH İçindeki Payı %	Toplam Yatırımlardaki Payı %	Toplam İstihdamdaki Payı %
Gana	36.5 (1983)	28.7 (1982)	10.2
Fas	19.7 (1982)	28.1 (1982)	4.5
Tunus	24 (1984)	40.4 (1982-83)	12
Bolivya	17.3 (1980-82)	68.4 (1981-84)	3.1
Şili	12.3 (1992-84)	24.5	-
Jamaika	21 (1984)	42 (1984)	6.9
Meksika	18.2 (1983)	25.5 (1982)	5.1
Bangladeş	3.2 (1984-85)	20 (1984-85)	9.0
Malezya	34 (1989)	33	5.8
Filipinler	3.3 (1983)	22.4 (1981-83)	0.9

Kaynak: O. BOVIN and CH-A. MICHALET, Rebalancing the Public and Private Sectors, OECD Bookshop, Paris, 1991, s.65.

2. KİT'lerin Gelişmiş Ülke Ekonomileri İçindeki Yeri

KİT'ler, sadece AGÜ'lere özgü kuruluşlar olmayıp, bugün gelişmiş batı ülkeleri ekonomilerinde de belirli ağırlıklar taşımaktadır. 1980'li yıllarda KİT'lerin GSYİH içindeki toplam payı %10'u aşarken, gayri safi yatırımlar içindeki payı da %11 olarak hesaplanmıştır. Sadece AT ülkeleri dikkate alındığında 80'li yılların sonlarında KİT'lerin (tarım

kesimi dışında) ortalama olarak istihdamın %11,5'ini, katma değer %13,5'ini, gayri safi yatırımların %21'ini sağladığı görülmüştür⁸⁹.

Aynı konuda Stevens'in yapmış olduğu bir çalışmaya göre de, 1991 yılında birçok OECD ülkesinde KİT'ler hala bazı temel sektörlerde önemini sürdürmektedir⁹⁰.

Tablo 4: Çeşitli OECD Ülkelerinde Seçilmiş Sektörlerde KİT'lerin Payı (1991)

	Çelik	Gemi İnşaa	Motorlu Taşıtlar	Petrol	Maden	Demir yolları	Hava yolları	Elektrik	Gaz	Posta	Telekomünikasyon
Avusturya	100	n/a	n/a	85	100	100	52	50	100	100	100
Belçika	50	0	0	n/a	n/a	100	52	25	25	100	100
Finlandiya	90	n/a	100	n/a	n/a	100	70	n/a	100	100	100
Fransa	100	n/a	40	100	100	100	100	100	100	100	100
Almanya	0	25	0	n/a	n/a	100	60	n/a	0	100	100
Yunanistan	n/a	70	n/a	0	70	100	100	100	100	100	100
İtalya	60	n/a	n/a	n/a	n/a	100	75	75	80	100	100
Hollanda	14	n/a	70	n/a	n/a	100	0	n/a	n/a	100	100
Yeni Zelanda	0	n/a	n/a	0	n/a	100	0	94	n/a	100	0
Norveç	50	n/a	n/a	n/a	n/a	100	n/a	n/a	100	100	100
Portekiz	100	n/a	n/a	100	n/a	100	100	n/a	n/a	100	n/a
İspanya	60	90	10	50	50	n/a	100	30	100	100	100
İsveç	40	75	0	n/a	n/a	100	n/a	n/a	0	100	100
İsviçre	0	n/a	n/a	n/a	n/a	100	30	n/a	n/a	100	100
Türkiye	75	n/a	23	87	100	100	85	n/a	100	100	100
İngiltere	0	0	0	25	100	100	0	40	0	100	20

Kaynak: B. STEVENS, "Propects for Privatisationin OECD Countries", National Westminster Bank Quarterly Rewiev, August 1992. s.8'den PITELIS and CLARKE, s.12.

Tablo 4'den görüldüğü gibi KİT'ler, 1991 yılında özellikle demiryolu taşımacılığı, telekomünikasyon, posta gibi alanlarda tekel durumunu korumaktadır. Yine aynı tablonun verileri doğrultusunda, bir çok ülkede çelik üretimi, elektrik-gaz üretim ve dağıtımı, havayolu taşımacılığı gibi alanlarda bu kuruluşların payının (ülkelere göre farklı olmakla birlikte) yine büyük oranlarda olduğu ortaya çıkmaktadır.

⁸⁹ GÜROL, s.48-49.

⁹⁰ B. STEVENS, "Propects for Privatisation in OECD Countries", National Westminster Bank Quarterly Rewiev, August 1992, s.2-22 den Aktaran: PITELIS and CLARKE, s.12-13

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KİT'LER ARACILIĞIYLA DEVLETİN EKONOMİYE MÜDAHALESİ

I. KİT'LERİN TANIMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

A. TÜRKİYE'DE ÇEŞİTLİ KAMU EKONOMİK KURULUŞLARI VE KİT'LER

Bundan önceki bölümde kapitalist toplumun gelişmesi bağlamında devlet anlayışının değişime uğradığı belirtilmişti. Bu anlamda devlet ekonomik ve sosyal yaşantıda yeni yeni sorumluluklar yüklenmiştir. Piyasa ekonomisinin, iyi işlemeyen, toplumda sınıflar arası bir takım ayrımlar ortaya çıkaran ve adalet duygularını zedeleyen yönleri keşfedildiğinde, bu sistemin temel kurumlarını ortadan kaldırmadan, kamu teşebbüslerine de ekonomide bazı görevler vermek suretiyle karma bir ekonomik yapı ortaya çıkmıştır.

Ekonomik gelişmeyi hızlandırmak, ekonomiye belli bir yapı kazandırmak gibi görevlerin devlet müdahaleciliğine katılmasıyla önem kazanan karma ekonomik yapı devlet teşebbüslerinin gelişmesine ve

işletmecilik prensiplerinin ön plana geçmesine yol açmıştır⁹¹. Bu doğrultuda devletin, özellikle AGÜ'de kalkınmanın sağlanmasında müteşebbis olarak önemli görevler üstlendiği bilinmektedir.

Ülkemizde devlet çeşitli amaçları gerçekleştirmek için farklı hukuki yapılar vasıtasıyla ekonomiye müdahale etmektedir. Bu kuruluşlar en geniş anlamı ile kamu ekonomik kuruluşları olarak isimlendirilirler⁹². Kamu ekonomik kuruluşları, esas olarak devlet yönetimi bünyesinde olup kendilerine yasalarla tanınan özerklikleri olan kuruluşlardır⁹³. Kamunun tahsis ettiği kaynakları kullanarak mal ya da hizmet üreten bu kuruluşlar, kaynak sağlama, yönetim ve denetim açısından aşağıdaki başlıklar altında incelenebilirler.

a) Özel Bütçeli Devlet Kuruluşları

Hizmetin gerektirdiği ve zamanın şartlarına göre özel yasalarla kurulan ve faaliyet gösteren T.C. Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve Sosyal Sigortalar gibi isimlerle anılan bu kuruluşlar, sosyal güvenliği sağlamak amacıyla yönelmişlerdir. Özerk ve tüzel kişiliğe sahip olan bu kuruluşların yönetimi ve denetimi özel yasalardaki hükümlere göre yapılmaktadır.

b) Yerel Yönetimlere Bağlı Kuruluşlar

Yerel yönetimlere bağlı olan kuruluşlar, buldukları yörede günlük yaşantıda önemli yeri olan elektrik, havagazı, otobüs vb. hizmetler ile kamu yararı veya ekonomik amaçlarla yapacakları üretim ve dağıtım işlevini sağlamak amacıyla kurulurlar. Son zamanlarda belediyelere bağlı olan ve "BİT" olarak adlandırılan yerel yönetim kuruluşlarının imalat sanayi ve ticaret sektörlerinde de faaliyetlerde

⁹¹ Dündar SAĞLAM, **Türkiye Ekonomisi Yapısı ve Temel Sorunları**, Ankara, 1983, s.46.

⁹² Süleyman KARATAŞ, **Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler**, Veli Yayınları, İstanbul, 1992, s.25.

⁹³ Veysel ATASOY, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993, s.15.

buldukları bilinmektedir (ekmek fabrikaları, tanzim satış mağazaları vs.).

c) Döner Sermayeli Kuruluşlar

Döner sermayeler, genel ve katma bütçeli kuruluşların genel idare ilkelerine göre yönetilmesi olanağı bulunmayan üretim faaliyetlerini sürdürebilmek amacıyla kurdukları birimlerdir⁹⁴. Tüzel kişilikleri olmayan döner sermayeli kuruluşların temel amaçları genel ve katma bütçeli idarelere belirli ölçüde esneklik getirmektir. Bu kuruluşların sattıkları mal ve hizmetler karşılığında elde ettikleri gelirler, bütçelerinde önemli bir pay oluşturmaktadır.

d) Kamu Hizmeti ve Alt Yapı Yatırım Kuruluşları

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu, Milli Piyango İdaresi, Karayolları Genel Müdürlüğü, DSİ, İş ve İşçi Bulma Kurumu, TRT, Spor Toto Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar bu gruba girer. Bu kuruluşlar esas itibariyle genel bütçeden ve katma bütçeden sağlanan ödeneklerle ve bazen de ürettikleri mal ve hizmet karşılıkları olarak yararlananlardan aldıkları gelirler ile işlemlerini yürütürler⁹⁵.

e) Kooperatif Kuruluşları

Devletin belirli ekonomik politikalarını uygulamak için kullandığı ve özel yasalarla kurulmuş bulunan kuruluşlardır. Bunlara örnek olarak Çukobirlik, Tariş, Antbirlik gösterilebilir.

f) Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Kamu sektöründe bulunmalarına rağmen KİT'ler, bütçeden finanse edilen sosyal mallardan farklı olarak kişisel mallar üreten kuruluşlar olarak ifade edilebilirler⁹⁶.

Devletin tamamen veya kısmen girişimcilik görevini yerine getirdiği KİT'ler, ekonomik faaliyetlerde bulunmak üzere devlet veya başka bir

⁹⁴ Dündar SAĞLAM, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri**, Ankara, 1980, s.8.

⁹⁵ SAĞLAM, **Türkiye'de...**, s.9.

⁹⁶ Güneri AKALIN, **"KİT'ler ve Özelleştirilmeleri"**, A.Ü. SİYASAL BİLGİLER FAK. DERGİSİ, C:XLI, No:1-4, 1986, s.447.

kamu kuruluğu tarafından oluşturulan, sermayesinin tamamı ya da büyük kısmı devlet ya da diğer kamu kuruluşlarına ait olan, devlet tarafından denetlenen, ürettikleri mal ve hizmetleri bir bedel karşılığında sunan iktisadi işletmeler olarak tanımlanır.

Çalışmamızın esas konusunu teşkil eden KİT'lerin tanımı ve kapsamı zaman içinde değışmiş ve genişlemiştir. Bundan sonraki bölümlerde bu konu daha ayrıntılı olarak inceleneceğı için burada ayrıntıya girilmemiştir.

B. KİT'LERİN TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, ülkemizde sosyal ve ekonomik gereksinmelere bağılı olarak kurulmuş ve genel ekonomi içinde ağırlığını aynı nedenlere bağılı olarak sürdürmektedirler. Ekonomik yaşam içindeki amaçları ister sosyal boyutta, isterse ekonomik boyutta olsun, ülkemizde KİT'ler, devletin ekonomiye müdahalesinin en önemli araçlarından birisidir⁹⁷.

Belediyelere, İl Özel İdarelerine, Bakanlıklara bağılı olarak çalışan ve devletin alt yapı yatırımların yöneten kurumları, tarım satış ve kredi kooperatifleriyle birliklere bağılı işletmelerden oluşan kamu kesimi ülkemizde büyük bir yapıyı oluşturmaktadır⁹⁸. Bu büyük kamu kesiminin önemli bir parçasını oluşturan KİT'ler; Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra günün koşullarının gerektirmesi ile zorunlu olarak ortaya çıkmışlar ve ülkede endüstrileşmenin temellerini atmışlardır⁹⁹.

⁹⁷ SAYBAŞLI, s.39.

⁹⁸ Mustafa AYSAN, "Finansal Hizmetler ve Özelleştirme: Türkiye'nin Deneyimi", İ.Ü. İŞLETME FAK. DERGİSİ, C:22, S:1, 1993, s.16.

⁹⁹ Naci KEPKEP, "Özelleştirme Sorunsalı ve Bir Öneri", BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Eylül-Ekim 1993, s.28.

Devlet yapısı içinde, iktisadi alanda faaliyet gösteren kuruluşların tek bir tanımını yaparak tümünü içermek ve yapılan tanıma giren her kuruluşu aynı statüde görmek imkanı yoktur¹⁰⁰.

KİT'ler için genel bir tanımlama şu şekilde yapılmıştır; ödenmiş sermayelerinin yarısından fazlası kamu tüzel kişiliklerince sağlanmış olan kurumlar, bu kurumların ödenmiş sermayelerinin yarısından fazlasını sağlamış oldukları diğer kurumlar, sayılanlardan olmakla beraber kendilerine bazı kamu yetki ve görevleri verilmiş olup galip vasıfları bu kamu hizmetini yürütmekte olan kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarından olmayan, özel kanunlara tabi kurumlarla İller Bankası, KİT'dir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi bu tanım genel olarak yapılmıştır ve KİT kavramını oldukça geniş tutmuştur. KİT öyle bir işletmedir ki sermayesinin yarısından fazlası doğrudan ya da dolaylı olarak devlete ait olan ve kamu kaynaklarını kullanarak iktisadi alanda mal ve hizmet üreten kuruluştur¹⁰¹.

Diğer bir çalışmada ise, bir kanun ve kanunun verdiği yetkiye bağlı olarak, özel mallar üretmek üzere ticari ve sınai alanda piyasa koşullarına göre çalışmak ve sosyal fayda-maliyet ilişkilerini gözönünde bulundurmak amacı ile kurulan tüzel kişilikleri, idari ve mali özerklikleri bulunan, yönetim ve sermayesinde kamunun hakimiyeti bulunan girişimler KİT olarak tanımlanmıştır¹⁰².

KİT'ler 1982 anayasasında denetim yönünden 165. maddede tanımlanmıştır. Buna göre KİT'lerin özellikle sermayesinin yarısından fazlasının devlete ait olan kurumlar olarak tanımlanması üzerinde durulmuştur.

¹⁰⁰ Tevfik ALTINOK, "**Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sorunları ve Özelleştirme**", içinde, Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992, II.Cilt, s.10.

¹⁰¹ A. Oktay GÜNER, **Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri**, Damla Yayınevi, İstanbul, 1978, s.168.

¹⁰² Coşkun Can AKTAN, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi**, Bilkom Yayınevi, İzmir, 1987, s.33.

8.6.1993 tarihinde dönemin hükümeti 233 sayılı bir kanun hükmünde kararname yayımlamıştır. Bu kanun hükmünde kararnameye göre KİT'ler; tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk kurallarına tabi ve sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı işletmeler olarak tanımlanmış ve iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşlarının ortak adı olarak belirtilmiştir¹⁰³. Bundan başka 233 sayılı KHK kapsamında, müesseseler, bağlı ortaklıklar ve iştirakler de bulunmaktadır.

İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT): Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve iktisadi hayatta ticaret kurallarına göre çalışan, aynı zamanda kârlılık ilkesi ağır basan bir KİT'dir. Buna örnek olarak Etibank, TPAO, Seka gibi kuruluşları gösterebiliriz.

Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK): Tekel niteliğinde mal ve hizmet üretip pazarlayan, kamu hizmeti niteliği ağır basan ve sermayesinin tümü devlete ait olan bir KİT'dir (Çaykur, PTT, TEK vb.)¹⁰⁴.

Müessese (Kurum): Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup ona bağlı işletme ya da işletmeler topluluğudur (Ege Linyit İşletmesi vb.).

Bağlı Ortaklık: Sermayesinin yarısından fazlası bir KİT'e ait olan işletmelerden oluşan bir anonim şirkettir (İstanbul Gübre Sanayi vb.).

İştirak: Bir İDT veya KİK ya da bağlı ortaklığın sermayesinin en az %15'ine, en çok da %50'sine sahip olduğu anonim ortaklıktır (TEK'in Çanakkale Seramik'teki %22 ortaklığı).

İşletme: Müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleridir (şeker fabrikaları, süt fabrikaları vs.).

¹⁰³ 18.6.1984, tarih ve 18435 mükerrer sayılı "**Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**" Resmi Gazete.

¹⁰⁴ Rahmi KUMAŞ, "**KİT'lerin Siyasal Boyutu**", 28.6.1994 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, s.2.

C. CUMHURİYET DÖNEMİNDEN GÜNÜMÜZE KİT'LERİN GELİŞİMİ

1. Liberal Dönem (1923-1932)

Balkan Savaşı ve 1. Dünya Savaşı yenilgileri üzerine topraklarının ve doğal kaynaklarının önemli bir bölümünü kaybeden yeni Türkiye Cumhuriyeti çok güç şartlar altında kurulmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında geçirdiği savaşların etkisi ile harekete geçirilecek bütün kaynaklarını kullanmış bulunan Türk milletinin, çözüm bekleyen birçok sorunu arasında en başta geleni ekonomik sorunlar olmuştur¹⁰⁵.

Devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmediği bu dönemde kurtuluş savaşından hemen sonra 18 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir'de bir iktisat kongresi yapılmış ve bu kongrede yapılan öneriler doğrultusunda liberalizme dayanan bir ekonomik mücadele benimsenmiştir. 1930'lu yıllara kadar uygulanan bu dönem, uygulanan ekonomik politikalar açısından liberalizm dönemi olarak isimlendirilmektedir¹⁰⁶.

Cumhuriyetin ilk yıllarında İzmir İktisat Kongresinin tavsiye kararları benimsenmiş, özel teşebbüsün teşvikine ve sanayileşmeye dayanan bir kalkınma politikası uygulanmıştır¹⁰⁷. Uygulanan bu politikalar doğrultusunda 1924 tarihinde, özel sektörün kredi ihtiyacını karşılamak için Türkiye İş Bankası kurulmuştur. 1925 yılında ise devlet sermayesi ve devlet eliyle kamu kurumu niteliğinde kurulan "Sanayi ve Maadin Bankası" açılmış, aynı zamanda Osmanlı Devletinden

¹⁰⁵ Ali CEYLAN, Melek VERGİLİEL, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, 1989, s.15.

¹⁰⁶ Uğur KORUM, "**1923-29 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Politikaları**", içinde, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi, AÜ. SBF Yayını, No: 513, Ankara, 1982, s.64-70,

¹⁰⁷ Süreyya HİÇ, "**Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Kuruluş ve Tarihçe**", İKTİSAT DERGİSİ, S:278, 1989, s.20.

devralınan Feshane, Beykoz Deri ve Kundura, Bakırköy ve Hereke Fabrikaları bu bankaya devredilmiştir. İşte Türkiye Cumhuriyetinin ilk kamu iktisadi teşebbüsleri olarak, Sanayii ve Maadin Bankasınca işletilen bu kuruluşlar gösterilebilir.

Bu dönemde yine, İktisat Kongresinin belirlenen ilkelerini gerçekleştirmek amacıyla 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu kabul edilmiştir. Ancak bütün bu uygulanan liberal ekonomi politikaları sonucunda özel sektörün gelişmediği ve ekonomik kalkınmayı sağlayamadığı görülmüştür¹⁰⁸.

2. Devletçilik Dönemi (1933-1950)

Daha önceki dönemde ülke içinde bu gelişmelere paralel olarak aynı yıllarda gelişmiş kapitalist ekonomilerin bunalımlara çözüm olarak kamu girişimciliğine önem vermeleri ve Sovyetler Birliği'nin planlı ekonomi politikasıyla sanayileşme alanında ekonomik bunalımla karşılaşmadan gelişmesini sürdürmesi, Türkiye'de devletin ekonomiyi harekete geçirecek girişimlerde bulunmasını zorunlu kılmıştır.

Bu tabloya 1929 krizinin getirdiği sıkıntılar da eklenince, ülke kalkınması için yeni bir politika izleme zorunluluğu doğmuş ve bunun sonucunda yeni üretim tesislerinin devletçe kurulması amacı ön plana geçmiştir¹⁰⁹. Devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesi ve aynı yıllarda batı ülkelerinde olduğu gibi yoğun bir şekilde işletmecilik faaliyetlerine girmesiyle başlayan bu dönem, devletçilik dönemi olarak adlandırılır.

¹⁰⁸ Ergül HAN, *Türkiye'de Sanayileşme Süreci ve Stratejisi*, EİTİA Yayını, No:205/134, Eskişehir, 1978, s.45.

¹⁰⁹ Korkut BORATAV, *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974, s.136; İlker BİRDAL, "KİT'lerin Değerlendirilmesi ve KİT Sorunlarının Çözümünde Özelleştirme", KATILIM, Yıldız Üniversitesi Sos Bil. Enst. Yayını, YÜSBE/ BİLDİRİ/ MAKALE/1992-1, s.74.

1932 yılında Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası yerine, ekonomik politikada ağırlık kazanan devletçilik doğrultusunda “Devlet Sanayi Ofisi” ve “Türkiye Sanayi Kredi Bankası” kurulmuştur. Devlet Sanayi Ofisine, Türkiye Sanayi ve Maadin Bankasının işletmecilik görevi verilirken, bankacılık görevi ise Türkiye Sınai Kredi Bankasına verilmiştir¹¹⁰.

1933 yılında uygulanmaya başlanan devletçilik rejimi “Fertlerin şahsi faaliyetlerini ve özel teşebbüslerini esas olarak kabul etmek; fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin ihtiyaçlarını hesaba katarak birçok şeyin henüz yapılmadığını bilerek memleket ekonomisini devletin elinde tutmak” olarak değerlendirilmiştir¹¹¹.

1933-1937 yılları arasında uygulamaya giren 1. Beş Yıllık Sanayi Plana göre; kimya, kağıt ve selüloz, toprak-seramik, demir-çelik ve pamuklu dokuma gibi sanayilerin büyük sermaye ve teknik güce ihtiyaç göstermeleri gerekçeleriyle devletçe kurulması ve işletilmesi kabul edilmiştir. Programın uygulanması görevi 1933’de kurulan Sümerbank’a verilmiş, ancak madencilik işleri 1935’de kurulan Etibank’a devredilmiştir¹¹². 1936 yılında Emlak ve Eytam Bankası kurulmuş (Bu banka daha sonra kurulan Emlak ve Kredi Bankası’nın çekirdeğini oluşturmuştur.) ve aynı yıl T.C. Ziraat Bankası özel bir yasayla yeni bir şekle sokulmuştur. 1937’de Denizbank, 1938’de Devlet Zirai İşletmeleri Kurumu kurulmuştur. 1938 yılında ise 3460 sayılı “sermayenin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan İktisadi Devlet Teşekkülleri teşkilatıyla idare ve murakabeleri hakkında yasa” çıkarılmıştır. Bu yasa 1964 yılında 440 sayılı kanunun çıkartılmasına kadar yürürlükte kalmıştır.

¹¹⁰ S. Rıdvan KARLUK, **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Esbank Yayınları. No:5, İstanbul, 1994, s.18-19.

¹¹¹ Haydar KAZGAN, “**Kamu İktisadi Teşekküllerinin Geçmişi ve Geleceği**”, **KİT Paneline Sunulan Bildiri**, İÜ İktisat Fak. Yayını, İstanbul, 1981, s.15.

¹¹² BORATAV, s.155.

Devlet işletmeciliği bu yıllarda başarılı sonuçlar ortaya koymuş ve bu dönemdeki uygulamalar sonucunda KİT'lerin sermaye birikimi, teknoloji transferi ve teknik eleman yetiştirme konusunda önemli katkıları olmuştur¹¹³. Bütün bunlar sonucunda yatırım programının uygulanması, birbirleriyle ilişkili birçok endüstrinin eş zamanlı olarak kurulması ve geliştirilmesiyle ulusal üretimin sınırları genişlemiştir¹¹⁴. Yine ilgili dönemde KİT'lerin öncülük ettiği alanlarda özel kesime birikim oluşturma ve alt yapı gibi olanaklar da sağlanmıştır¹¹⁵.

1938-1942 yıllarında "İkinci Sanayi Planı" uygulamaya konulmuştur. Plan uygulamasının hemen ardından çıkan 2. dünya savaşı nedeniyle bu plandan vazgeçilerek yerine "İktisadi Savunma Planı" yürürlüğe girmiştir¹¹⁶. Bu dönemde ortaya çıkan yeni koşulların gereği olarak KİT'lere; savunma ihtiyaçlarına öncülük verme, piyasa fiyatlarını düzenleme, ithalatın daralması nedeniyle arz yetersizliğini giderme gibi yeni amaçlar yüklenmiştir. Ancak savaşın etkisiyle ekonomik yaşamda bazı zorluklar ortaya çıkmış, savaştan sonra büyük fiyat artışları görülmüş ve 1946 yılında %53 oranında devalüasyon yapılmıştır¹¹⁷.

1930'lu yıllarda başlayan devletçilik ve planlı ekonomi ulusal ekonominin oluşturulması aşaması olarak kabul edilir. KİT'lerin oluşturulduğu, millileştirme politikalarının uygulanmaya konulduğu, demiryolu politikalar ile ulaşım şebekesinin kurulmaya çalışıldığı bu dönemde ekonomi, ulusal ve uluslararası alanda nisbeten bağımsızlığın en yüksek olduğu noktaya gelmiştir¹¹⁸.

¹¹³ Erdoğan ALKİN, "Özelleştirme Zorunludur", İSO DERGİSİ, S: 333, Aralık 1993, s.9.

¹¹⁴ Yahya TEZEL, **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi**, Yurt Yayınları, No:4, Ankara, 1986, s.197.

¹¹⁵ Zeki ARIKAN, "Özelleştirme Saplantısı", ALTIOK DERGİSİ, Ağustos 1994, s.31.

¹¹⁶ Erdiñ TOKGÖZ, **Türkiye Ekonomisi (Sektörel Gelişmeler)**, Türk Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 1992, s.9.

¹¹⁷ Yalçın ACAR, **Tarihsel Açından Türkiye Ekonomisi ve Takip Edilen İktisadi Politikalar (1923-1963)**, Uludağ Ün., İİBF, Bursa, 1983, s.52.

¹¹⁸ İzzettin ÖNDER, "Türk Ekonomisinin Gelişme Çizgisi Üzerine", ALTIOK DERGİSİ, S:1, Ağustos 1994, s.26.

3. 1950-1960 Dönemi

Bu döneme gelmeden önce 1946 yılında ülkede çok partili siyasi rejime geçilmiştir. Çok partili yaşamın başlangıcı olan 1946-1950 dönemi ülkemizde devletçiliğin büyük ölçüde tasfiyeye uğradığı bir dönem olmuştur¹¹⁹.

1950 genel seçimleri sonucunda, liberal ekonomi politikaları vaad ederek iktidara gelen bir parti (Demokrat Parti); kamu hizmeti niteliği taşımayan alanlarda devletin işletmecilik yapmayacağı prensibinden hareketle, temel ana sanayi dışında KİT'lerin özelleştirilmesi, böylece devletin işletmecilik faaliyetlerinin azaltılması ve küçültülmesi ilkelerini benimsemiştir¹²⁰.

Başlangıçta devletin ekonomideki rolünün daralması için çalışılmasına rağmen, kamu harcamalarının GSMH içindeki payında bir azalma olmamıştır. Bu dönemde özel teşebbüse yeni imkanlar verilmiş ve sermaye sınıfının güçlenmesine çalışılmış olmakla beraber, gerçekte devlet sanayi daralmamış aksine büyümesini sürdürmüştür. Çünkü ülkenin ihtiyacı olan büyük sermaye gerektiren tesislerin özel sektör tarafından kurulamayacağı görülmüştür¹²¹.

KİT'lerin özel sektöre devri ilk defa bu dönemde gündeme gelmiş olmasına rağmen, ülkenin koşulları bu söylenenlerin yapılmasını olanaklı kılmamıştır. Elden çıkartılmaları bir yana, KİT'ler bu dönemde hem sayı hem de ölçek bakımından daha da büyümüştür¹²². Makine Kimya Endüstrisi Kurumu, Denizcilik Bankası, PTT, Devlet Demiryolları, Devlet Malzeme Ofisi, Türk Hava Yolları, Yem Sanayi AŞ,

¹¹⁹ BORATAV, s.273.

¹²⁰ Mustafa AYSAN, Selahattin ÖZMEN, **Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul, 1981, s.39.

¹²¹ Yıldırım AKTÜRK, **"Ekonomide Kamu ve Özel Sektörün Yeri"**, Yeni İş Dünyası, Ankara, S.27, Ocak 1982, s.32.

¹²² Cem ALPAR, **"Özelleştirmenin Temelleri"**, Dünya Gazetesi, 12.8.1994.

Turizm Bankası, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri, SEKA, Et ve Balık Kurumu, TKİ gibi kuruluşlar bu dönemde kurulan Kamu İktisadi Teşebbüsleri olarak görülmektedir.

İlgili dönemde özel kesimi güçlendirmek için kullanılan KİT'ler, bu yönüyle aynı zamanda siyasi iktidarın elinde bir nevi özel kesime taviz verme aracı haline gelmişlerdir. Bir taraftan KİT'lere siyasi amaçlarla personel ve işçi ataması yapılarak, bu kuruluşların istihdam yaratma gücünden politik olarak yararlanılmış, diğer taraftan ekonominin genel yapısına bağlı olarak fiyat-ücret ilişkisi fiyatlar lehine bozulduğu için kaliteli işçi ve yöneticiler KİT'lerden ayrılmışlardır. Ortaya çıkan bu gelişmeler, KİT'lerde çarpık bir yapılaşmaya yol açarak, bu kuruluşların ekonomiye yük olmaya başlamalarına neden olmuştur¹²³.

4. 1960-1980 Dönemi

1960 yılında yapılan askeri müdahalenin ardından hazırlanan yeni anayasa ile planlı kalkınma modeli benimsenmiştir. 1963 yılından itibaren yaşanan planlı dönemler boyunca, yapılan çeşitli müdahalelere rağmen, KİT'ler büyümeye ve boyut kazanmaya devam etmiştir.

1962 yılında yapılan geçici planın ardından kabul edilen ve 1963-1967 yıllarını kapsayan 1. Beş Yıllık Kalkınma Planında; KİT'lere yapılan politik müdahaleler, fiyat yapılarını bozukluğu, istihdam politikalarının tutarsızlığı ve sermaye yetersizliği gibi sorunlar dile getirilmiş ve bu kuruluşlar için yeniden bir organizasyon öngörülmüştür¹²⁴. Yapılacak yeniden organizasyonun amacı, KİT'lerden kaynaklanabilecek bütçe açıklarını ve enflasyonu önlemek düşüncesi ile bu kuruluşların karlılıklarını ve verimliliklerini artırmak, aynı zamanda öz kaynak yaratır hale getirmektir.

¹²³ Haydar KAZGAN, s.20.

¹²⁴ DPT, I.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s.59-62.

Yukarıda belirtilen amaçlarla ilişkili olarak 1964 yılında, “440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri, Müesseseleri ve İştirakleri Hakkındaki Kanun” aracılığıyla Kamu İktisadi Teşebbüslerinin statüleri, teşkilatları, yönetimleri ve denetimleri konusunda genel bir düzenlemeye gidilmiştir. Yine aynı yıl İDT’lerinin yatırım sorunlarını çözmek için “441 sayılı Devlet Yatırım Bankası Kanunu” ve KİT’lerin TBMM’nce düzenlenmesi hakkında 468 sayılı kanun çıkartılmıştır.

1.BYKP’na göre üretkenliği ve verimliliği sağlayacak yatırımların KİT’ler vasıtasıyla yapılması kararlaştırılmış, belirli yatırım alanlarının özel kesime bırakılması fikri kabul edilmemiştir. Karma ekonominin de gereği olarak her iki kesimin (özel-kamu) birlikte çalışabilmesi öngörülmüş ve özel kesim için teşvik edici hükümler getirilmiştir.

Belirtilen stratejiler doğrultusunda KİT’ler yoğun bir yatırım faaliyetine girerek çalışma alanlarını genişletmiş ve bu arada yeni yeni KİT’ler oluşturulmasına devam edilmiştir¹²⁵. Devlet Yatırım Bankası, SEK ve PETKİM gibi kuruluşlar bu dönemde kurulmuşlardır.

1968-1972 yılları arasında uygulanan 2. BYKP’da özel teşebbüse öncelik verilmiştir. Bu dönemde, özel teşebbüs çeşitli mali ve parasal tedbirlerle desteklenmiştir¹²⁶. İkinci plan döneminde, çeşitli nedenlerden dolayı KİT’lerin ekonomik olmadıkları, hatta ekonomiye ilave yük getirdikleri görüşü hakim olmasına rağmen, TEK, ÇİNKUR, ÇAYKUR gibi kuruluşların bu plan döneminde kuruldukları bilinmektedir.

1973-1977 yıllarını kapsayan 3.BYKP’da özellikle sabit sermaye yatırımlarında Kamu İktisadi Teşebbüslerine büyük ağırlık verilmiştir. Özel teşebbüs yatırımları ve faaliyetleri için fazlaca bir teşvik öngörülmeyenken, büyük kamu ağır sanayi teşebbüslerinin kurulması ve genişletilmesi yoluna gidilmiştir. Bu dönemin en belirgin özelliklerinden

¹²⁵ KARATAŞ, s.37.

¹²⁶ DPT, II.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s.121.

birisi, daha sonraları literatüre “SAN”lı kuruluşlar olarak giren TAKSAN, TŪMOSAN, TESTAŞ, TEMSAN gibi kamu kuruluşlarının kurulmasıdır.

5. 1980 ve Sonrası

1979 yılına kadar üç plan uygulanmıştır. Bundan sonra ortaya çıkan ağır ekonomik ve toplumsal bunalım nedeniyle dördüncü planın uygulanmasından vazgeçilerek, 1980’de yeni bir istikrar program devreye girmiştir.

1980 yılında genel ekonomik sorunları aşabilmek için uygulanmakta olan ithal ikameci sanayileşme politikası, yerini ihracata dayalı sanayileşme politikasına bırakmış ve serbest piyasa kurallarını ekonomiye hakim kılmak için önemli düzenlemeler yapılmıştır. Uygulanan bu ekonomi politikasının temel özelliği, ekonomik yapıda, tamamen serbest piyasa koşullarında oluşan fiyatların egemen olmasıdır¹²⁷.

Yeni istikrar tedbirleri çerçevesinde, kamu kesimi ve KİT’lerin ağırlıklı olduğu ekonomik yapının yeniden ele alınması gündeme gelmiş ve serbest piyasa ekonomisinin gereklerine bağlı olarak, KİT’lerin piyasa koşullarında etkinlik esaslarına dayalı olarak çalışması hedeflenmiştir. Bu nedenle temel mal ve hizmetlerin kapsamı daraltılarak, fiyat belirleme yetkisi aşamalı olarak kuruluşların kendisine bırakılmıştır.

1983 yılında 20 yıldır yürürlükte olan 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak 60 sayılı KHK ile KİT’ler yeniden düzenlenmiştir¹²⁸. Aynı yıl içinde bu 60 sayılı KHK, 2929 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun”la yasalaşmıştır¹²⁹.

¹²⁷ Yakup KEPENEK, **Türkiye Ekonomisi**, Teori Yayınları, Ankara, 1986, s.459.

¹²⁸ 20 Mayıs 1983, 18052 sayılı RG.

¹²⁹ 22 Ekim 1983, 18199 sayılı RG.

Bu kanun, bir taraftan KİT'lerin kurulması ve sona ermesi gibi konuları düzenlerken, diğer taraftan da bazı KİT statülerinde ve yapılarında değişiklikler ortaya koymuştur. Bu dönemde bazı katma bütçeli kuruluşların statüleri değiştirilerek KİT'ler haline getirilmiştir. Türkiye'nin siyasi yapısında meydana gelen değişikliklere bağlı olarak, 2929 sayılı kanun 1984 tarihinde yürürlükten kaldırılmış, yerine 233 sayılı KHK yürürlüğe konmuştur¹³⁰.

1985 yılında yürürlüğe giren 5.BYKP'na göre; kârlı ve verimli çalışmaları amaçlanan KİT'lerin, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlarda bulunmamaları, yeni yatırımlarını genellikle enerji, madencilik, ulaştırma, haberleşme gibi sektörlerde yoğunlaştırmaları benimsenmiştir¹³¹.

Bu dönemde kamu kesiminin ekonomideki nispi payının küçültülmesi doğrultusunda KİT'lerin özelleştirilmesi gündeme gelmiş ve 1986 tarihinde 3291 sayılı kanunla özelleştirme süreci başlatılmıştır¹³².

1980 sonrası dönemde KİT politikaları, devletin ekonomi içindeki payının en aza indirilmesi yönünde olmasına rağmen, KİT'lerin genişletilmesi politikalarına devam edilmiştir. Bu doğrultuda Petlas, Denizli Çimento, SEKA Kastamonu ve Akdeniz Müesseseleri, Aliğa Petro Kimya Tesisi, Orta Anadolu Rafinerisi, Etibank 100. Yıl Gümüş Madenleri gibi kuruluşlar bu dönemde işletmeye açılmışlardır.

1990-1994 yıllarında uygulamaya konulan 6. Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere özelleştirme programının etkin bir şekilde uygulanacağı hükmü yer almıştır¹³³.

¹³⁰ 18 Haziran 1984, 18435 sayılı RG.

¹³¹ DPT, V.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s.35.

¹³² 3 Haziran 1986, 19126 sayılı RG.

¹³³ DPT, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s.34-35.

Son yıllarda biriken problemlerin ekonomiyi ciddi dar boğazlarla karşı karşıya bırakması noktasında hükümetin 5 Nisan 1994 tarihinde açıkladığı istikrar ve yeniden yapılanma programında, KİT'lerin verimliliğine ve kamuya olan yüklerine ilişkin yeni bazı tedbirler alınacağı açıklanmıştır. KİT'lerin özel sektör gibi iflas ve tasfiyeye açık olacağı, kamu bankalarının özelleştirilmesine hız verileceği, 1994 yılı sonunu kadar Erdemir, Tüpraş, Petrol Ofisi, Petkim, THY, Turban gibi kuruluşların tamen özelleştirileceği, T.Gemi Sanayi, Petkim, Testaş, EBK, ve Karabük Demir Çelik İşletmeleri gibi 24 işletmenin satılacağı ya da kapatılacağı yine bu istikrar paketi ile ön görülen hedefler arasında sayılmıştır¹³⁴. 11 Kasım 1995 tarihinde ise 4406 sayılı "Özelleştirme Kanunu" çıkarılarak yapılacak özelleştirmelerin bir yasal çerçevesi oluşturulmuştur.

Türkiye'de özelleştirme uygulamaları bundan sonraki bölümde ayrıntıları ile anlatılacağı için uygulamalar konusunda bu bölümde fazla ayrıntıya girilmemiş, KİT'lerin 1980 sonrası gelişimi çerçevesinde genel hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

D. KİT'LERDE AMAÇ DEĞİŞİMİ

1. KİT'lerin Kuruluş Amaçları

Türkiye'de KİT'lerin kuruluş amaçları genel olarak şu başlıklar altında sıralanabilir¹³⁵:

- Özel kesimin girişimci ruhunun zayıf olması ve yeterli sermayenin bulunmaması nedeniyle, devlet tarafından ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi.

- Yabancıların elinde bulunan işletmelerin millileştirilmesi.

- Su, elektrik, haberleşme gibi yoğun yatırım gerektiren ve kısa

¹³⁴ M İlker PARASIZ, **Kriz Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995, s.182.

¹³⁵ İzzettin ÖNDER, "Özelleştirme", **AKADEMİ DERGİSİ**, Ocak-Şubat 1994, s.7.

sürede kârlı olmaması nedeniyle özel sektörün girmediği alanlarda yatırımda bulunulması.

- Büyük sermaye gerektiren ve tekel olma özelliği gösteren kuruluşların devletçe kurulması.

Genel olarak yukarıda sayılan amaçlar doğrultusunda kurulan KİT'ler gelişim süreçleri içinde, uygulanan ekonomik politikalara da bağlı olarak, bazı amaç değişimleri ile karşı karşıya kalmışlardır.

2. KİT'lerin Gelişim Sürecinde Ortaya Çıkan Amaç Değişimleri

1930-1950 Dönemi:

1923-1930 arası uygulanan liberal politikaların ekonomik gelişmeyi sağlayamaması ve bu arada ortaya çıkan 1929 bunalımından sonra liberal iktisat politikaların gözden düşmesiyle, devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve sanayileşmenin devlet eliyle yürütülmesi düşüncesi ortaya çıkmıştır¹³⁶. 1930'lu yıllarda başlatılan devletçilik uygulamasına dayalı olarak oluşturulan KİT'ler aracılığıyla; ülkede sanayileşmenin sağlanması, stratejik sektörlerin ve kilit sektörlerin kontrol edilmesi, piyasadaki aksaklıkları giderecek şekilde iktisadi faaliyetleri düzenlemesi gibi makro amaçlar hedeflenmiş¹³⁷, mikro bazda ise, ülkede ihtiyaç duyulan tüketim mallarının üretilmesi, modern teknolojinin ülkeye getirilmesi ve teknik eleman yetiştirilmesi amaçlanmıştır.

Bunlara ilaveten yine bu dönemde KİT'lerin amaç fonksiyonu içinde, üretimin azamileştirilmesi yani kurulu kapasitenin azami kullanımı ve sanayileşmenin finansmanı için makul bir fazlanın (kârın) elde edilmesi, istihdamda artış sağlanması amaçlarının da önemli olduğu görülmüştür¹³⁸.

¹³⁶ Uğur EŞER, *Türkiye'de Sanayileşme*, Ankara, 1993, s.62.

¹³⁷ TÜRKCAN, BORATAV, s.109.

¹³⁸ Güneri AKALIN, *KİT Ekonomisi*, Esbank Yayınları, Ankara, 1990, s.410-411.

1950-1980 Dönemi:

Başlangıçta devletin ekonomide rolünün azaltılması istenmesine rağmen ülkenin ihtiyaç duyduğu büyük sermayeli tesislerin özel kesimce kurulamayacağına ortaya çıkması üzerine, sayıları giderek artan KİT'ler bu dönemde özel kesimi güçlendirmek için bir araç olarak kullanılmış ve ürettiği malların fiyatları düşük tutularak bu sayede büyük kaynak aktarımlarında bulunulmuştur.

Özellikle 1960'lı yıllarda, izlenen sanayileşme politikasının etkisi ile KİT'ler vasıtasıyla kağıt, çimento, demir-çelik, petrokimya gibi ara malı olarak nitelendirilen ürünlerin üretilmesi amaçlanmıştır¹³⁹.

Bu dönemde KİT'lerin amaç fonksiyonunda değişimler meydana gelmiş, KİT'lerin zarar edebilecekleri kabul edilerek, karlılık bir etkinlik ve kaynak tahsisi göstergesi olmaktan çıkmıştır. Hükümetler, sanayinin finansman kaynağı olarak vergileme ve KİT kârları yerine dış yardımları tercih etmişlerdir¹⁴⁰.

1980 Sonrası Dönem:

Bu dönemde uygulanan ekonomi politikalarının amacı özel sektörün güçlenmesi ve KİT'lerin yerini doldurması olmuş, merkezi düzenlemeler yerini giderek piyasa mekanizmasına terk etmiş ve bu bağlamda mevcut KİT'ler özel işletmelerin uyguladığı işletme normlarını uygulamaya zorlanmışlardır. Uygulamada görüldüğü gibi bu yıllarda, KİT'lerin piyasa ekonomisi koşullarına bağlantılı olarak, etkinlik esaslarına dayalı çalışması amaçlanmıştır. Bunu gerçekleştirmek için KİT'lerin fiyatlarını serbestçe belirlemesi prensibi benimsenmiştir.

KİT'ler vasıtasıyla sanayileşme politikasından vazgeçildiği 80'li yıllarda bu kuruluşlar aracılığıyla daha çok, ulaştırma ve enerji gibi alt yapı yatırımlarının yapılmasının amaçlandığı görülmektedir¹⁴¹.

¹³⁹ Yakup KEPENEK, *Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye Kamu İktisadi Teşebbüsleri*, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s.33.

¹⁴⁰ AKALIN, *KİT...*,s.416.

¹⁴¹ AKALIN, *KİT...*,s.422-427.

Kâr, bu dönemde KİT'lerin amaç fonksiyonu içindeki yerini tekrar almış, ancak üretim hedefi verilen, kâr elde etmeleri istenen fakat aşırı maliyet dolayısıyla çiftçilere ve işçilere gelir transferi yapan bir KİT yapısı ortaya çıkmıştır (Bu dönemde artık KİT ürünlerini kullananlara bir kaynak aktarımı amaçlanmamaktadır.)¹⁴².

II. KİT-ÖZEL SEKTÖR İLİŞKİLERİ

Türkiye'de genelde özel kesimi ve tüketicileri desteklemek için devletin ekonomi politikasının bir aracı olarak kullanılmış olan KİT'ler, özel işletmelerin kurulmasına engel olmamış, aksine özel sermaye birikiminin güçlenmesi ve gelişmesi için onlara çeşitli destekler sağlamıştır¹⁴³.

Yukarıdaki açıklama doğrultusunda KİT-özel sektör ilişkileri, KİT'lerin özel kesime yaptığı doğrudan ve dolaylı katkılar bağlamında iki başlık altında incelenebilir.

A. KİT'LERİN ÖZEL SEKTÖRE DOĞRUDAN KATKILARI

KİT-özel sektör ilişkilerinin en önemlilerinden birisi iştiraklerdir. İştirakler, bildiğimiz gibi özel sermayenin toplam sermaye içindeki payının %50'den fazla olduğu KİT-özel sektör ortak girişimleridir.

Özel sektörün KİT'ler ile ortak girişimde bulunmasının temel gerekçelerinden birincisi; KİT'ler ile ortak girişimde bulunan özel sermayenin, ürettiği ürünleri KİT'lere kolayca satabilmesi ve buna ilaveten KİT'lerden sermaye ve kredi sağlayabilmesidir. İkinci gerekçe ise; faaliyetleri sonucu başarısız olan özel girişimlerin KİT'ler ile ortaklık oluşturarak kurtarılabilmesidir (TÖBANK, Asil Çelik vb)¹⁴⁴.

¹⁴² DPT, V.Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, s.35.

¹⁴³ Rafet EVYAPAN, "Türk Ekonomisinde Devlet Küçültülebilir mi?", 25.5.1994 Tarihli Dünya Gazetesi, s.7; SAYBAŞILI, s.82.

¹⁴⁴ KEPENEK, Gelişimi..., s.115.

Bugün Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüsleri özel şirketlere yaygın şekilde bir iştirakte bulunmuşlardır. Bu tür bir politika, bir taraftan kaynak kaybına neden olurken diğer taraftan denetim sisteminde aksaklıklar yaratmıştır¹⁴⁵.

1950 yılına kadar KİT’ler genelde iştirak türü ortaklıklardan uzak durmuşlardır. Bu tarihe kadar tamamı bankacılık kesiminde olmak üzere üç adet iştirak oluşturulmuştur. 1950-1983 arasında iştiraklerin yaygınlaşmaya başlaması üzerine, çeşitli dönemlerde bazı yeni düzenlemeler getirilerek KİT’lerin iştiraklerindeki payında ve sayısında değişimler meydana gelmiştir. 1962-72 ve 82 yıllarındaki iştiraklerin sayısı sırasıyla 72, 129 ve 227 olarak belirlenmiştir¹⁴⁶.

Tablo 5: Türkiye’de KİT İştiraklerinin Sayısal Gelişimi

Yıllar	İştiraklerin Sayısı
1986	293
1987	306
1988	317
1989	306
1990	313
1991	315
1992	300

Kaynak: Başbakanlık YDK’nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

Tablo 5’den görüldüğü gibi 1986 yılında 293 olan iştiraklerin sayısı 1991 yılına kadar artmış ve 1992 yılına gelindiğinde bir miktar azalarak 300 olarak belirlenmiştir. Son yıllarda mevcut iştiraklerdeki KİT paylarının özelleştirilmesi uygulamalarına rağmen tablodan da görüldüğü gibi 1992 yılı itibariyle iştiraklerin sayısında önemli bir azalma meydana gelmemiştir.

¹⁴⁵ Öztin AKGÜÇ, **Ekonomide Gerçeği Arayış**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1991, s.398.

¹⁴⁶ KEPENEK, **Gelişimi...**, s.121.

KİT'ler, fiyatlama sistemini kullanarak da özel sektöre doğrudan katkılarda bulunmaktadır. Bunu da KİT ürün ve hizmetlerinin maliyetlerinin altında özel kesime satılmasıyla açıklayabiliriz.

KİT'lerde özellikle 1970'li yıllardan sonra görev zararları artmaya başlamıştır. Bunun nedeni, KİT mallarındaki fiyat artışlarının, ekonomideki gerçek fiyat artışlarından düşük gerçekleşmesidir¹⁴⁷. Dolayısıyla KİT'ler özel sektörü gerek mal, gerekse faktör piyasalarında, ucuz girdi ve düşük maliyetli kaynakla beslemiş ve kârlılıklarının artmasına yardımcı olmuştur¹⁴⁸.

Ayrıca ülkemizde KİT ürünlerinin perakende ticareti, satış ve pazarlama faaliyetleri büyük ölçüde özel girişimciler tarafından yapılmaktadır. KİT ürünlerinin alıcılara satılması anındaki kârdan yine özel kesim yararlanmaktadır.

B. KİT'LERİN ÖZEL SEKTÖRE DOLAYLI KATKILARI

KİT'lerin özel sektöre yaptığı dolaylı katkıları dört şekilde açıklayabiliriz:

İlk olarak, KİT ürünlerinin büyük bir kısmı özel sektörün ara malı ihtiyacı karşulamaktadır. Bugün TKİ, SEKA, TDÇİ, ETİBANK gibi kuruluşların işlenmiş mallarını alan özel sektör bunları mamul mal haline getirerek büyük kazançlar elde edebilmektedir.

İkinci olarak, özel sektör KİT'lerin genişlemesi sonucu oluşan ölçek ekonomilerinden ve dışsallıklarından da yararlanmaktadır.

Üçüncü olarak TEKEL, ve SEK, EBK gibi kuruluşlar tarım kesiminde faaliyet gösteren özel işletmelerin mallarını yüksek fiyatlarla (uluslararası fiyatlara göre) alarak üreticileri desteklemektedirler¹⁴⁹.

¹⁴⁷ SAYBAŞILI, s.72-73.

¹⁴⁸ Türkel MİNİBAŞ, "Özelleştirme Politikaları", ALTIOK DERGİSİ, S:1, Ağustos 1994, s.32.

¹⁴⁹ EVYAPAN, s.7.

Dördüncü olarak, KİT'lerin özel sektöre sağladığı deneyimli yönetici ve vasıflı işçi katkısı, yani yetişmiş insan gücü katkısı sayılabilir. Özel işletmeler KİT'lerde yetişen nitelikli işgücü ve yöneticiler transfer ederek verimliliklerini ve kârlılıklarını artırabilmektedirler.

III. KİT'LERİN SORUNLARI

A. SORUNLARIN BELİRLENMESİ

Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal gelişmesi içinde büyük önemi olan ve madencilikten, ticarete, imalattan, bankacılığa birçok sektörde faaliyet gösteren KİT'ler bugün çeşitli sorunlarla karşı karşıyadır. Son yıllarda KİT'ler üzerine yapılan çalışmalarda çeşitli araştırmacılar tarafından bu sorunlar az çok benzer şekillerde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

1992 yılında, KİT'lerde yönetici kademesindeki bürokratlar arasında yapılan bir anket çalışmasının sonuçlarına göre KİT'lerin sorunları içinde ağırlıklı öneme sahip olanlarının sıralaması yapılmıştır¹⁵⁰.

Bürokratların KİT'lerin sorunları ile ilgili yaptıkları sıralama gruplandırıldığında, ilk sırayı yönetim ve organizasyon sorunu alırken, ikinci sırayı istihdamla ilgili sorunlar almıştır. İşletmecilik sorunları ve yatırımlarla ilgili sorunlar ise daha sonraki sıraları oluşturmaktadır.

KİT'lerin sorunları temelde devlete bağımlı olmaları ve rekabet kurallarına bağlı olmamalarından kaynaklanmaktadır. KİT'lerde yatırım, istihdam, finansman ve fiyatlandırma kararları genelde kendileri dışında belirlenir. Bu da KİT'lerin devlete bağımlılığının önemli bir göstergesidir. Bundan başka, KİT'lerin rasyonel işletmecilik faaliyetlerini uygulamamaları nedeniyle verimsiz çalışmaları, yüksek maliyetli üretimde bulunmaları, üretim ve dağıtımda görülen çeşitli

¹⁵⁰ ATASOY, s.118-119.

aksaklıkları, bu kuruluşların piyasa sisteminde rekabet kuralları içinde faaliyette bulunmalarını engellemektedir. KİT'lerin sorunlarını genel olarak bu şekilde belirledikten sonra bu sorunların geniş bir açıklamasını aşağıdaki başlıklar altında ortaya koyabiliriz.

B. YÖNETİM VE ORGANİZASYON SORUNLARI

Türkiye'de KİT'lerin kuruldukları yıllardan itibaren büyümeleri ve personel rejimlerinde görülen aksaklıklar, bu kuruluşların modern teşkilatlanma ilkelerinden uzaklaşmalarına neden olmuştur¹⁵¹.

KİT'lerin en önemli sorunu hükümetten gelen ve genelde ekonomik politikaların uygulanması ile ilgili olmayan baskılardır. KİT'ler kurulduklarından bu yana hiçbir zaman yönetim özerkliğine sahip olamamışlar, hükümetler KİT'lerin genel müdür ve yönetim kurullarını atamakla kalmamış, aynı zamanda hammadde alımından, işçi alımına, ürün fiyatlamaından ihracata vb. tüm faaliyetlerde bu kuruluşların özerkliklerini zorlamışlardır¹⁵².

Yukarıda anlatılan baskıların sonucunda, yönetim kurullarının oluşumunda işletmecilik tecrübesinden çok hükümete veya bakanlığa yakın kişilerin tercih edilmesi ve üst yöneticilerin çok sık değiştirilmesi, işletmelerde uzun vadeli planların yapılmasını ve hedeflere ulaşılmasını engellemektedir. Yönetimde şekilciliği ve merkeziyetçiliği benimseyen geleneksel yaklaşım, kuruluşlardaki savurganlığı önlemek ve verimliliği artırmak gayretlerinden uzaktır¹⁵³.

KİT'lerin organizasyonunda yer alan bütün birimlerin görevleri, yetkileri ve sorumlulukları açık bir şekilde belirtilmediği için şirket

¹⁵¹ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1991 KİT Genel Raporu, Ankara, 1993, s.326.

¹⁵² Yakup KEPENEK, "Türkiye'de KİT'in Geleceği", içinde, TMMOB 93 Sanayi Kongresi Bildirileri, TMMOB Yay, No:162, Aralık 1993, s.37.

¹⁵³ Süleyman TÜRKELİ, KİT'lerde Yönetim Anlayışı, Hacettepe Üniv. İİBF Yay. No:3, Ankara, 1983, s.145.

hiyerarşisi içinde karışıklıklar ortaya çıkmakta, sonuçta bu durum işletmelerin faaliyetlerinde aksamalara yol açmaktadır¹⁵⁴.

Ayrıca KİT'lerde planlama faaliyetlerine gereği kadar önem verilmemekte, yönetimde kurumun amacına yönelik bir planlama yerine daha çok politik amaçlar ve tercihler etkili olmaktadır.

C. İŞLETME FAALİYETLERİ İLE İLGİLİ SORUNLARI

Kamu iktisadi teşebbüslerinin işletmecilik alanında gerek kendi yapıları içinde, gerekse diğer kuruluşlar ile aralarında tam koordinasyonun sağlanamaması işletme faaliyetlerinde verimsizlik ve kâr kaybına neden olmaktadır¹⁵⁵.

KİT'lerin işletme faaliyetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan üretim, finansman ve pazarlama sorunlarının herbiri ayrı birer önem arz etmektedir. Bu bağlamda bu başlık altında, KİT'lerin işletme faaliyetleriyle ilgili olarak; üretim, finansman ve pazarlama sorunları ortaya konulmaktadır.

Üretim Sorunları: üretim faaliyetlerini yürütmek için büyük miktarlarda hammadde ve malzeme alımı yapmak durumunda olan bu kuruluşlar kaynak yetersizliği nedeni ile bu alımları yapabilmek için kredi kullanılması sonucunda büyük faiz ödemeleri ile karşılaşmaktadırlar. Ayrıca stok kontrol ve sipariş sistemlerindeki gereken titizliğin gösterilmemesi aksaklıklara neden olmaktadır.

KİT'lerde gerek kapasite kullanım oranlarının düşüklüğü, gerekse bazı KİT'lerde az miktarda üretimde bulunulması gibi nedenler üretim maliyetlerinin yükselmesi sonucunu çıkarmaktadır.

¹⁵⁴ M. Berna ALTINTAŞ, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, SPK Yayınları, No:8, Ankara, 1988, s.33.

¹⁵⁵ ALTINOK, s.16.

Yeterli kalite ve miktarda girdi temininde karşılaşılan güçlükler, kuruluş yerinin seçiminde siyasi baskılar nedeni ile yapılan uygulamalar, üretim planlaması ve kalite kontrol yetersizlikleri, üretim tesislerinin gerek fizik, gerek ekonomik, gerekse teknolojik olarak eskimesi ve bunu bağlı olarak kuruluşların ekonomik ömürlerini tamamlaması gibi etkenler üretimi olumsuz etkilemektedir¹⁵⁶.

Finansal Sorunlar: KİT'lerin faaliyetlerini yürütürken karşılaştıkları sorunlardan bazıları da finansal nitelikte olan ve mali yapılarından kaynaklanan bir takım sorunlardır. Bu sorunların en başında giderek artan ve kronik hale gelmiş olan öz kaynak yetersizliği gelmektedir¹⁵⁷. KİT'lerin artan sermaye ihtiyaçlarına karşılık, hazine tarafından bu kuruluşlara zamanında ve yeterli miktarda sermaye transferi yapılamamaktadır. Ayrıca sermayenin yetersiz kalışı, ülkede enflasyonun yüksek oranlarda seyretmesi, buna karşılık fiyat politikalarına yapılan müdahaleler sonucu gelir kaybına uğramaları ve yatırım maliyetlerinin her geçen gün yükselmesi KİT'leri büyük bir finansman ihtiyacı içine sokmaktadır.

Son yıllarda KİT'ler, gerek özkaynak yetersizliği, gerek diğer nedenlerle ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını gidermek ve üretim faaliyetleri yürütmek için yabancı kaynak kullanma yoluna gitmişlerdir. Bu uygulama ise KİT'lerin hem borç, hem faiz yükünün artmasına neden olmuş ve sonuçta bu kuruluşlar zarar eder hale gelmişlerdir.

Pazarlama Sorunları: KİT'lerde pazarlama fonksiyonuna gereken önem verilmemiş olması nedeniyle serbest piyasa şartlarındaki gelişmelerin izlenerek gerekli yatırımların zamanında yapılmaması, bu kuruluşların piyasa güçlerini olumsuz etkilemektedir.

Ekonominin dışı açılması sürecinde devletin KİT'ler üzerindeki koruyucu önlemleri (İthalat sınırlandırmaları, gümrük vergisi ve

¹⁵⁶ BİRDAL, s.79.

¹⁵⁷ KARATAŞ, s.86.

ithalatta alınan çeşitli fonlar vb) kalkmış ve bu kuruluşlar piyasalarda rekabet şartları ile başbaşa kalmışlardır. Böyle bir rekabet ortamına hazır olmayan KİT'ler bir taraftan yüksek teknolojiye sahip özel sektörece üretilen ya da ithal edilen daha kaliteli ve daha ucuz ürünler, diğer yandan da artan üretim maliyetleri (işçilik, ham madde vb) nedeniyle ürünlerin pazarlanmasında çeşitli zorluklarla karşılaşmışlardır¹⁵⁸.

KİT'ler mevcut pazarlarda mal ve hizmetlerinin satışına yönelmişler, önemli bir pazar ve firma gelişme stratejisi olan; yeni pazarlar bulma, mal çeşitlendirmesi ile malların kalitesini arttırıp, standart üretim ve kitlesele sürüm imkanları konusunda geciken yatırımlara bağılı olarak kısıtlı bir gelişim göstermişlerdir¹⁵⁹.

Üretilen malların cinslerinin tüketicilerin isteklerinden ziyade yöneticilerin isteklerine göre belirlenmesi bazı mallarda zaman zaman stok birikimlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca pazarlama konusunda araştırma yapılabilmesi için gerekli bilgi akımını sağlayacak koordinasyon ve haberleşme alt yapısı yeterli düzeyde oluşturulamamaktadır.

D. YATIRIM SORUNLARI

Yatırım kararları beş yıllık planlarla belirlenen KİT'ler, yıllardır imkanlarının çok üzerinde yatırımlar yapmaya görevlendirilmişlerdir. Diğer bir anlatımla KİT'lerde yaratılan otofinansman, sağlanabilecek iç ve dış kredi imkanları düşünülmeksizin yatırım görevleri giderek arttırılmıştır. Finansman, hammadde, enerji, pazar gibi temel sorunlar çözümlenmeden girişilen yatırım projelerinin bir çoğu belirlenen zamanlarda bitirilememiştir.

KİT'lerin hemen her faaliyetinde etkili olan politik baskı burada da etkili olmuş ve yatırımlar için ciddi yatırım öncesi araştırma ve proje

¹⁵⁸ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1992 KİT Raporu, Ankara, 1994, s.313.

¹⁵⁹ KARATAŞ, s.90.

çalışmaları yapılamamıştır. Bunun sonucunda ise, kuruluş yerinin yanlış seçildiği, finansmanı sağlanamayan, teknoloji ve kapasitesinin hatalı belirlendiği yatırımlar ortaya çıkmıştır¹⁶⁰.

Ayrıca KİT'ler halihazırda özel sektörü geliştirdiği, yatırım yapabileceği alanlarda yatırımlarda bulunduğu için, gerçekten yatırım yapması gereken alanlar için kaynak bulmakta zorlanmaktadır.

E. İSTİHDAM SORUNLARI

KİT'lerde işgücü planlamasının doğru yapılamaması ve yıllardır siyasi tercihler nedeniyle gereğinden fazla personel alımı sonucu aşırı istihdam sorunu ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda işletmelerde maliyet artışları meydana gelmiştir. Ayrıca çeşitli politik tercihler sonucu niteliksiz ya da kalifiye olmayan elemanların alınması bu kuruluşların verimliliği ve işletme açıkları üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.

İş etüdü tekniklerine bağlı olarak norm kadroların belirlenmemesi, KİT'lerde personel sayısının tesbit edilmesi ve organizasyon içindeki dağılımı konularında bazı isabetsiz sonuçlara yol açmaktadır.

233 sayılı KHK'nin 43. maddesi ile KİT'lerde sözleşmeli personel istihdamına izin verilmiştir. Bu durum aynı niteliklere sahip hizmetlerin değişik statülere sahip personel tarafından yapılmasına ve değişik imkanlar sağlanmasına neden olmuş ve bu da personel arasında huzursuzluk yaratmıştır¹⁶¹.

Yukarıda genel başlıklar altında anlatılanların dışında KİT'lerde diğer bazı sorunların da var olduğu bilinmektedir. Bunlar; bilgisayar kullanımında etkinlik sağlanamaması, iç sigorta fonunun yeterli düzeyde yaygınlaştırılmaması, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin teknolojik yenilik ve sistem iyileştirmesi yaratacak düzeyde

¹⁶⁰ CEYLAN, VERGİLİEL, s.57.

¹⁶¹ Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1991 KİT Raporu, Ankara, 1993, s.331.

yapılamaması ve hizmet binaları ihtiyacının karşılanamaması şeklinde kısaca özetlenebilir¹⁶².

IV. KİT' LERİN TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

Ülkemizde sanayileşme hamlesinin başlamasında büyük etkisi olan, ayrıca ulaştırma-haberleşme ve bankacılık sektörlerinin temellerini atan KİT'ler; özel sektöre öncülük etmek ve gerekli desteği sağlamak, temel mal ve hizmetleri üretmek, bölgeler arası dengesizlikleri gidermek gibi birçok alanda önemli katkılar ortaya koymuşlardır.

Bugün ticaretten-bankacılığa, ulaştırmadan-turizme kadar geniş bir alanda faaliyet gösteren KİT'ler, 80'li yıllarda ortaya çıkan ve ülke gündeminde oldukça fazla yer kaplayan, özelleştirme ile ilgili düşünce ve uygulamalara rağmen, ekonomi içindeki yeri ve önemini belli oranda korumaktadırlar.

KİT'lerin ulusal ekonomiye katkısını niceliksel boyutta incelemeye çalışırsak yapılması gereken, bu kuruluşların başlıca makroekonomik büyüklükler içindeki yerini saptamaktır. Bunun yanında KİT'lerin, özel sektöre nitelikli eleman yetiştirme, kaliteli hammadde ve aramalı üretme gibi sayısal olarak ifade edilemeyen, ancak ulusal ekonomi için önemli olan bazı katkıları daha bulunmaktadır¹⁶³. Ancak, KİT'lerin ekonomideki bu rolü sayılarla ifade edilemediği için çalışmamızda olayın niceliksel boyutu ele alınmakta ve bundan sonraki incelemeler bu doğrultuda gelişmektedir.

Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda bundan sonraki açıklamalarda, çeşitli kuruluşların raporlarından (genellikle Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu KİT Raporları) ve diğer bazı istatistiki kaynaklardan elde edilen veriler kullanılarak, KİT'lerin Türkiye ekonomisi içindeki yeri ve önemi ortaya konulmaktadır.

¹⁶² KARATAŞ, s.94.

¹⁶³ KEPENEK, **Gelişimi...**,s.46.

A. KİT'LERİN GSYİH İÇİNDEKİ PAYI

KİT'lerin ülke ekonomisindeki ağırlığını ölçmek için çeşitli göstergeler kullanılabilir. Bunlardan biri toplam KİT üretiminin GSYİH içindeki payıdır. Bu amaçla KİT'lerin ülke ekonomisindeki ağırlığı, cari fiyatlarla GSYİH'daki paylarına göre tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6: KİT'lerin GSYİH İçindeki Payı (1977-1992)

Yıllar	Türkiye GSYİH (Milyon TL)	KİT Üretim Değerleri (Milyon TL)	GSYİH Payı (Üretim Değ. %)
1977	872.967	88.808	10.1
1980	4.327.964	493.761	11.4
1985	27.509.100	4.584.446	16.6
1988	100.631.211	13.877.264	13.7
1989	167.366.415	28.035.641	16.7
1990	283.137.220	38.034.425	13.4
1991	448.892.560	60.286.685	13.4
1992	763.846.680	110.163.369	14.4

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

KİT'lerin 1977 yılında %10,1 olan GSYİH içindeki payı 1980 yılına gelindiğinde fazla bir değişikliğe uğramamış ve %11,4 olarak gerçekleşmiştir. 1985 yılında ise bu oran artarak %16,6'ya çıktığı tablodan görülmektedir. Bu artışta kuşkusuz 233 sayılı KHK ile KİT kapsamının genişletilmesinin büyük rolü vardır. İzleyen yıllarda bu oran %13-16 arasında değişmiş ve 1992 de ise KİT'lerin GSYİH içindeki payı %14,4 olarak gerçekleşmiştir. Bu tabloya göre KİT'lerin GSYİH içindeki payının 1977-1992 döneminde ortalama olarak %13,7 olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre KİT'ler Türkiye toplam üretiminin (cari fiyatlarla) azımsanmayacak bir bölümünü yaratmışlardır.

KİT'lerin GSYİH içindeki yerini daha detaylı incelemek estediğimizde konuya sektörel bazda bakmamız daha uygun olacaktır. Bunu göre KİT'lerin sektörel bazda GSYİH'ya katkısı incelendiğinde ilginç bir durumla karşılaşılmaktadır. Tablo 7'den de görüldüğü gibi KİT'lerin sanayi sektörü GSYİH'sı içindeki payı yıllar itibariyle sürekli bir azalma içindedir.

Tablo 7: KİT'lerin Sektörel Bazda GSYİH İçindeki Payı

Sektörler	1977	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. Tarım	-	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
2. Sanayi	32.9	26.3	24.4	23.0	19.5	15.2	17.1
Madencilik	91.2	76.2	51.0	56.3	56.8	42.6	32.2
İmalat	21.7	18.2	15.7	13.4	12.9	12.4	12.8
Enerji	56.3	52.4	82.1	86.1	47.6	15.8	38.2
3. Ticaret	3.0	2.8	2.8	2.7	3.9	7.0	7.3

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

1977 yılında toplam sanayi sektörü GSYİH'nın %32,9'u KİT'ler tarafından yaratılırken bu oran izleyen yıllarda giderek azalmış ve 1992 yılına gelindiğinde KİT'lerin sanayi sektörü GSYİH'sı içindeki payı %17,1 olarak gerçekleşmiştir.

Sanayinin madencilik, imalat ve enerji alt birimleri itibariyle duruma baktığımızda sonuç daha açık ortaya konulmaktadır. Sanayi sektörünün madencilik alt kolundaki GSYİH'nın, 1977 yılında %91,2' si KİT'ler tarafından yaratılırken 1992 de bu oran %32,2'ye gerilemiştir. İmalat saayiinde ise KİT'lerin GSYİH içindeki payı 1977-1992 arasında %21,7'den %12,8'e gerilemiştir. KİT'lerin enerji sektörü GSYİH'sı içindeki payı 1989 yılında %86,1'e kadar çıkmış ancak izleyen yıllarda azalmış ve nihayet 1992 de %38,2 olarak gerçekleşmiştir.

B. KİT'LERİN ÜRETİM İÇİNDEKİ PAYI

1979 yılında KİT'ler, bazı mal ve hizmetlerin üretiminde tekel, bazı mal ve hizmetlerin üretiminde ise piyasayı belirleyici konumda bulunmaktadır. Bu tarihte KİT'lerin tekel ya da piyasayı belirleyici konumda olduğu mal ve hizmetlere örnek olarak; taşkömürü, bakır cevheri, bor minarelleri, kükürt, şeker, çay, petrol ürünleri, bakır, vagon, elektrik enerjisi, demir yolu ve hava yolu taşımacılığı sayılabilir.

Tablo 8: KİT'lerin Seçilmiş Bazı Mal ve Hizmet Üretimleri İçindeki Payı (%)

Mal ve Hizmetler	1979	1985	1990	1991	1992
Madencilik :					
Taş Kömürü	97,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ham Petrol	41,0	49,0	73,0	78,0	76,0
Demir Cevheri	32,0	69,0	60,0	64,0	59,0
Bakır Cevheri	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bor Mineralleri	87,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kükürt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
İmalat San. :					
<i>a. Tüketim Malları</i>					
Şeker	67,0	73,0	78,0	80,0	82,0
Çay	100,0	100,0	79,0	58,0	47,0
Gövde Et	14,0	10,0	10,0	10,0	13,0
<i>b. Ara mallar</i>					
Petrol Ürün.	86,0	84,0	79,0	78,0	78,0
Çimento	32,0	32,0	22,0	23,0	27,0
Bakır (Blister)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kağıt karton	68,0	67,0	57,0	47,0	39,0
<i>c. Yatırım Malları</i>					
Vagon	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Traktör	7,0	14,0	9,0	18,0	6,0
Enerji :					
Elektrik	84,0	88,0	92,0	92,0	91,0
Ulaştırma :					
<i>Yolcu taşımaları</i>					
Demir Yolu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Hava Yolu	100,0	100,0	84,0	79,0	80,0

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

1979-1992 arasında KİT'lerin seçilmiş alt sektörlerde toplam üretim içindeki payının gelişimi tablo 8'de görülmektedir. Tablo 8 incelendiğinde görülmektedir ki, KİT'ler madencilik sektörü içindeki tekel konumunu özellikle taşkömürü, bakır cevheri, kükürt ve bor mineralleri üretiminde hala sürdürmektedir.

İmalat sanayiinde tüketim malları alt sektöründe, KİT'lerin çay üretimindeki tekel konumu ortadan kalkmış ve 1979 da çay üretimindeki payı %100 iken 1992 ye gelindiğinde %46 ya gerilemiştir.

Ara mallarında KİT'lerin bakır üretimindeki tekel konumu devam etmekte ancak, 1979 yılında büyük ölçüde piyasa belirleyicisi olduğu çimento, petrol ürünleri ve kağıt-karton üretimindeki payı 1979-1992 arasında sürekli bir azalma eğilimi içinde olmuştur.

Yatırım malları sektöründe ise, KİT'lerin yolcu vagonu üretimindeki tekel konumu 1992 yılında hala devam etmektedir.

Enerji sektöründe, elektrik enerjisi üretiminde KİT'lerin 1979 yılında %84,1 olan payı izleyen yıllarda artmış ve tablodan görüldüğü gibi, 1992 yılında toplam elektrik enerjisi üretiminin %91,3'ü KİT'ler tarafından gerçekleştirilmiştir.

Ulaştırma sektöründe ise KİT'lerin hava yolu taşımacılığındaki payı 1985 yılından sonra gerilemiş ve 1992 yılında %80 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 9, Türkiye'de KİT'lerin bazı mal ve hizmet üretimlerindeki gelişiminin ortaya konulması amacıyla hazırlanmıştır. Tablodan görüldüğü gibi, Madencilik sektörü içinde KİT'lerin tekel konumunda olmadığı üretim alanlarında 1980-1990 arasında üretim artışları Türkiye geneli üretim artışlarından yüksek olmuştur. 1990-1992 yıllarını kapsayan dönemde ise, bir istisna dışında aynı durum devam etmiştir. Yukarıda anlatılan istisnayı oluşturan ham petrol üretiminde 1990-1992 arasında Türkiye üretimi %2 azalmış, aynı dönem de KİT üretim azalışı ise %4 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 9 : Türkiye'de KİT'lerin Bazı Mal ve Hizmet Üretimleri nin Gelişimi (1980-1992)

Mal ve Hiz.	Ölçü	1980		1985		1990		80-90 Arası Artış (%)		1991		1992		90-92 Arası Artış (%)	
		KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR	KİT	TR
Madencilik :															
Taş. Kömürü	Bin Ton	3.602	3.602	3.632	3.632	2.745	2.745	-24	-24	2.762	2.762	2.829	2.829	3	3
Ham Petrol		1.940	2.310	1.030	2.110	2.716	3.717	189	61	3.464	4.451	3.266	4.281	20	15
Demir Cevh.		1.429	2.523	2.589	3.791	2.949	4.906	97	94	2.832	4.445	2.835	4.792	-4	-2
Bakır "		1.641	1.641	2.466	2.466	4.019	4.019	145	145	3.842	3.842	3.394	3.394	-16	-16
Bor Mineral.		1.283	1.283	1.543	1.543	2.063	2.063	61	61	1.830	1.830	1.821	1.821	-12	-12
Kükürt		23	23	141	141	98	98	326	325	113	113	81	81	-17	-17
İmalat San. :															
<i>a. Tük. Mal.</i>															
Şeker		564	868	933	1.286	1.394	1.789	147	106	1.512	1.888	1.542	1.888	11	6
Çay		91	91	114	114	110	140	21	54	91	157	77	165	-30	18
Gövde Et		41	459	53	532	51	514	24	12	48	467	54	424	6	18
<i>b. Ara mal.</i>															
Petrol Ürün.		9.381	11.732	14.299	16.988	17.620	22.253	88	90	17.594	22.536	18.3596.1	23.724	6	7
Çimento		4.152	12.875	5.583	17.581	5.294	24.416	27	90	6.122	26.261	96	23.153	17	-5
Kağıt-Karton		301	456	470	697	519	911	72	100	403	851	4.171	1.206	-9	32
Sıvı H. Dem.		1.067	1.965	2.155	3.733	2.804	4.828	163	146	2.744	4.595	2.768	4.489	-1	-7
<i>c..Yatırım Mal.</i>															
Vagon	Adet	600	600	1.260	1.260	486	486	-19	-19	46	46	51	51	-895	-895
Traktör	Adet	2.204	16.893	5.249	37.902	2.659	30.712	21	82	3.915	21.733	1341	21.723	-50	-29
Enerji :															
Elektrik	GWh	19.415	23.275	30.249	34.219	52.854	57.543	169	147	55.461	60.220	61.533	67.342	16	17
Ulaştırma :															
<i>Yolcu taşıma</i>															
Demir Yolu	Mil. yolcu x Km	6.102	6.102	6.489	6.489	6.409	6.409	5	5	6.042	6.042	6.259	6.259	-2	-2
Hava Yolu	Bin kişi	1.811	1.811	2.949	2.949	4.436	5.287	145	192	3.317	4.175	4.873	6.167	10	17

Kaynak: Başbakanlık YDK 1983,1987, 1989, 1990, 1991, 1992 KİT Genel Raporlarından Derlenmiştir.

Not: 1980 ve 1985 yıllarına ait sıvı ham demir üretim miktarları bulunamadığından, 1980 ve 1985 verileri yerine sırasıyla 1981, 1986 yıllarına ait üretim rakamları kullanılmıştır.

1980-1990 arasında, KİT'lerin imalat sanayi tüketim malları alt sektöründe, şeker ve et üretim artışı Türkiye artış rakamının üzerinde gerçekleşmiş, ancak ilgili dönemde çay üretim artışı KİT'lerde %21 olur iken, Türkiye çay üretim artışı %54 olarak gerçekleşmiştir. 1990-1992 yılları arasında ise, ilgili mallardan sadece şeker üretim artışı Türkiye üretim artışından fazla olmuştur. Bununla birlikte, Türkiye çay üretiminde %18'lik bir artış meydana gelmiş ancak, KİT'lerde ilgili yıllar arası Çay üretiminde yaklaşık %30 azalma ortaya çıkmıştır.

İmalat sanayiinin ara malları üretiminde, 1980-1990 arasında KİT üretim artışı, sıvı ham demir üretimi hariç Türkiye üretim artışı rakamının gerisinde kalmıştır. Aynı eğilim 1990-1992 döneminde de devam etmiş, ancak sadece çimento üretiminde, KİT'ler üretimlerini %17 oranında artırmış buna karşılık Türkiye çimento üretimi %5 oranında azalmıştır.

Havayolu taşımacılığı ve yatırım malları üretiminde KİT üretim artışları, gerek 1980-1990 dönemi gerekse 1990-1992 döneminde Türkiye üretim artışlarının gerisinde kalmıştır.

1990-1992 döneminde ortaya çıkan diğer bir durum ise, KİT'lerin tekel olduğu üretim dallarında görülen üretim azalışlarıdır. Tablo 9'dan görüldüğü gibi, ilgili dönemde KİT'lerin tekel konumunda olduğu madencilik sektörü, yatırım malları sektörü ve ulaştırma sektörlerindeki üretim alanlarında ciddi üretim azalmaları ortaya çıkmıştır.

Bugün KİTler ister bazı üretim alanlarında tekel güçlerini devam ettirsinler, isterse yine bazı alanlarda piyasayı belirleyici konumda olsunlar gerçek olan, bu kuruluşların makro açıdan toplam üretim içindeki paylarının azaldığıdır. İstanbul Sanayi Odası tarafından yapılan ve sonuçları her yıl yayınlanan 500 Büyük Firma anketlerinin verileri de KİT'lerin son yıllarda toplam üretim içindeki paylarının gittikçe azaldığını göstermektedir. 1982 yılında 500 büyük firma arasındaki 69 kamu kuruluşu 500 kuruluş cirosunun yaklaşık %50'sini

ve bilanço karının %43'ünü gerçekleştirirken 1993 yılında aynı rakamlar ciroda %37'ye ve bilanço karında %17.1'e gerilemiştir. Bununla birlikte kamu kuruluşları toplam öz sermayelerinin toplam kuruluşlar içindeki payının 1982-1993 arasında %42.6'dan %13.2'ye gerilemesi de üretim azalmasının açık bir göstergesi olarak kabul edilmektedir¹⁶⁴.

C. KİT'LERİN TOPLAM YATIRIMLAR İÇİNDEKİ PAYI

Bilindiği gibi yatırım, gelecekteki tüketim etkinliğini sağlamak üzere bu günkü tüketimden bir ölçüde vazgeçmedir. Dolayısıyla yatırım bir plan ve bu planının başarıyla uygulanmasını gerekli kılar. Planı devlet yaptığı takdirde en iyi uygulamanın da devletin iktisadi teşebbüsleri tarafından yapılacağı açıktır.

Tablo 10: KİT Sabit Sermaye Yatırımlarının Artış Hızı ve KİT Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH'ya Oranı

Yıllar	Top. Sabit Sermaye Yat. (Milyar TL)	Artış (%)	GSMH (Milyar TL)	KİT Sabit Sermaye Yat. (Milyar TL)	Artış (%)	KİT S. S. Y
						GSMH (%)
1979	408	-	2.155	125	-	5,8
1980	784	92	4.321	288	130	6,6
1985	5.491	120*	27.344	2.107	126*	7,7
1986	8.750	59	39.369	2.904	37	7,3
1987	14.128	61	58.564	4.465	53	7,6
1988	24.165	76	100.582	5.419	21	5,3
1989	38.644	55	170.633	7.497	38	4,3
1990	60.927	58	286.505	11.733	56	4,0
1991	102.523	68	453.206	17.783	51	3,9
1992	167.590	63	774.318	24.989	40	3,2

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporları ve DPT Yıllık Programlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

Not 1: GSMH rakamları eski seriyeye aittir.

2: 1980-1985 arası artış oranları yıllık ortalama olarak alınmıştır.

¹⁶⁴ Güventürk GÖRGÜLÜ, "Ekonomide Güç Yine Devlette", EKONOMİK FORUM, TOBB Yayını, 10/1994, s.8-11.

Tablo 10'da KİT sabit sermaye yatırımlarının artış hızı toplam sabit sermaye yatırımları artış hızı ile karşılaştırılmakta öte yandan, KİT sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payının yıllar itibari ile gelişimi izlenmektedir.

Yukarıdaki tablodan görüldüğü gibi 1985 yılına kadar, KİT sabit sermaye yatırımlarının artış hızı toplam sabit sermaye yatırımlarının artış hızından büyüktür. 1985 yılından sonra bu eğilim tersine dönmüş ve KİT sabit sermaye yatırımlarının artış hızı sürekli olarak toplam sabit sermaye yatırımları artış hızının gerisinde kalmıştır. 1991'den 1992'ye toplam sabit sermaye yatırımları %63 oranında artarken, KİT sabit sermaye yatırımlarındaki artış oranı %40 olarak belirlenmiştir.

KİT sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ya oranı 1979 yılında yaklaşık %6 iken, 1987 yılında %8 seviyesine çıkmıştır. Ancak izleyen yıllarda KİT sabit sermaye yatırımlarının GSMH oranı giderek azalmış ve 1992 yılında %3,2 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 11: Türkiye'de Sabit Sermaye Yatırımlarının Kesimler Arası Dağılımı (Cari Fiyatlarla)

Yıllar	Top. Sabit Sermaye Yat. (Milyar TL)	Kamu Sabit Sermaye Yat. (Milyar TL)	KİT Sabit Sermaye Yat. (Milyar TL)	Ö. Kesim Sabit Sermaye Yat. (Milyar TL)
1980	784	484	288	300
1985	5.491	3.449	2.107	2.041
1986	8.750	4.997	2.904	3.752
1987	14.128	7.557	4.465	6.570
1988	24.165	11.550	5.419	12.655
1989	38.644	17.456	7.497	21.187
1990	60.927	27.825	11.733	33.101
1991	102.523	46.632	17.783	55.890
1992	167.590	77.712	24.989	89.879

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

Yukarıdaki tablo 11'den görüleceği gibi 1980 yılında yaklaşık 288 milyar olan KİT sabit sermaye yatırımları tutarı 1985 yılında 2.107 milyar olarak gerçekleşmiş ve aynı dönemler arasında KİT'lerin toplam sabit sermaye yatırımları içindeki oranı da %36,7 den %38,3'e çıkmıştır (tablo 12). Tablo 11'den türetilen ve KİT sabit sermaye yatırımlarının toplam, kamu ve özel sektör sabit sermaye yatırımlarına oranını gösteren tablo 12'ye göre, 1985 yılından sonra KİT'lerin toplam sabit sermaye yatırımları içindeki payının sürekli bir azalma eğilimi içinde olduğu görülmektedir. Nihayet 1992 yılı itibari ile KİT sabit sermaye yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımlarına oranı %14,9 olarak hesaplanmıştır.

Tablo 12: KİT Sabit Sermaye Yatırımlarının Toplam, Kamu ve Özel Kesim Sabit Sermaye Yatırımlarına Oranı (1980-92)

Yıllar	$\frac{\text{KİT S. S. Y}}{\text{Top. S. S. Y}}$ (%)	$\frac{\text{KİT S. S. Y}}{\text{Kamu S. S. Y}}$ (%)	$\frac{\text{Ö. Kes. S. S. Y}}{\text{Top. S. S. Y}}$ (%)	$\frac{\text{Kamu S. S. Y}}{\text{Top. S. S. Y}}$ (%)	$\frac{\text{KİT S. S. Y}}{\text{Ö. Kes. S. S. Y}}$ (%)
1980	36,7	59,5	38,2	61,8	96,0
1985	38,3	61,0	37,1	62,2	103,0
1986	33,1	58,1	42,8	57,2	77,3
1987	31,6	59,0	46,5	53,5	67,9
1988	22,4	46,6	52,3	47,2	42,8
1989	19,4	42,9	54,8	45,2	35,3
1990	19,2	42,1	54,5	45,5	35,4
1991	17,3	38,1	54,5	45,5	31,8
1992	14,9	32,1	53,6	46,3	27,8

Gerçekte yatırımlar bir birikimi daha doğrusu teknik kapital birikimini ifade etmelerinden dolayı yıllık rakamlar büyük ölçüde anlamsız kalmaktadır. Buna karşılık bir dönem ortalaması daha anlamlı olabilmektedir. Bu açıdan Tablo 12 incelendiğinde 1980-1992 döneminde KİT yatırımlarının toplam sabit sermaye yatırımları içindeki

payının yaklaşık %26 olduğu anlaşılmaktadır. Aynı oranın 3. Plan döneminde %27.3 olduğu bilinmektedir¹⁶⁵. Buna göre KİT'lerin ülke yatırım harcamalarındaki ortalama payının 1980-92 döneminde azaldığı ortaya çıkmaktadır.

Tablo 12'de dikkati çeken diğer bir nokta, KİT sabit sermaye yatırımlarının özel sektör sabit sermaye yatırımlarına oranında karşımıza çıkmaktadır. Sabit sermaye yatırımları açısından KİT'lerin özel kesime oranı 1985 de %103 iken, bu oranın izleyen yıllarda hızla azalarak 1992 yılında %27,8 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 13: KİT Yatırımlarının Sektörel Dağılımı (%)

Yıllar	Madencilik	İmalat	Enerji	Ulaştırma - Haberleşme
1979-1983 (IV. Plan Dönemi)	14,0	37,1	32,9	14,5
1986	13,3	20,8	28,1	36,1
1988	7,6	9,0	31,6	47,0
1990	9,5	11,0	46,2	30,0
1991	9,5	8,0	34,5	41,6
1992	9,5	10,9	31,6	45,1
1993	7,6	6,9	37,0	45,7

Kaynak: DPT. Yıllık Programlar.

KİT yatırımlarının sektörel dağılımını da Tablo 13'den görebiliriz. Tablodan görüldüğü gibi özellikle 1980'lerin ikinci yarısından itibaren KİT yatırımlarının imalat sanayiinden çekildiği, buna karşılık ulaştırma-haberleşme ve enerji gibi sektörlerde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır.

IV.plan dönemini kapsayan 1979-1983 yılları arasında imalat sanayi yatırımlarının KİT yatırımları içindeki payı %37'lerde iken 1986 yılında bu oran %20,8'e inmiştir. İzleyen yıllarda imalat sanayi

¹⁶⁵ Yakup KEPENEK, **Gelişimi...**, s.50.

yatırımları toplam KİT yatırımları içinde %8 ile %11 arasında değerler almış ve 1993 yılı itibariyle %6,9 oranına inmiştir.

Ulaştırma-haberleşme ve enerji sektörlerinin IV.plan döneminde, sırasıyla %14,5 ve %32,9 olan toplam KİT yatırımları içindeki payları, 1993 yılında yine sırasıyla %45,7 ve %37 olarak gerçekleşmiştir. Yukarıdaki tablolardan ve açıklamalardan anlaşılacağı gibi, son yıllarda KİT'ler, yatırımlarının yoğunluğunu imalat sanayii gibi üretken sektörlerden alt yapı alanına kaydırmıştır.

Bilindiği gibi ekonomide büyük bir dönüşümün yaşandığı yıllar olan 1980'lerdeki temel amaçlardan birisi devletin yatırım ve üretim alanlarını daraltmaktı¹⁶⁶. Bu amaçla özellikle 1985 sonrasında KİT'lere yönelik herhangi bir yatırım yapılmazken özellikle 80'lerin ortalarına kadar artış gösteren yatırım harcamaları bu dönemden sonra tablolardan da görüldüğü gibi gerilemeye başlamıştır.

D. KİT'LERİN TOPLAM İSTİHDAM İÇİNDEKİ PAYI

Temelde yatırım harcamaları istihdam düzeyinin de bir göstergesidir. Gelişmekte olan her ülkede olduğu gibi işsizliğin temel sorunlardan biri olduğu ülkemizde de yatırımcı kuruluşlar olarak KİT'lerin istihdama katkısı ayrı bir önem arz etmektedir. Bu amaçla hazırlanan Tablo 14 KİT'lerin 1980-1992 yılları arasında sektörler itibariyle toplam istihdam içindeki payını göstermektedir. Sözü edilen yıllar arasında, daha önce de belirtildiği gibi KİT'lerin GSYİH içindeki payı %10-16 arasında değişirken toplam istihdam içindeki payı ise GSYİH içindeki payına kıyasla oldukça düşük seviyede gerçekleşmiştir.

¹⁶⁶ GÖRGÜLÜ, s.9.

Tablo 14: KİT'lerin Sektörler İtibariyle İstihdam İçindeki Payı (%)

Sektörler	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992
1. Tarım	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Sanayi	18,9	21,3	15,7	14,8	14,4	14,6	11,7
3. Hizmetler	6,2	7,0	5,6	5,6	5,2	5,4	5,4
Toplam (KİT/ TR)	3,8	4,7	4,5	4,3	4,1	4,3	4,1

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporları ve HDTM 1993 Yılı Raporundan Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

Tablo 14'den görüldüğü gibi, 1980-1992 arasında KİT'lerin toplam istihdam içindeki payı, %3,8'den %4,1'e çıkmasına rağmen sonuç itibariyle GSYİH içindeki payına kıyasla oldukça düşüktür. Bu durum, KİT'lerin daha çok sermaye yoğun üretim metodları ile faaliyette bulunmasına bağlanabilir. (petro-kimya ve demirçelik sektörleri v.b).

Alt sektörler bazında durum değerlendirmesi yaptığımızda, KİT'lerin tarım sektörü istihdamı içinde belirgin bir etkisinin olmadığı görülmektedir. Sanayi sektörü istihdamı içinde, 1980 yılında %18,9 olan payı 1985 yılında %21,3 e yükselmiş, ardından 1992 yılında %11,7 ye gerilemiştir. Bu gerileme de özellikle 1985 sonrası KİT'lerde personel sayısını azaltarak cari giderlerin düşürülmesi politikalarının büyük etkisi vardır. Bu gerilemeye rağmen tablodan da görüldüğü gibi, KİT'lerin alt sektörler bazında istihdam içinde en büyük paya sahip olduğu sektör yine sanayi sektörüdür. Hizmetler sektöründe ise, KİT'lerin istihdam içindeki payı 1985 yılında %7 ye çıkmış ancak, izleyen yıllarda azalmış ve 1992 yılında %5,4 olarak gerçekleşmiştir.

1992 yılı itibariyle KİT'lerde toplam 785.000 kişi istihdam edilmektedir¹⁶⁷. Türkiye'de ortalama hane halkı büyüklüğünün 5 kişi

¹⁶⁷ T.C. Başbakanlık YDK 1992 KİT Genel Raporu, Ankara, 1994, s.43.

olarak düşünülmesi durumunda, KİT'ler yaklaşık 4 milyon kişiyi yakından ilgilendirmektedir.

E. KİT'LERİN VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ PAYI

KİT'lerin ödemiş olduğu vergiler arasında kurumlar, emlak ve katma değer vergileri yanında bazı özel vasıtalı vergilerde bulunmaktadır¹⁶⁸. KİT'lerin toplam vergi gelirleri içindeki payını gösteren tablo 15'den görüldüğü gibi, 1985 yılında KİT'ler devlete 2.316 milyar tutarında vergi ödemesinde bulunmuşlardır. Anılan yıl itibari ile bu tutar toplam vergi gelirlerinin %55 gibi büyük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Tablo 15: KİT'lerin Toplam Vergi Gelirleri İçindeki Payı (Cari Fiyatlarla)

Yıllar	KİT Top. Vergi Ödemeleri (Milyar TL)	Artış (%)	Türkiye Top.Ver.Has. (Milyar TL)	Artış (%)	KİT / Türkiye (%)
1985	2.316	-	4.198	-	55
1986	3.416	47,4	7.326	74,5	47
1987	4.188	22,5	11.140	52,0	38
1988	6.347	51,5	18.647	67,3	34
1989	10.159	60,0	34.059	82,6	30
1990	12.397	22,0	61.266	79,8	20
1991	26.058	110,0	78.643	28,3	33
1992	44.447	70,5	141.602	80,0	31

Kaynak: Başbakanlık YDK'nun Çeşitli Yıllara Ait KİT Raporlarından Yararlanarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

1985 yılından sonra, KİT'lerin toplam vergi gelirleri içindeki payında (bir yıl hariç) bir azalma eğilimi ortaya çıkmış ve 1992 yılında yapılan 44.447 milyar tutarındaki vergi ödemesine karşılık, toplam vergi

¹⁶⁸ ATASOY, s.100.

gelirleri içindeki payı %31 olarak gerçekleşmiştir. Uygulanan finansman politikaları bu azalmanın temel nedeni olarak gösterilebilir. Özellikle 1980'lerin ikinci yarısından itibaren KİT'ler, finansman politikası aracı olarak borçlanmaya ağırlık vermişler ve büyük faiz yükleri altına girmişlerdir. Ödenen faizlerin kurumlar vergisinden muaf tutulması, sonuçta KİT'lerin vergi ödemelerinin azalmasına neden olmuştur.

Yukarıdaki tablo incelendiğinde görüleceği gibi, izlenen dönem boyunca 1991 yılı dışında KİT'lerin vergi ödemelerinin yıllık artışı Türkiye toplam vergi hasılatı yıllık artışının gerisinde kalmıştır. 1991 yılında ise KİT vergi ödemeleri bir önceki yıla göre %110 oranında artarken aynı dönem Türkiye toplam vergi hasılatı artışı %28,3 olarak gerçekleşmiştir. KİT vergi ödemelerinde meydana gelen bu artış büyük ölçüde dolaylı vergilerdeki artışın etkisinden kaynaklanmıştır. Örneğin ilgili yılda TÜPRAŞ'a tahakkuk etmiş olan 10.206 milyar tutarındaki verginin içinde yaklaşık %80 lik bir paya sahip olan ve 8.058 milyarlık bölümün akaryakıt tüketim vergisine ait olduğu tesbit edilmiştir¹⁶⁹.

Ulusal ekonomi içindeki yeri yukarıda anlatıldığı gibi olan KİT'ler, 1980'li yıllara gelindiği zaman kendilerini bir özelleştirme akımı içinde bulmuşlardır. Buna gerekçe ise ekonomik başarısızlıklarıdır. Bu başarısızlıklarının altında yatan temel neden ise büyük ölçüde, kamu kuruluşu olmaları nedeniyle verimsiz çalışmaları gösterilmektedir. Bu bağlamda bundan sonraki bölümde öncelikle verimlilikle ilgili genel bilgilerin ardından verimliliğin önemi vurgulanmakta, daha sonra da çalışmanın gelişimi içinde verimlilik-özelleştirme ilişki ortaya konulmaktadır.

¹⁶⁹ T.C.Başbakanlık YDK 1991 KİT Genel Raporu, Ankara, 1993.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

VERİMLİLİK İLE ÖZELLEŞTİRME ARASINDAKİ İLİŞKİ

I. VERİMLİLİĞİN TANIMI VE ÖNEMİ

A. VERİMLİLİĞİN TANIMI

1. Genel Olarak Verimlilik Kavramı

İktisat biliminin en eski kavramı olan ve ilk defa Fizyokratlar'ın öncüsü Quesney tarafından kullanılan verimlilik, kavram olarak ancak 20. yüzyılın başından itibaren açık bir anlama kavuşabilmiştir¹⁷⁰. Verimlilik genelde kesin olmaktan uzak, tanımlanmasında teorik güçlükler ve ölçülmesinde teknik sorunlar olan bir kavramdır. Bununla birlikte gerek mikro, gerekse makro düzeyde verimlilik tanımı ve ölçümü, emeğe göre verimlilik ve sermayeye göre verimlilik biçiminde ifade edilerek yaygın biçimde kullanılmaktadır¹⁷¹.

¹⁷⁰ Bilgütay AKŞİT, "Verimliliğin Ölçülmesi ve İşgücü Verimliliğini Artırma Yöntemleri", İKTİSAT VE SOSYAL BİLİMLER, BURSA ÜNV.İKT. VE SOSYAL BİL.FAK. DERGİSİ, C:1, S:2, 1980, s.63.

¹⁷¹ Erdoğan ALKİN, "Türkiye Ekonomisinde Verimlilik", içinde, Ord.Prof.Dr. Ömer Celal SARC'a Armağan, İÜ Yayını, No:3325, İstanbul, 1986, s.149.

Günümüz toplumlarında verimlilik kavramına büyük değer verilmekte ve bu nedenle çeşitli alanlarda verimliliğin belirlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi konularında yoğun çalışmalar yapılmaktadır. Bir kişinin, bir örgütün, bir makinenin ya da bir sosyo-ekonomik sistemin verimliliğini ölçme ve değerlendirme günümüz araştırmacılarının ilgi alanları içinde önemli bir yer tutmaktadır.

Verimlilik konusu günümüz araştırmacılarının yoğun ilgi alanları içinde olmasına rağmen aynı zamanda farklı anlayış, yorum ve değerlendirmelere de neden olmaktadır. Bireyler meslek gruplarına ve ilgilendikleri faaliyet konularına göre verimliliğe farklı anlamlar yüklemektedirler. Yatırımcılar açısından daha çok, kârlı yeni yatırım imkanları sağlayan verimlilik, işçiler için daha yüksek ücret, daha kısa çalışma süresi, daha çok tatmin duyma demektir. Tüketiciler ve tüm toplum açısından ise verimlilik, daha kaliteli ve ucuz mal veya hizmet, ihtiyaçların daha etkin karşılanması anlamına gelir¹⁷².

Verimlilik, latince kökü “prodüçüre” olan ve günümüzdeki “prodüktivite” sözcüğünün karşılığı bir kavramdır. Verimlilik veya prodüktivite sözcüğü herşeyden önce belli bir dönemdeki üretim faaliyeti sonucu gerçekleştirilen çıktı ile bu çıktının elde edilmesi için kullanılan girdi arasındaki ilişkiyi ifade etmekte ve kısaca;

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Çıktı}}{\text{Girdi}}$$

olarak tanımlanmaktadır. Aslında verimlilik geniş anlamda ve dar anlamda olmak üzere iki biçimde tanımlanmaktadır¹⁷³. Dar anlamda verimlilik, yukarıda tanımladığımız gibi çıktı ile girdi arasındaki fiziksel ilişkiyi gösteren bir orandır. Geniş anlamda verimlilik ise, ekonomik

¹⁷² A.D BOHRA, “**Verimlilik Kavramı ve Anlamı**”, Türkiye’de Verimlilik Akımının Gerçekleştirilme Olanakları Sempozyumu, MPM Yay. No:330, Ankara, 1985,s.10

¹⁷³ E. MARVIN, P. E. MUNDEL, **Improving Productivity and Effectiveness**, Printice-Hall, Inc.,1983, s.11-15.

amaçlara ulaşmada araçların duyarlılık ve etkinliğini ölçen soyut bir kavram olarak tanımlanmakta ve bu anlamda, gelir dağılımından istihdama, demografik yapıdan endüstri ilişkilerine kadar bir çok alanı etkileyen ve bunlardan etkilenen bir olgu olarak kabul edilmektedir¹⁷⁴. Fakat gerek uygulamada gerekse literatürde verimlilik denilince dar anlamda verimlilik anlaşılakta, yani belli bir zamanda birim üretim faktörüne isabet eden üretim miktarı veya o faktörün ortalama ürünü olarak tanımlanmaktadır.

Verimlilik, üretimden elde edilenlerin üretim sırasında harcanan üretim faktörlerine oranını ifade ettiğine göre, verimliliğin arttırılabilmesi için; ya üretimde kullanılan faktörlerin miktarını sabit tutarak üretim miktarını arttırabilmek ya da üretim miktarını sabit tutarak kullanılan üretim faktörleri miktarını azaltabilmek gerekmektedir.

2. Çeşitli Verimlilik Kavramları

Verimlilik kavramı, genellikle verimliliğin ölçülmesi konusunda yapılan çalışmalarda çeşitli şekillerde ele alınabilmektedir. Bunlardan başlıcaları; toplam faktör verimliliği, kısmi verimlilik, teknik verimlilik, ve ekonomik verimliliktir.

Kısmi Verimlilik: Toplam çıktının tüm üretim faktörlerine değil de her bir girdiye ayrı ayrı bölünmesi kısmi verimlilik kavramını ortaya çıkarmakta ve işgücü verimliliği, sermaye verimliliği, hammadde verimliliği gibi ele alınan girdilerin ismi ile anılmaktadır. Kısmi verimlilik adından da anlaşılacağı gibi tek bir üretim faktörüne bağlı olarak çıktıda meydana gelen değişmeyi belirler. Bu verimlilik katsayısı belli bir zaman dilimi içinde söz konusu faktörden sağlanan tasarrufları göstermesi bakımından uygun bir ölçüdür.

¹⁷⁴ Ergün YENER, Serpil ÖZDAMAR, "Verimliliğin Sosyo Ekonomik Boyutu", VERİMLİLİK DERGİSİ, (Özel Sayı), 1990, s.11.

İşgücünün üretimin tek sosyal ve evrensel faktörü olmasına bağlı olarak, bir kısmi verimlilik türü olarak emek verimliliği, günümüzde büyük önem kazanmıştır. Öyleki, özel olarak belirtilmediği sürece kısmi verimlilik kavramından genel olarak emek verimliliği anlaşılmaktadır¹⁷⁵.

Toplam Faktör Verimliliği: Toplam faktör verimliliği belli bir üretim faaliyeti sonucunda elde edilen toplam çıktının bunun elde edilmesinde kullanılan üretim faktörlerine oranı şeklinde tanımlanır. Bu verimlilik türünde çıktı üretimde kullanılan tüm faktörler ile karşılaştırmaya tabi tutulur. Bütün üretim faktörlerinin dikkate alınarak performansın tüm olarak değerlendirilmesi bu verimlilik türünün bir avantajıdır.

Verimlilik artışlarının bir ekonominin üretim potansiyeli üzerindeki etkisi düşünüldüğü zaman, ekonominin tüm etkenliğindeki değişmeyi doğru ve tam olarak tahmin etmeye yardımcı olacak bir araca ihtiyaç doğmaktadır. Üretim üzerinde etkili olan ve niceliksel hale getirilebilen tüm faktörlerin içerildiği bir analize imkan veren toplam faktör verimliliği analizleri, verimlilik düzeyini ve değişim yönünü saptadığı gibi değişimin nedenlerine ilişkin değerlendirilmeler yapılmasına imkan verir¹⁷⁶. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, toplam faktör verimliliği oranında yer alan toplam çıktının ve bu toplam çıktının elde edilmesinde kullanılan toplam üretim faktörü miktarının ölçülmesi bu konunun en zor yönünü oluşturmaktadır¹⁷⁷.

Teknik Verimlilik: Belli miktardaki çıktının eskisine oranla daha az zaman ve çaba sonucu elde edilmesi teknik verimlilik kavramı ile ifade edilir. Buna üretilen mamülün yapısı, uygulanan üretim metodu gibi unsurlar etki eder.

¹⁷⁵ Eyüp BEDİR, "Verimlilik ve Ücret Sistemleri", İş Değerlendirmesi, Verimlilik ve Ücretler Semineri, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1990, s.28.

¹⁷⁶ A. Haşım KÖSE, Büyüme ve Verimlilik, MPM Yay., No:471, Ankara, 1992, s.7.

¹⁷⁷ AKŞİT, s.65.

Ekonomik Verimlilik: Günümüzde artık verimliliğin ekonomik yönü sosyal yönünden daha fazla önem kazanmıştır. Bu nedenle özellikle verimlilik denildiği zaman ekonomi açısından ele alınan ve çeşitli hesaplamalara bağlı olarak elde edilen sonuçlar anlatılmaktadır. Bu açıdan bir ekonominin dinamik karakterini ortaya koyan bir kavram olarak verimlilik her şeyden önce bu yönüyle tanıtılmaktadır¹⁷⁸.

Bir ülkedeki üretim kaynaklarının en verimli olacak şekilde kullanılmasına ekonomik verimlilik denir. Ekonomik verimliliğin ölçülmesi amacı ülkedeki üretimin gelişme hızını, gerek devreler itibari ile gerekse öteki ülkelerle karşılaştırarak bazı sonuçlara ulaşmaktır¹⁷⁹.

3. Verimlilik ve Diğer Performans Göstergeleri İlişkisi

Verimliliğin tam bir kavram olarak ortaya çıkmasını sağlayabilmek için kendisine yakın anlamlar taşıyan bazı terimleri de ortaya koymak gerekmektedir.

Randıman: Verimlilik (Prodiktivite) ile en çok karıştırılabilecek terimlerin başında gelmektedir. Randıman çıktı açısından ölçü olarak kullanılmakta ve kısa bir zaman süresini içermektedir¹⁸⁰. Bu yönüyle, daha uzun zaman (ay, yıl vb) süresi içinde ölçülen verimlilikten farklıdır. Bu bağlamda bir motorun, bir işçinin, bir hammaddenin ya da toprağın randımanından söz edilebilir.

Bir çok durumda kullanılacak bir üretim aracının belirli bir süredeki verimi veya kapasitesi önceden tespit edilir. Fiili miktar ile önceden tesbit edilen üretim miktarı karşılaştırılarak randıman tayin edilir. Örneğin elektrikle çalışan bir motorun randımanının %95 olması bu motorun kullandığı enerjinin %95'ini muharrik kuvvet olarak

¹⁷⁸ BEDİR, s.28.

¹⁷⁹ AKŞİT, s.66.

¹⁸⁰ Serdar KÜÇÜKBERKSUN, **İşletmelerde Prodiktivite Denetimi**, Sönmez Endüstri Holding Yay., No:1, İstanbul, 1984, s.18.

vermesi anlamına gelir. Verimlilik ise birim girdi başına çıktıyı gösteren bir orandır. Bu anlamda verimlilik, işletme bazında hesaplanabileceği gibi, bir endüstri dalı ya da bir ülkedeki sektörler çapında da hesaplanabilir. Randıman ve verimliliğin anlam olarak yaklaşması daha çok bir üretim faktörünün verimliliğinin ölçülmesi durumunda ortaya çıkmaktadır.

Rasyonellik: 1930'lu yıllarda verimlilik anlamında kullanılan rasyonellik kavramından bu gün; yapılan bilimsel çalışmalar sonucunda kaynakların akla en uygun ve en iyi sonucu sağlayacak şekilde bir araya getirilmesi anlaşılır. Rasyonellik dar anlamda üretim odaklı bir kavram olarak algılanmasına karşılık geniş anlamda, teşebbüsün tedarikten pazarlamaya dek bütün fonksiyonlarında uygulanabilecek felsefi bir yaklaşım olarak ele alınabilir. Rasyonellik yukarıdaki tanımdan başka; belirli üretim miktarının en az maliyetlerle üretilmesi ya da belirli bir üretim miktarının en fazla satış hasılatı sağlayacak şekilde satılması için çaba harcamak, şeklinde de tanımlanabilmektedir¹⁸¹. Bu anlamda rasyonellik prensiplerine uyulan bir iş yerinde verimlilik artar. Verimlilik ile rasyonellik arasındaki ilişkisi ise işte buradan gelmektedir.

Kârlılık (Rantabilite): Kârlılık (rantabilite) kavramı da verimlilikle karıştırılabilir. Kârlılık kavramı teşebbüs ile ilgili bir terim olduğundan kârlılık ile ilgili incelemeler, işletme faaliyetleri hakkında bir yargıya varmak amacıyla yapılmaktadır.

Kârlılık, genellikle belirli bir zaman dilimi içinde işletme faaliyetleri sonucu elde edilen toplam kârın yine aynı dönem içinde işletmede kullanılan sermayeye oranıdır. Kârlılık kendi içinde, öz sermaye ve toplam sermaye kârlılığı olmak üzere ikiye ayrılır. Buna göre; kârın öz sermaye tutarına bölünmesiyle bulunan orana öz sermaye kârlılığı (mali kârlılık), kârın toplam sermayeye bölünmesiyle bulunan orana da

¹⁸¹ İ. Melih BAŞ, Ayhan ARTAR, **İşletmelerde Verimlilik Denetimi**, MPM Yayını, No:435, Ankara, 1991, s.63.

toplam sermaye kârlılığı (ekonomik kârlılık veya aktif kârlılığı) denilmektedir¹⁸².

Tanımdan da anlaşılacağı gibi kârlılıkta sermayenin verimi söz konusudur. Buna mali verimlilik de denilebilir. Kârın satış tutarı ile satılan miktarın maliyeti arasındaki pozitif fark olduğu bilinmektedir. Buradan kârlılığın satış tutarı ile ilgili olduğu ortaya çıkmaktadır. Verimlilik ise genellikle fiziki olarak ölçülür ve üretim miktarındaki artışları ifade eder.

Bir işletmenin yaşamına devam etmesi açısından kârlılığın (rantabilite) önemi azımsanmamakla birlikte, iktisadi faaliyetlerin amacının sadece kârlılık ile sınırlandırılması da doğru değildir. Özellikle üretim faaliyetlerinde üretim faktörlerinden optimal faydanın sağlanmasını öngören verimliliğin gerçekleştirilmesi kârlılıktan çok daha önemli bir amaçtır. Öyleki verimlilikte meydana gelen bir artışın aynı şekilde kârlılığı da olumlu yönde etkileyeceği kesin olmasına rağmen, kârlılıkta meydana gelecek bir artışın verimliliği olumlu etkileyeceği konusunda bir kesinlik yoktur.

İktisadilik: Literatürde iktisadilik kavramı ile ilgili olarak çeşitli görüşler ileri sürülebilmekte, aynı zamanda da anlamı diğer performans göstergeleriyle genellikle karıştırılmaktadır. İktisadiliğin doğru bir tanımını verebilmek, herşeyden önce bu kavramın ilgili olduğu alanın tam olarak belirlenmesine bağlıdır. İktisadiliğin alanı da verimlilikte olduğu gibi işletmedir. Ancak bu oranı oluşturan unsurlar, verimlilikten farklı olarak, üretimden elde edilen gelir ve üretimin maliyet giderleridir.

Bu bağlamda genel olarak iktisadilik, üretilen miktarların satış hasılatının bu satış hasılatının oluşmasını sağlayan mal ve hizmetlerin maliyetine oranı olarak tanımlanır. Para birimi ile ifade edilen iktisadilik kavramı içinde satış hasılatı olarak, net satış hasılatının alınması konusunda genel bir görüş birliği olmasına rağmen, maliyet

¹⁸² BAŞ, ARTAR, s.50-51.

olarak satılan malların maliyetinin mi yoksa toplam maliyetin mi alınacağı konusunda bir netlik yoktur¹⁸³. İktisadiliğin en az 1'den büyük olması istenir, bu oranın 1'e eşit olması satış hasılatı ile maliyetlerin eşit olduğu başabaş noktasını ifade etmektedir.

Görüldüğü gibi bu kavramda da değerler birbirine oranlanmakta ve kârlılıkta olduğu gibi burada da satış tutarı dikkate alınmaktadır. Değer olarak verimlilik ölçümlerinde, üretim birimi sayısı (output), birim fiyat ile çarpılıp bulunan tutar (sabit fiyatlarla) çalışılan iş saatine bölünür. Fiziki verimlilik yanında değer olarak verimlilikte bu yönü ile iktisadilikten ayrılmaktadır.

Etkenlik (Efficiency): Belirli bir çıktı miktarının elde edilmesi için kullanılan işçilik hammadde malzeme ve dışarıdan sağlanan fayda ve hizmetler gibi kaynakların ne kadar etken kullanıldığını ortaya koymak için kullanılan bir kavramdır¹⁸⁴. Etkenlik derecesi, standart değer fiili değere oranlanması yoluyla hesaplanır. Standart değer teknik imkanlarla elde edilmesi mümkün olan değerdir. Üretimdeki standart değere ulaşılmadığı sürece etkenlik derecesi düşük olacaktır. Bu şartlarda üretimi arttırmak için daha fazla zaman, emek ve materyal harcamak gerekecektir. Görüldüğü gibi etkenlik de verimlilikten farklıdır. Üretimde çıktıların girdilere oranı yerine standart değerler fiili değerlere oranlanmaktadır.

Buraya kadar genel olarak verimlilik kavramını tanımlayıp, verimliliğin diğer performans göstergeleri ile ilişkisine değinmiş bulunmaktayız. Bundan sonra gerek ulusal ekonomiler, gerekse ulusal ekonomileri oluşturan çeşitli ekonomik birimler açısından verimliliğin önemi ortaya konulabilir.

¹⁸³ Tamer MÜFTÜOĞLU, *İşletme İktisadı*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.4.

¹⁸⁴ Alan LAWLOR, "**Productivity 2000: A Bridge to the Future**", *Fifth World Productivity Congress*, Jakarta, Indonesia, 1986'dan aktaran: BAŞ ve ARTAR, s.33.

B. VERİMLİLİĞİN ÖNEMİ

Son yıllarda dünyada ve ülkemizde verimlilik giderek önemli bir kavram haline gelmiştir. Verimliliğin, bugünkü anlamı ile öneminin kavranamamış olması 2. Dünya Savaşı sonrası döneme kadar üzerinde ciddi çalışmalar yapılmasına engel olmuştur. 2. Dünya Savaşı sonrası gelişen sevk ve idarecilikle birlikte verimlilik çalışmaları üzerinde bir çok ülkenin araştırmalar yaptığı ve bu araştırma sonuçlarını çeşitli endüstrilerde kullandıkları bilinmektedir¹⁸⁵.

Verimlilik kavramının öne çıkmasında günümüz dünyasının bazı gelişmelerinin de önemli rolü vardır. Bu gelişmelerden bazılarını aşağıdaki gibi sıralayabiliriz¹⁸⁶:

i. Yoğun talep, ölçek ekonomileri, yeni kaynakların yoğun kullanımı gibi 1950 ve 1960'lı yılların uygun ve elverişli koşullarının büyük ölçüde günümüzde devam etmiyor olması.

ii. Artan petrol fiyatları (özellikle 1970'ler), artan sermaye maliyeti ve enflasyon sonucunda yatırımlarda ortaya çıkan yavaşlama gibi gerek dünya, gerekse ulusal ekonomilerde beliren rahatsızlık ve karışıklıklar.

iii. Bir çok alanda hızlanan teknolojik gelişmeye bağlı olarak sermaye ve işgücünden tasarruf sağlayan teknolojik uygulamaların artması, aynı zamanda paradoksal olarak bazı gelişmiş ülkelerin yetişmiş işgücü azlığından dolayı sermaye yoğun teknolojiyi yeğlemesi, buna karşılık gelişmekte olan ülkelerde sermaye kıtlığı ve büyük oranlardaki işsizlik sorunu nedeniyle, mevcut olan insan kaynaklarının daha etkin kullanımı, geliştirilmesi ve yeni işler yaratılmasının teşvik edilmesinin gündeme gelmesi.

¹⁸⁵ Mehmet ÇİFTLİKLİ, "İşgücü Verimliliğinin Arttırılması", D.E.Ü. İKT. İDARİ BİL. FAK. DERGİSİ, C:3, S:2, 1988, s.167.

¹⁸⁶ İ Melih BAŞ, "Sanayi Teşebbüllerinde Verimlilik Denetimi", STANDARD DERGİSİ, (Özel Sayı), 1989, s.49.

Bugün artık 2000'li yıllarda yaşanacak gelişmelerin temelinde verimlilik ve bilgi kavramlarının yattığı bilinmektedir. Verimlilik düzeyi ile bir taraftan refah, yaşam düzeyi, gelir bölüşümü gibi makro konular, diğer yandan da ücretler, maliyetler gibi temel değişkenler arasında somut ilişkiler kurulmaktadır. Ülkeler arası karşılaştırmalarda ve işletmelerin başarılarının ortaya konulmasında bir gösterge olan verimliliğin bu bağlamda ulusal ekonomiler, işletmeler, çalışanlar ve tüketiciler açısından önemi ayrı ayrı incelenebilir.

1. Ulusal Ekonomiler Açısından Verimliliğin Önemi

Verimlilik ekonomi biliminde, özellikle makro ekonomide daha geniş bir biçimde ele alınmakta ve tanımlanmaktadır. Makro açıdan verimlilik tüm faktörlerin en iyi biçimde kullanılması anlamını taşır. Üretim faktörlerinin üretebilme yetenekleri olarak ele alındığında verimlilik, bu faktörlerin kalkınmaya katkılarının bir ölçüsü gibi kullanılabilir.

Toplumların genel hedefi olan kalkınma, refah düzeyinin yükseltilmesini amaçlamaktadır. Kaynakların kısıtlı, buna karşılık ülke nüfusunun mevcut kaynaklara göre nisbi olarak fazla ve ihtiyaçların sonsuz olduğu ulusal ekonomilerde, hedeflenen refah düzeyine varılabilmesi kaynakların en iyi şekilde, yani verimli olarak kullanılmasına bağlıdır¹⁸⁷. Bu anlamda her alanda olduğu gibi, ekonomik kalkınmanın sağlanmasında da verimliliğin hayati bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Kantite ve kalite itibarıyla maddi ve beşeri kaynakları yeterli olmayan AGÜ'lerin; emek, sermaye, makine, bilgi ve teknoloji gibi üretim için zorunlu olan kaynakları en verimli ve etkin şekilde kullanmaları, içinde bulunulan kısır döngünün kırılması için

¹⁸⁷ Ali TİGREL, "Verimliliğin Önemi ve Kalkınma Planları", VERİMLİLİK DERGİSİ, (Özel Sayı), 1990, s.13.

zorunlu bir yoldur. Düşük düzeydeki verimlilik bu ülkelerin kalkınmasında en önemli engellerden birisidir¹⁸⁸. Bu ülkelerin kalkınmaları, çeşitli sektörlerdeki kaynakların verimli kullanılarak gelişme kaydetmelerine bağlıdır.

Verimlilik artışlarının ekonomik hayatta oynadığı rol, sadece ekonomik kalkınmayı mümkün kılan önemli bir araç olarak tek yanlı değil, aynı zamanda böyle bir ekonomik kalkınmayı istikrar içinde, enflasyona imkan vermeden sağlayabileceği için iki yönlüdür. Bilindiği gibi özellikle AGÜ'lerde yatırımlar arttıkça enflasyonist eğilimler de ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan ilgili ekonomiler genellikle tam istihdam seviyesindeymiş gibi kabul edilirler. Eğer yatırımlarla birlikte verimlilik düzeyi de arttırılabilirse ekonomiyi bu gibi dengesizliklerden kurtarmak mümkün olacaktır. Çünkü verimlilik düzeyinde meydana gelen artışlar reel gelirleri arttırarak, fiyatların sabit kalmasına ve böylece, hem ekonomik kalkınmaya hem de kalkınmanın istikrar içinde sağlanmasına imkan verecektir¹⁸⁹.

Ulusal düzeyde verimliliğin arttırılması ve buna bağlı olarak ulusal gelirin yükseltilmesi, bunun yanında kişi başına düşen gelirin dengeli bir şekilde arttırılması, ulusal ekonomi politikalarının temel hedefleri arasındadır. Verimliliğin ulusal refahı arttırmadaki önemi bugün artık herkes tarafından kabul edilmektedir¹⁹⁰. Örneğin 1966-1983 yılları arasında Singapur'da kişi başına düşen gelir artışının %50'sinden fazlasının emek verimliliğindeki artıştan kaynaklandığı ortaya çıkmıştır¹⁹¹.

¹⁸⁸ Kazım KÖROĞLU, **Verimlilik Yönetimine Japon Yaklaşımı ve Kazukiyo Kurosowa Modeli**, MPM Yay., No:507, Ankara, 1993, s.36.

¹⁸⁹ Erden ÖNEY, **Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi**, AÜ. Siy.Bil.Fak.Yay.,No:265, Ankara, 1968, s.9.

¹⁹⁰ Deniz BÜYÜKKILIÇ, "OECD Ülkelerinde Uluslararası Verimlilik Karşılaştırmaları (1980-1991)", KALKINMADA ANAHTAR VERİMLİLİK DERGİSİ, S:67, Temmuz 1994, s.6.

¹⁹¹ Joseph PROKOPENKO, (Çev; Olcay BAYKAL ve diğerleri), **Verimlilik Yönetimi**, MPM yay. No:476, Ankara, 1992, s.7.

Bir ekonominin tümünü verimli hale getirmeden globalleşen dünya ekonomisine uyum sağlamak ve dünya ticaretinden giderek artan oranda pay almak da mümkün değildir. Bu bağlamda verimlilik aynı zamanda bir ulusal ekonominin rekabet gücünün de belirleyicisi konumundadır. Verimlilik düzeyi artan bir ekonomi, daha ucuz ve kaliteli mallar üreterek uluslararası piyasalarda rekabet üstünlüğü elde etme imkanlarına sahip olabilmektedir.

2. İşletmeler Açısından Verimliliğin Önemi

Verimliliğin üretimle ilişkili bir kavram olduğu bilinmektedir. Üretim ise birer ekonomik birim olan işletmeler tarafından yerine getirildiğine göre, bu bağlamda verimliliğin işletmeler açısından ayrı bir önem arz ettiği söylenebilir.

İşletmelerde verimliliğe; üretim sürecinde kullanılan hammadde, malzeme, emek, arazi, makine, donatım ve enerji gibi kaynakların ne ölçüde etkin kullanıldığını belirleyen bir gösterge olarak bakılmaktadır. Üretim düzeyi ile tek tek ya da toplu olarak yakın ilişkisi olan bu girdilerin, üretimle ilişkilerini belirleyen kendi verimlilik oranlarının bilinmesi ve bunların değişik koşullar altında eğilimlerinin izlenmesi, gerektiğinde bunlardan bir ya da bir kaçının nitelik veya niceliğinin değiştirilip diğerlerinin yerine kullanılarak en iyi girdi bileşiminin ve en yüksek üretim düzeyinin elde edilmesine olanak sağlar¹⁹².

İşletmelerin başarılarının ölçülmesinde verimliliğin rolü büyüktür. Bir çok durumda işletmeler arası karşılaştırmalar verimlilikleri açısından yapılmakta ve performanslarının değerlendirilmesinde kullanılmaktadır.

İşletmelerde üretime katılan girdi miktarı ne kadar az, elde edilen çıktı ürün miktarı ne kadar çok olursa verimlilik o derece yüksek

¹⁹² Abdullah DOĞAN ve diğerleri, **İmalatçı Kamu Kuruluşlarında Verimlilik Karşılaştırmaları**, MPM Yay., No:385, Ankara, 1989, s.9.

olacaktır. Verimliliğin yüksek olması durumunda maliyetler düşük ve toplam üretim miktarı yüksek demektir. Bunun sonucunda işletmenin rekabet gücü artacak, satışları ve toplam kârı yükselecek, daha yüksek ücret ödeme imkanı yanında yeni yatırım imkanları da artacaktır.

Bilindiği gibi tüm üretim faktörlerini tedarik ederek en yüksek kalite ve miktarda üretimi sağlayacak şekilde planlamak, koordine etmek, denetlemek ve yönetmek işletme yöneticilerinin temel görevlerindendir¹⁹³. Buna göre verimlilik, işletme yöneticilerinin performans ve başarılarının ölçülmesi açısından da ayrı bir önem taşımaktadır. Ayrıca günümüz işletmelerinde yönetimin ekonomik ve teknik yönlerinin birbirini tamamlayacak şekilde önem kazandığı ve bir çok durumda yöneticilerin teknik konular dışında ekonomik konulara yabancı kaldığı düşünülürse, bu noktada verimlilik ve verimlilik ölçümünün yöneticiye gerek teknik, gerekse ekonomik sorunları çözmede yardımcı olacağı da bir gerçektir.

3. Çalışanlar Açısından Verimliliğin Önemi

Çalışanlar açısından verimlilik, gelir bölüşümü yönünden büyük önem taşımaktadır. Ücret artışlarının sadece tarafların toplu pazarlık güçlerine bağlı olarak belirlenmesi sonucunda, verimlilik artış oranından fazla olan ücret artışları rekabetçi bir ekonomide enflasyona ve işsizliğe neden olabilmektedir¹⁹⁴. Oysa gelirler ve ücretteki aşınmanın, fiyat endekslerindeki artışların yansıtılması yoluyla önlenmesinin yanısıra, verimlilik artışlarına bağlı ek düzenlemelerin yapılması, hem gelir dağılımındaki bozulmayı, hem de işsizlik ve enflasyon artırıcı etkileri önleyici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

¹⁹³ Alan C. GREENE, (Çev:Yakut GÜNERİ) **Verimlilik Nasıl Artırılır?**, İlgı Yayıncılık Limited Şirketi, İstanbul, 1988, s.20.

¹⁹⁴ Tor DAHL, (Çev: Rıdvan BOZKURT), "**Ulusal Verimlilik Stratejisinin Geliştirilmesi**", VERİMLİLİK DERGİSİ, 1992/1, s.11.

Verimlilik artışı, çalışanların bilgi ve becerilerinin artması, nitelik kazanmaları ve daha çok aranır hala gelmelerine sebep olacağı gibi, aynı zamanda verimlilik ve ücret artışı ilişkisi de, çalışanlar açısından daha fazla ücret artışı, daha fazla işgüvenliği, daha huzurlu çalışma ortamı demektir.

Verimlilik artışlarının ücret ve gelirlerde bir artış anlamına geldiğinin toplumu oluşturan herkesçe anlaşıldığı ve bunun güvencelerinin sağlandığı bir ortamda, çalışanlar bir taraftan kalkınmadan pay almış olacaklar, diğer yandan da verimlilik artışlarına katkıda bulunmak yönünden teşvik edilmiş olacaklardır.

4. Tüketiciler Açısından Verimliliğin Önemi

Tüketiciler açısından da verimlilik son derece önemlidir. Bilindiği gibi ürünlerin fiyatı, ara girdi maliyetlerine emek ve sermaye gibi temel girdi maliyetlerinin ilave edilmesiyle oluşur. Bu nedenle girdilerin verimliliği ile fiyatlar arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Yapılan araştırmalar sonucunda verimlilik artışının normal olarak fiyatlarda gerilemeye ya da istikrara yol açtığı gözlenmiştir. Bu bağlamda verimlilik düzeyinin yükseltilecek sağlanacak üretim artışlarının, enflasyona karşı yapılacak mücadelede en etkili ve güvenilir yol olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun da ekonominin bütünü açısından olduğu kadar tüketici açısından da taşıdığı önem açıktır¹⁹⁵.

Sonuç olarak verimliliğin önemi konusunda buraya kadar yapılan açıklamalar göstermiştir ki: Verimlilik; ücret politikalarının belirlenmesinde, yöneticilerin üretim faktörlerinde meydana gelen dalgalanmaları tesbit etme ve gerekli önlemleri almasında, ülke kalkınmasının gerçekleştirilmesi ve hızlandırılmasında, enflasyon oranlarının düşürülmesinde, milli gelirin paylaşımında, işletmelerin

¹⁹⁵ DOĞAN ve diğerleri, s.8.

rasyonel şekilde çalışıp çalışmadığının tesbitinde, firmalar arası ve ülkeler arası ekonomik karşılaştırmalarda kullanılan ekonomik araçların başında gelmektedir.

II. VERİMLİLİĞİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Sonuçları açısından tüm bireyleri ve işletmeleri ilgilendiren verimlilik, oluşumu açısından da bir çok faktörle ilişkilendirilebilir. Verimlilik analizleri mikro bazda verimliliğin; kullanılan teknolojiye, işçilerin yeterliliğine, yönetimin etkinliğine yani üretime katılan bütün faktörlerin çaba ve etkinliğine bağlı olduğunu göstermektedir.

Karmaşık, uyarlamacı ve süreğen bir sosyal sistem olan üretim süreci içinde emek, sermaye ve sosyo-örgütsel çerçeve arası ilişkiler, dengelendiğinde ve bütünlük kazandığında bir önem arz etmektedir. Verimlilik artışı sosyo-üretim sisteminin temel faktörlerini belirleme ve kullanmada gösterilen başarıya bağlı olmaktadır. Bu doğrultuda verimliliği etkileyen faktörler iç ve dış faktörler olarak ikiye ayrılıp incelenebilir¹⁹⁶.

A. İÇ (DENETLENEBİLEN) FAKTÖRLER

İç faktörler adından da anlaşıldığı gibi işletmenin denetimi altında olan faktörlerdir. İşletmenin denetimi altında bulunan ve verimlilik üzerinde etkisi olduğu kabul edilen bu faktörlerin bazıları işletmeler tarafından kolayca etkilenebilir (değiştirilebilir) iken, bazılarının ise işletmeler tarafından değiştirilebilmesi ya da etkilenmesi daha zor gerçekleşmektedir. Sayıları çeşitli araştırmacılar tarafından oldukça geniş tutulabilen bu iç faktörlerden bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

İnsan: Bir kuruluştaki çalışanların tümü, insan unsuru olarak, verimlilik artırma çabalarının temel kaynağı ve ana faktörünü

¹⁹⁶ PROKOPENKO, s.11-26.

oluştururlar¹⁹⁷. Verimlilik amacının gerçekleştirilmesi, büyük ölçüde işletmede çalışanların niteliğine ve kalitesine bağlıdır. İnsan faktörünün kullanımı, verimliliğe katkısı bakımından diğer faktörlere nisbetle daha fazlasını ortaya koymaktadır. Diğer faktörlere yönelik verimlilik artırma tekniklerinin sağlayacağı imkanların bir üst sınırı olmasına karşılık, insan faktörü ve buna yönelik verimlilik artırma tekniklerinin üst sınırı yoktur. Bu katkıyı sürekli olarak artırma imkanı vardır¹⁹⁸.

Makine ve Teçhizat: Makine ve teçhizatın verimliliğinin artışındaki önemi oldukça açıktır. Çünkü bilindiği gibi verimlilik artışı için insan unsurunun, özellikle de emeğin etkinliğinin artması gerekli ancak yeterli değildir. Üretimde en önemli sermaye unsurunu teşkil eden makine ve teçhizatın randımanının da artırılması gereklidir. Bu nedenle; Makine ve teçhizatın optimum süreç koşullarında çalıştırılması, iyi bir bakım onarım sisteminin kurulması, boş zamanların azaltılarak var olan makine ve teçhizat kapasitesinin daha etkili kullanılması gibi faaliyetler verimliliğinin arttırılmasında çok önemli rol oynayabilir.

Teknoloji: Teknoloji; "malların üretim ve geliştirilmesinde uygulananabilen teknik ve yönetim, bilgi kümesi" veya "mal ya da ürünlerin üretimi ve yeni ürünlerin yaratılmasında bilimin uygulanması" olarak tanımlanabilir¹⁹⁹. Verimliliği etkileyen faktörlerden birisi de teknolojik yeniliklerdir. Yüksek dereceli, disiplinlerarası, bilimsel içerikli ve araştırma yoğunluklu yeni teknolojilerin üretimde kullanılması; kaliteyi yükseltmekte, maliyetleri azalmakta ve verimliliği arttırmaktadır. Bu bağlamda bilgi yoğun tekniklerle ve enaz maliyetle en yüksek verim düzeyine ulaşmak mümkün olmaktadır. Bu nedenle verimliliği arttırmak için üretim ve

¹⁹⁷ PROKOPENKO, s.15.

¹⁹⁸ Olgun KIRÇIL, "İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel Problemler", I.Verimlilik Kongresi -Bildiriler-, MPM Yay., No:454, Ankara, 27-29 Kasım 1991, s.390.

¹⁹⁹ Muammer DOĞAN, "Teknoloji ve Verimlilik Arasındaki İlişki", D.E.Ü. İKT. İDARİ BİL. FAK. DERGİSİ, C:6, S:1, 1991, s.3.

hizmetlerde yeni teknolojiler kullanmak ve bilgi teknolojilerinden her aşamada yararlanmak gerekliliği ortaya çıkmaktadır²⁰⁰.

Yönetim: Bir organizasyonunun başında olan veya organizasyonun belli bir birimini yönetmekle sorumlu olan yönetici, işletmede kontrolü altındaki tüm kaynakların etkin ve verimli kullanımından sorumludur. Yani bir işletmenin bütün olarak başarısı ve aynı zamanda verim düzeyi yöneticilerin tutum, politika, strateji ve hepsinden daha önemlisi ortaya koydukları uygulamalara bağlıdır²⁰¹.

Bir işletmede; yönetimin ehliyetsiz, tecrübesiz kişilerin elinde olması, yönetim ve organizasyon kademeleri arasında amaç ve yönetim birliğinin olmaması, hiyerarşi ilkelerinin geçerli olmaması, aynı zamanda yapılan işlemlerde plan ve programdan uzak kalınması gibi uygulamaların işletme verimliliğini olumsuz etkilediği bilinmektedir.

Hammadde ve Malzeme: Hammadde ve malzemeler (Kimyasallar, yağlar, yakıtlar, yedek parçalar, ambalaj malzemeler) verimliliğin en önemli kaynaklarından²⁰². Üretimde kullanılan hammadde ve malzemenin kalitesinin geliştirilmesi ya da hammadde ve malzemenin israf edilmemesi, bakiye ve kaybının azaltılması gerekir. İyi hammadde ve malzeme ile daha az emek ve daha çok makine kullanılarak birim maliyetler düşer ve sonuç itibarıyla verimlilik artabilir.

İş Etüdü: İş etüdü, insan çalışmasını, bütün ilişkiler ile birlikte inceleyen ve bu durumu etkileyen bütün etmenleri, gelişme imkanı yaratabilme amacıyla sistematik bir biçimde araştırmaya yönelen bir tekniktir²⁰³. İş etüdü belirli bir faaliyeti yerine getirmede insan ve malzeme kaynaklarından muhtemel olan en çok çıktıyı sağlamak için kullanılan metod etüdü ve iş ölçümü tekniklerini içerir. İş etüdü belli

²⁰⁰ Kemal GÜLEÇ, "Verimlilik Artırılmasında Yeni Gelişen Teknolojilerin Etkileri", VERİMLİLİK DERGİSİ, 1991/2, s.162.

²⁰¹ Serpil ÖZDAMAR, "Verimlilik Artışı Sağlamak İçin Değişimi Yönetebilmek Gerekir", KALKINMADA ANAHTAR VERİMLİLİK DERGİSİ, S:75, Mart 1995, s.5.

²⁰² PROKOPENKO, s.14.

²⁰³ AKŞİT, s.68.

miktardaki kaynaklardan, belli çok küçük çaptaki işler dışında, daha fazla sermaye yatırımı yapmaksızın elde edilen üretimi artırmak için kullanıldığında bu yönüyle verimlilikle yakından ilgilidir.

Kalite Kontrolü: Verimliliği etkileyen ve işletme tarafından denetlenebilen faktörlerden birisi de kalite kontrolüdür. Özellikle üretim aşamasında kullanılan girdilerin kalitesi, bitmiş mamüllerin kalitesini de etkilemektedir. Bu durum ise işletmenin verim düzeyi ile yakından ilgilidir. Verim artırıcı bir teknik olarak, özellikle son yıllarda oldukça önemli bir faktör durumuna gelen kalite kontrolü yöntemi ile zamandan, paradan, girdiden, işgücü ve enerjiden büyük ölçüde tasarruf sağlandığından verim düzeyi de artmaktadır.

Ölçek Büyüklüğü: Verimlilik üzerinde ölçek büyüklüğü de etkili olmaktadır. Ölçek büyüklüğünün küçük olmasına bağlı olarak üretim maliyetleri yüksek olmakta sonuçta verimlilik düşük olabilmektedir. Üretim ölçeğinin büyük ve teknolojik yönden optimum olduğu durumda verimlilik yüksek olmakta ve buna bağlı olarak işletme, gerek fiyat ve maliyet, gerekse kalite yönünden önemli rekabet avantajları sağlayabilmektedir.

B. DIŞ (DENETLENEMEYEN) FAKTÖRLER

Verimliliği etkileyen dış faktörler, hükümet politikalarını ve kurumsal mekanizmaları; siyasi, ekonomik ve sosyal koşulları; iş ortamı, finansman, enerji, su, taşıma, iletişim ve hammadde sağlama olanakları gibi geniş bir alanı kapsamaktadır²⁰⁴. İşletmenin verimliliğini etkileyen ancak işletmenin denetimi dışında bulunan temel makro verimlilik faktörlerinden bazıları burada açıklamalarımıza konu olacaktır

Yapısal Değişimler: Genellikle işletme yönetiminden bağımsız olarak ulusal verimlilik düzeyini ve işletme verimliliğini etkileyen

²⁰⁴ PROKOPENKO, s.18.

yapısal değişmeler ekonomik, sosyal ve demografik özelliklere sahiptir²⁰⁵.

En önemli ekonomik yapısal değişimler istihdam kalıplarında, sermayenin bileşiminde, teknolojiye, ölçekte ve rekabet edebilme olanakları alanlarında söz konusudur. İstihdamda tarımdan imalat sektörüne kaymalar, imalat endüstrilerinden hizmet endüstrilerine geçiş, rekabet yapısının geliştirilmesi, sermayenin bileşimindeki değişimler, araştırma geliştirme çalışmaları ve teknoloji kullanımının artması gibi ekonomik yapısal değişmeler makro düzeyde verimlilik artışında önemli olan faktörlerdir.

Doğum ve ölüm oranlarındaki değişmeler, nüfus yoğunluğunun bölgeler arasındaki değişimi, emek gücü içindeki kadın emek gücünün payı, eğitim olanaklarındaki gelişmeler, kültürel değerler ve davranış değişmelerinin tamamı demografik ve sosyal değişimler içinde değerlendirilmekte ve bunların da verimlilik üzerinde önemli etkileri olduğu bilinmektedir.

Doğal Kaynaklar: İnsangücü, arazi, enerji ve hammaddeler bir ülkenin en önemli doğal kaynaklarıdır. Bir ulusun bu kaynakları üretme, harekete geçirme ve kullanma yeteneğinin verimlilik üzerinde çok önemli etkisi vardır²⁰⁶.

Hükümet Politikaları: Devlet dairelerindeki uygulamalar, fiyat kontrolleri, gelir ve ücret politikaları ile ilgili yönetmelikler, taşıma ve iletişim kolaylıkları, faiz oranları, tarifeler ve vergilerle ilgili mali önlem ve teşvikler olarak sıralanabilecek hükümet politikaları, strateji ve programları verimliliği büyük ölçüde etkilemektedir²⁰⁷.

Daha önce de belirtildiği gibi verimliliği etkileyen iç faktörler tamamen işletme yönetiminin denetimindedir. Ancak verimlilik artışı sağlamak için uygun politika, plan ve programların tasarlanmasında iç

²⁰⁵ PROKOPENKO, s.19.

²⁰⁶ PROKOPENKO, s.23.

²⁰⁷ PROKOPENKO, s.25.

faktörler kadar dış faktörler de incelenmeli, bilinmeli ve dikkate alınmalıdır.

III. TÜRKİYE EKONOMİSİNDE VERİMLİLİK

A. MAKRO EKONOMİK AÇIDAN VERİMLİLİK GELİŞİMİ

Bir karşılaştırma anlamı içeren verimlilik, belirli bir büyüklüğe göre ifade edilmezse net olmayan bir anlam taşımaktadır. Bu durumda herhangi bir işletme, sektör ya da ulusal ekonominin verimliliğinden söz edildiğinde bunun neye göre ölçüldüğü önem kazanmaktadır. Günümüzde yaygın olarak kullanılan verimlilik tanımı ve ölçümü emeğe göre verimlilik ve sermayeye göre verimlilik şeklinde ifade edilmektedir. Verimlilik ölçümü ile ilgili çalışmalarda ise, daha çok (hesaplamalarda nisbeten daha kolay veri bulunabildiği için) emeğe göre verimliliğin dikkate alındığı ve verimlilik denildiği zaman akla ilk gelenin emek verimliliği olduğu bilinmektedir. Bu açıklamalara bağlı olarak burada Türkiye ekonomisinde verimlilik gelişimi emek verimliliği açısından incelenmektedir.

1970'li yılların sonu ve 1980'li yılların başını kapsayan ve DPT tarafından yapılan bir çalışmaya göre, Türkiye ekonomisinde verimliliğin gelişimi, iktisaden faal kişi başına düşen GSYİH indeksi kullanılarak ortaya konulmuştur²⁰⁸. Bu indekse göre Türkiye ekonomisinde emek verimliliğinin; 1978 den itibaren 1979 ve 1980 yıllarında düştüğü, 1981 ve 1982 yıllarında ardarda yükseldiği görülmüş ve yıllık artış oranları da 1981 ve 1982 yıllarında sırasıyla %3.4 ve %3.2 olarak gerçekleşmiştir.

1982 sonrasındaki durumu ortaya koymak için bizde aynı yöntemi kullanarak bu kez 1983-1992 arası dönemleri kapsayacak şekilde bir

²⁰⁸ DPT, B.B.Y.K.P, Çalışma Hayatının Düzenlenmesi Özel İhtisas Komisyonu Verimlilik Alt Komisyon Raporu, Ankara, 1983.

tablo ortaya koymuş bulunmaktayız. Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE)'ün yayınladığı veriler kullanılarak hazırlanmış tablo 16'da; Türkiye'de işgücü verimliliğinin gelişimini gösterebilmek için 1983 bazlı bir işgücü verim indeksi oluşturulmuştur.

Tablo 16: Türkiye'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	GSYİH (1987 Fiy.) Milyar TL	İkt. Faal Nüfus (000) kişi	İşgücü Verimliliği (000)	İşgücü Verim İndeksi 1983=100
1983	55312,3	15577	3.550.	100
1984	60139,4	15779	3.811.	107
1985	61765,7	15955	3.871.	109
1986	65193,4	16243	4.013.	113
1987	70225,9	16550	4.243.	119
1988	72086,7	18093	3.984.	112
1989	71865,0	18477	3.889.	109
1990	77873,9	18364	4.240.	119
1991	78755,3	18532	4.249.	119
1992	83520,2	19608	4.488.	126

Kaynak: DİE Verilerinden Yararlanılarak Tarafımızdan Hazırlanmıştır.

Tablo 16'dan görüldüğü gibi Türkiye'de işgücü verimliliği 1983-1987 arasında sürekli bir artış içinde olmuş, bu tarihten sonra ise bir azalma trendi içine girmiş, tekrar 1987 yılındaki seviyesine ancak 1990 yılında ulaşabilmiştir. 1991 yılına gelindiğinde bir önceki yıla göre çok az bir artış göstermiş, ancak bu artış indekse fazla etki etmemiştir. 1992 yılında ise verimlilik yaklaşık %5.6 oranında artmış ve bu artış aynı zamanda endeksin 126'ya çıkmasına neden olmuştur. Bu durumda tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı gibi, Türkiye'de verimlilik gelişiminde bir istikrar olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de imalat sanayinde işgücü verimliliğinin gelişimine baktığımızda ise pek farklı bir durum ortaya çıkmamaktadır. Tablo 17'den de görüldüğü gibi imalat sanayiindeki işgücü verimliliği (çalışan başına katma değer) 1975 yılında reel olarak 3.777 dolar iken 1980

yılında büyük bir artışla 4.286 dolar olmuştur. Daha sonra düşme eğilimine giren işgücü verimliliği, 1986-1990 yılları arasında tekrar artmaya başlamış ve 1990 yılı itibariyle 4.637 dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra tekrar azalmaya başlayan işgücü verimliliği, 1991 yılında 4590 dolar, 1992 yılında ise 4.408 dolara düşmüştür.

Tablo 17: Türkiye’de İmalat Sanayi İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	İşgücü Verimliliği (\$)	1975 = 100
1975	3777	100
1980	4826	127
1985	3667	97
1986	3769	99
1987	4163	110
1988	4110	108
1989	4057	107
1990	4637	122
1991	4590	121
1992	4408	116

Kaynak: TISK

Bilindiği gibi bir ekonomide meydana gelen verimlilik artışları o ulusal ekonominin reket gücünü olumlu yönde etkilemektedir. Gümrük birliği süreci içinde bulunduğumuz aşamada, ülkemizdeki verimlilik gelişiminin AT ülkelerindeki verimlilik gelişimiyle karşılaştırılmasının bu bağlamda ayrı bir önemi bulunmaktadır. Hem böylece ülkemizdeki verimlilik artırıcı çabaların yeterliliği konusunda bir karar verme imkanı da elde edilebilir.

Tablo 18: AT Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Verimliliği

Kişi Başına İşgücü Verimliliği (\$)					
Ülkeler	1975	1980	1990	1991	1992
Belçika	14.448	20.234	27.832	28.637	31.581
Almanya	10.896	19.194	25.101	24.768	27.340
Danimarka	13.339	15.784	22.316	21.706	23.410
İspanya	9.576	13.477	18.598	18.068	17.935
Fransa	15.709	19.625	28.528	27.008	29.535
İrlanda	10.479	14.439	23.881	23.986	27.020
İtalya	10.133	14.828	24.721	24.062	24.613
Lüksemburg	14.152	21.514	31.841	30.919	33.467
Hollanda	16.299	20.096	29.526	29.665	31.977
Portekiz	5.726	5.627	10.089	10.701	12.255
İngiltere	8.681	13.405	19.376	19.182	19.288
Yunanistan	4.237	4.879	4.877	4.465	4.630
Türkiye	3.777	4.826	4.637	4.591	4.408

Kaynak: AT Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Verimliliği ve Verimlilik Ücret Karşılaştırmaları, TİSK İnceleme Yayınları, No:5, 1994, s.5.

AT ülkeleriyle Türkiye'nin imalat sanayiindeki işgücü verimliliklerinin karşılaştırıldığı tablo 18'e baktığımızda; Türkiye'de AT ülkelerine göre oldukça düşük düzeyde bir işgücü verimliliğinin olduğu ortaya çıkmaktadır.

1992 yılında Türkiye'de işgücü verimliliği; topluluğu oluşturan ülkelerin yaklaşık 1/7'si hatta bazı ülkelerin 1/8'i düzeyindedir. Oysa 1975 yılında Türkiye'de iş gücü verimliliği; Belçika, Danimarka, Fransa Hollanda'nın 1/4'ü, Almanya, İspanya, İrlanda ve İtalya'nın 1/3'ü, İngiltere'nin 1/2'si, Portekiz ve Yunanistan ile hemen hemen aynı seviyede gerçekleşmiştir. 1975-1992 dönemi arasında AT ülkeleri işgücü verimlilik düzeylerini reel olarak ikiye katlarken Türkiye'nin 1975'de 3.777 \$ olan işgücü verimliliği ilgili dönem boyunca ancak %15 oranında artmıştır. 1992 yılı itibarıyla 4.408 dolar olan verimlilik düzeyi ile Türkiye, topluluğu oluşturan ülkeler arasında en düşük verimliliğe sahip Yunanistan'ın gerisinde bulunmaktadır.

AT ülkeleri karşısında Türk imalat sanayiinde işgücü verimliliğinde gözlenen bu fark kullanılan teknolojinin yetersizliği ve emek yoğun oluşu, yetersiz sermaye yoğunluğu, bazı iş kollarında işletme ölçeğinin minimum ekonomik kapasitenin altında kalması, girdilerdeki düşük kalite ve yüksek maliyetler, genellikle düşük eğitim düzeyi gibi etkenlere bağlanabilir²⁰⁹.

Yukarıda gözlenen sonuçlar ülkemizde verimliliğin yeterince önemsenmediği ve verimlilik artışı sağlamak için gereken düzenleyici önlemlerin gereğince alınmadığı sonucunu vermektedir. Bu bağlamda Türkiye ekonomisinde uygulanmakta olan sosyo-ekonomik politikaların verimlilik artırıcı tedbirleri içermesi ve verimliliğin arttırılmasına yönelik bilinçli teknoloji seçimi, planlı bir eğitimle işgücünün niteliğinin yükseltilmesinin gereği, gümrük birliğine hazırlanan şu dönemde rekabet gücünün artırılması açısından önemle üzerinde durulması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

B. KİTLER VE ÖZEL SEKTÖRDE VERİMLİLİK GELİŞİMİ

1. KİT'ler ve Özel Sektörde Verimlilik Karşılaştırması

Daha önceki açıklamalarda ortaya konulduğu gibi, AT ülkeleri karşısında verimlilik düzeyi ve verimlilik artışı bakımından oldukça geri olan Türkiye'de kamu ve özel sektör bazında verimlilik nasıl bir gelişim göstermektedir? İmalat sanayiinde 1965-1975 dönemini kapsayan bir çalışma, çalışan başına katma değer olarak tanımlanan verimliliğin, yılda ortalama %8,1 oranında arttığını ortaya koymuştur. Bu çalışmaya göre özel kesimde verimlilik %9,8 oranında artarken, kamu kesiminde aynı dönemdeki artış oranı %7,3 olarak tesbit edilmiştir. Yani sözü

²⁰⁹ YENER, ÖZDAMAR, s10.

edilen dönem boyunca kamu kesiminde verimlilik, özel kesime göre daha yavaş bir gelişme göstermiştir²¹⁰.

Başka bir çalışma da ise, 1964-1984 döneminde Türkiye’de imalat sanayiine ait çeşitli ekonomik göstergeler ve gelişmeler incelenmiş ve bu bağlamda imalat sanayi verimlilik düzeyleri ortaya konulmuştur. bu çalışmanın sonuçlarına göre: 1964-84 döneminde sabit fiyatlarla özel kesimin girdi-çıktı değerlerindeki artış, kamu kesimine göre daha yüksektir. Ayrıca, özel kesimde çıktı değeri girdi değerinden daha yüksek bir oranda artış gösterirken, bu durumun kamu kesiminde tersine döndüğü gözlenmektedir. Buna paralel olarak, girdi/çıktı oranının gelişimi ise şöyle olmuştur; 1964 yılında kamu kesiminde her 100 birimlik üretim için 57,7 birimlik girdi kullanılırken, dönem sonu olan 1984 yılında 69,7 birimlik girdi kullanılmaya başlanmıştır. Özel kesimde ise aynı dönemde girdi kullanımı 70,5 birimden 69,1 birime düşmüştür. Öte yandan 1964-1984 döneminde katma değer, özel kesimde kamu kesimine oranla daha yüksek bir artış göstermiştir. Dönem içinde katma değer kamu kesiminde %193,2 oranında bir artış gösterirken bu artış özel kesimde çok daha yüksek (%465) bir oranda gerçekleşmiştir²¹¹.

1980 yılından sonraki dönemde KİT ve özel sektör kuruluşları arasında verimlilik karşılaştırması yapabilmek için İstanbul Sanayi Odası tarafından hazırlanan Türkiye’nin 500 sanayi kuruluşuna ait verilerden yararlanılabilir. Bilindiği gibi İstanbul Sanayi Odası (İSO) 1982 yılından itibaren Türkiye’de 500 büyük sanayi kuruluşuyla ilgili çeşitli veriler yayınlamaktadır. 500 büyük sanayi kuruluşunun (500 BSK) büyük bir bölümü imalat sanayiinde faaliyet göstermekte olup, içlerinde az sayıda da olsa madencilik ve enerji iş kollarında faaliyet gösteren kuruluşlar da bulunmaktadır.

²¹⁰ ALKIN, “Türkiye...”, s.150.

²¹¹ Mesut ODABAŞI ve diğerleri, “İmalat Sanayinde Verimlilik”, içinde, 1987 Sanayi Kongresi Bildirileri, TMMOB Yayınları, No:127, Ankara, 1988, s.395-411

500 BSK satış hasılatı, katma değer ve istihdam açısından Türkiye ekonomisinde büyük bir ağırlığa sahiptir. Örneğin 1993 yılı itibariyle 500 BSK, Türkiye imalat sanayinin yarattığı katma değer yaklaşık %50'ni, sanayi istihdamının yaklaşık %30'unu ve imalat sanayi toplam üretiminin yaklaşık %60'unu oluşturmuşlardır²¹².

Tablo 19: Kamu ve Özel Kesim İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	İşgücü Verimliliği (N.K.Değ./İşgücü) 1990 Fiyatlarıyla (Bin TL)		İşgücü Verimlilik Endeksi 1982 = 100	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel
1982	24830	39293	100	100
1983	17322	36014	70	92
1984	21641	37366	87	95
1985	25433	36372	102	93
1986	24450	44066	98	112
1987	34275	51828	138	132
1988	36570	47135	147	120
1989	35180	46194	141	118
1990	32453	52099	130	133
1991	26613	61832	107	157
1992	33212	72050	133	183

Kaynak: İSO. Dergisi (Özel Sayı), Eylül 1993.

Kamu ve özel sektör işgücü ve sermaye verimliliği rakamları tablo 19 ve 20'de ayrı ayrı görülmektedir. Diğer bütün faktörlerin aynı olduğu varsayımı altında, farklı üretim düzeyini işgücü ile izah etmek için kullanılan işgücü verimliliğinin ölçümü için, tablo 19'dan görüldüğü gibi toplam üretim yerine 1990 yılı fiyatlarıyla net katma değer rakamları kullanılmıştır. Net katma değer kullanım sonucu dolaylı vergiler ve amortismanlar analiz dışında tutulmaktadır.

İSO verilerine göre hazırlanan tablolardan görüldüğü gibi, işgücü ve sermaye verimlilikleri özel sektörde daha yüksektir. tablo 19'da görüldüğü gibi, 1992 yılı itibariyle çalışan başına net katma değer, kamu

²¹² Türkiye'nin 500 Büyük Sanayi Kuruluşu, İSO DERGİSİ, (Özel Sayı), Eylül 1994.

kesiminde yaklaşık 33.2 milyon, özel sektörde ise 72 milyon olarak gerçekleşmiştir. Özel sektördeki bu tutar, kamu kesiminin yaklaşık iki katı seviyesindedir. İzlenen dönem boyunca, kamu kesimi en yüksek verimlilik düzeyine indeksten de görüleceği gibi 1988 yılında ulaşmış ve dönem boyunca verimlilik artışı %33 olarak gerçekleşmiştir. Özel sektör ise en yüksek düzeye 1992 yılında ulaşmıştır. Ancak 1986 yılından sonra verimlilik indeksinde iki yıl hariç sürekli bir artış ortaya çıkmış ve 1982-1992 yılları arasında özel sektör işgücü verimlilik artışı %83 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 20: Kamu ve Özel Kesim Sermaye Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	Sermaye Verimliliği (N.Kat.Değ./Sabit Varl.) 1990 Fiyatlarıyla		Sermaye Verimlilik Endeksi 1983 = 100	
	Kamu	Özel	Kamu	Özel
1983	0.406	0.969	100	100
1984	0.485	0.992	119	102
1985	0.276	0.993	68	102
1986	0.247	1.046	61	107
1987	0.303	1.152	75	118
1988	0.332	1.096	82	113
1989	0.325	1.049	80	108
1990	0.287	1.063	71	109
1991	0.243	1.007	60	103
1992	0.291	1.071	72	110

Kaynak: İSO Dergisi (Özel Sayı), Eylül 1993

Tablo 20'den görüldüğü gibi, sermaye verimliliği ölçüsü olarak kullanılmış olan net katma değerın sabit varlıklara oranı, kamu kesiminde 1984 yılında 0.485 olmuş iken bu tarihten sonra bir azalma ortaya çıkmış ve bir daha aynı seviyeye ulaşamamıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda, dönem boyunca kamu kesimi sermaye verimliliğinde %28 oranında bir azalma görülmektedir. Özel sektör ise, en yüksek sermaye verimliliği düzeyine 1.152 ile 1987 yılında ulaşmış, bu tarihten

itibaren bir azalma ortaya çıkmış, ancak izlenen dönem boyunca başlangıç indeks değerinin altına düşmemiştir. 1983-1992 arasında kamu kesimi sermaye verimliliği azalırken, özel sektörde %10 oranında bir artış ortaya çıkmıştır. Bu açıklamalar doğrultusunda özellikle son yıllarda özel sektöre ait işletmelerin, kamu kesimi işletmelerine (KİT) göre daha verimli çalıştığı sonucuna varılmaktadır.

MPM tarafından yapılan, aralarında Tüpraş, Petrol Ofisi, ve Petkim'inde bulunduğu 20 büyük KİT'in verimlilik, satış kârlılığı ve üretim açısından incelendiği bir araştırmada; KİT'lerin özsermaye ve kârlılıklarının özellikle 1985 yılından sonra hızlı bir biçimde bozulduğu ve 1990'lı yıllarda kamu kuruluşlarının zararına çalışmaya başladıkları belirtilmektedir²¹³. Personel ve faiz giderleri başta olmak üzere girdi maliyetlerinin artması sonucu, KİT'lerin üretim maliyetleri büyük oranda artış gösterirken, buna bağlı olarak pahalı ve teknolojinin yenilenmemesinden kaynaklanan kalitesiz mal üretimi nedeniyle satışlarda bir gerileme ortaya çıkmıştır. KİT'lerin performansındaki bu gerileme eğiliminin verimlilik ve kârlılığı olumsuz yönde etkilediği ve son yıllarda bilançoların hep zararlarla kapandığı belirtilen aynı araştırmada ayrıca, personel giderlerindeki artışların da 1989-91 arasında %100' ün üzerinde olduğu ifade edilmektedir.

2. KİT'lerde Verimliliğin Düşük Olmasının Nedenleri

Mikro planda her kuruluş ayrı ayrı incelemeye tabi tutulduğunda, KİT içinde de verimliliği yüksek olan kuruluşlar çıkabilir. Ancak genel bir fikir vermek için 500 BSK verilerine dayalı olarak yapılan yukarıdaki karşılaştırmada, KİT'lerde verimliliğin nisbeten düşük olduğu sonucuna varılmıştır.

²¹³ Halit SUIÇMEZ, **KİT'lerde Verimlilik ve Kârlılık Analizi**, MPM Yayınları, No.541, Ankara, 1994.

Dikkat edilmesi gereken bir konu, KİT verimliliğinin “kamu yararı” kavramıyla birlikte değerlendirilmesi gereğidir. Kamu yararı kavramı ise statik bir kavram olmaktan uzaktır. Değişen sosyo- ekonomik ve politik koşullara bağlı olarak kamu yararı da değişebilmektedir. Konuya bu açıdan baktığımız takdirde; yerli sanayinin kurulmasına öncülük etmek, ülkede yeterli sermaye birikiminin oluşmasına katkıda bulunmak ve ekonominin gerektirdiği ara ve yatırım mallarının üretilmesi gibi, çeşitli görevler yüklenen KİT’lerin, kamu yararı anlamında verimli oldukları söylenebilir.

Ancak günümüzde artık kendi ayakları üzerinde durabilen bir sermaye sınıfının var olduğu ve sermaye birikiminin kurumsallaştığı Türkiye’de, KİT’lerin kamuya yararlı olmalarının ön koşulu olarak, teknik anlamda da verimli ve kârlı olmaları gerektiği ileri sürülmektedir²¹⁴.

KİT’lerde teknik anlamda verimliliğin düşük olmasının nedenlerinden ilki (belkide en önemlisi), bu kuruluşların çeşitli politik ve brokratik müdahalelere maruz kalmalarıdır. Daha önceki açıklamalarımızda da konu edildiği gibi, KİT’ler hakkında 1938’de 3460, 1964’ de 440, 1983’ de 2929 sayılı kanunlar ve 1984 yılında 233 sayılı KHK çıkarılmıştır. Bütün bu çerçeve kanunların ilk maddelerinde kuruluşların özerk bir tarzda, verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda çalışmaları ön görülmüş olmalarına rağmen, uygulamada özerklik ve verimlilik arasındaki ilişki göz ardı edilerek, ekonomik gerekçelere ters düşen politik müdahaleler devam etmiş, böylece KİT’lerin verimli olmalarının ön koşulu ortadan kalkmıştır.

KİT’lerde verimliliği etkileyen en önemli faktörlerden birisinin çağdaş teknolojileri uygulamak olduğu dikkate alınmamıştır. Bu gün işletmecî KİT’ler olarak isimlendirilen kuruluşlarda kullanılan teknoloji,

²¹⁴ N. Kemal KILIÇ, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Verimlilik”, VERİMLİLİK DERGİSİ, (Özel Sayı), 1990, s.23.

ilk kuruldukları yılların tenolojisi, nisbeten geri ve zamanı dolmuş teknolojilerdir. Bu bağlamda geçmişte kaynak yetersizliği nedeniyle teknoloji konusunda çağın gereklerine ayak uydurulamamış olması, KİT'lerde verimliliğin düşük olmasının önemli nedenlerinden birisidir²¹⁵.

Politik ve brokratik baskılar, çağdaş teknolojinin uygulanmaması gibi faktörlerin dışında; bu kuruluşların bir istihdam deposu olarak görülmesi ve bu doğrultuda uygulanan dengesiz istihdam politikaları, işletme sermayesi yetersizliği, koruma şartlarında ithal ikamesi düşüncesi ile kurulmuş olmaları bu nedenle hala rekabetçi bir zihniyetle yönetilmemeleri, maliyetleri yükselten gereksiz büyüklükte olmaları, fiyat-maliyet ilişkisinin kurulmaması, karar verme süreçlerinde görülen yetersizlik ve koordinasyon eksikliği, personel yetiştirilmesi ve eğitiminde görülen eksiklikler, verimliliğe dayalı bir ücret politikasının olmaması gibi etkenler de KİT'lerde verimliliğin düşük seviyelerde olmasının doğrudan ya da dolaylı faktörleri olarak sayılabilir.

Türkiye ekonomisinde sürdürülmekte olan yapısal reformların en önemlisi kamu sektörünün mal ve hizmet üretimindeki yerinin yeniden tanımlanmasıdır. Görünürde sanayiye ucuz hammadde ve aramalı sağlanması avantajının gerisinde, KİT'lerin özel sektöre nazaran yüksek maliyet ve düşük verimlilikle çalışması, genelde Türk ekonomisini ve özellikle Türk sanayisini olumsuz bir yapılanmaya sevk etmektedir²¹⁶.

Dünyada piyasa ekonomisi uygulayan ülkeler yanında, merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişi yaşayan ülkelerde de, kamu girişimciliğinin kendini yenileyememesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin kârlı ve verimli çalışan kurumlar olamaması, ekonomik, sosyal ve hukuki açılardan çeşitli problemlerin ortaya çıkması gibi

²¹⁵ Hüsamettin KAVI, "Özelleştirme", İSO DERGİSİ, Aralık 1993, s.11.

²¹⁶ "Kitlerin özelleştirilmesinin Ekonomik ve Sosyal Etkileri", İŞVEREN DERGİSİ, C:XXXI, S:11, Ağustos 1993, s.28.

nedenlerle, özellikle 1980'lerin başlarından itibaren kamunun elindeki işletmelerin özelleştirilmesi bir iktisat politikası aracı olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de de yukarıda sayılan verimsizlik nedenlerini değiştirmek ve KİT yönetimlerini pazara dönük organizasyonlar haline çevirmek için özelleştirme etkili bir araç olarak kabul edilmektedir²¹⁷.

Bu açıklamalardan sonra, düşük verimlilikle çalıştıkları, zarar ettikleri ileri sürülen, bu durumları ile ulusal ekonomiye yük olan KİT'lerin, içinde buldukları durumdan kurtulmaları ve bu sayede ulusal ekonomik performansın yükselmesi için gerek Türkiye'de, gerekse dünyanın diğer ülkelerinde uygulanmakta olan "özelleştirme" ile ilgili açıklamalara geçebiliriz.

IV. KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

A. ÖZELLEŞTİRME DÜŞÜNCESİNİN GELİŞİMİ

1. Keynezyen İktisadın Başarısızlığı

Bilindiği gibi Keynezyen İktisat politikası, büyük dünya bunalımının (1929) belirlediği konjonktüre bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Büyük dünya bunalımı, geleneksel iktisat teorisinin terk edilmesine ve onun yerine Keynezyen iktisat teorisinin ve bunu esas alan Keynezyen iktisat politikalarının geçmesine neden olmuştur. Keynesci olarak adlandırılan bu teoride; kaptalist sistemin rekabetçi koşullarda dahi kaynakların tam kullanımını sağlayacak mekanizmalara sahip olmadığı ileri sürülmüş ve bu bağlamda devlete,

²¹⁷ AYSAN, s.24; Besim TİBUK, 15 Mayıs 1989 Tarihinde İTO Tarafından Düzenlenen Bir Seminerde Yapılan Panel Konuşması, içinde, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Dünyadaki Örnekler**, İTO Yayını, No:1989-26, s.67; Tezcan YARAMANCI, **Özelleştirme Üzerine TV Açık Oturumu**, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Mayıs 1994, s.13.

konjonktürü ayarlayan aktif politika önlemleri ile ekonomiye müdahale etme görevi verilmiştir. Keynesyen görüş, sorunu piyasa (fiyat) mekanizmasının işleyişinde görmüştür²¹⁸. Bu nedenle talep yanlı ve yeniden bölüşümcü politikalarla devlet, toplam arz-toplam talep dengesini sağlamak ve işsizlik sorununa çözüm bulmak için piyasanın işleyişine müdahale etmelidir.

Mal piyasalarında talep yetersizliğinin, işgücü piyasalarında arz fazlalığının bulunduğu bir konjontürde, Keynezyen politikalar 2. dünya savaşı sonrasında hemen bütün dünyada benimsenmiştir. Bu bağlamda özellikle Avrupa'da ekonomilerin yeniden yapılanması sürecinde, devletler sınai ve ticari teşebbüsler kurarak ekonomik alanda faaliyet göstermişler, birçok ülkede KİT'ler yaygınlaşmış ve ulusal ekonomiler içerisinde kamu sektörünün payı artmıştır²¹⁹.

Keynezyen politikalar 1960'lı yıllarda altın dönemini yaşamış ve uygulanan talep yönlü politikalar son derece olumlu sonuçlar vermiştir. Bu politikaların uygulanması sonucu; ekonomiler dengeye gelmiş, arz ve talep canlanmış, işsizlik gerilemiş, ekonomik büyüme ve fiyat istikrarı açısından başarılı sonuçlar alınmıştır. Yani piyasalarda yapılan müdahaleler toplumda genel bir refah artışı sağlama konusunda başarılı olmuştur. Bu dönemde ayrıca, toplumsal politikalarda, özellikle sosyal güvenlik alanında büyük ilerlemeler sağlanmış, sosyal devlet ilkesi yaygınlaşmış ve önemli boyutlar kazanmıştır²²⁰.

Ancak bu başarılarına rağmen Keynezyen politikalar 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik sorunlara çözüm getirememiştir. Tablo 21'de görüldüğü gibi 1970'li yıllardaki ekonomik krizden sonra, gelişmiş ülkelerdeki büyüme oranı 1962-73 dönemine göre yaklaşık %50

²¹⁸ Uğur ESER, "ABD Ekonomisi ve Reaganomics'in Mirası", MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S:111, Eylül 1989, s.34.

²¹⁹ Y. S. BRENNER, *The Rise and fall of Capitalism*, Edward Elgar, Hants, 1991, s.198; Cahit TALAS, "Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası", AMME İDARESİ DERGİSİ, C:26, S:3, Eylül 1993, s.8.

²²⁰ BRENNER, s.9.

oranında düşmüş, işsizlik oranı yaklaşık iki katına çıkmış ve ihracat, ithalat artış hızları ise yine önceki döneme göre büyük oranda azalma göstermiştir. Batı ekonomileri 1974 ve 1975 yıllarında hem yüksek bir işsizlik hemde artan bir enflasyon oranıyla karşı karşıya kalmışlardır²²¹. İşsizlik ve enflasyonun birlikte görüldüğü ve “stagflasyon” adı verilen bu yeni soruna karşı ortaya konan çabalar sonuçsuz kalmış ve Keynezyen iktisat yara almıştır²²².

Tablo 21: Gelişmiş Ülkelerde Bazı Ekonomik Göstergelerin Değişimi (%)

	1962-1972	1973-1983	1984-1992
Reel GSMH	4.8	2.6	2.7
İşsizlik	3.0	5.5	6.7
İhracat	9.0	4.8	5.3
İthalat	9.0	3.7	6.4

Kaynak: IMF World Economic Outlook (Çeşitli Yıllar)

Not: İşsizlik oranları sadece 7 gelişmiş ülkeyi kapsamaktadır.

Genişleyen kamu kesimi diğer bir anlatımla ekonomide kamunun artan nisbi payı, petrol fiyatlarındaki artıştan kaynaklanan kriz dalgalarının ulusal ekonomileri şiddetli bir biçimde sarsmasıyla tartışılmaya başlanmıştır. Bu anlamda 1970’li yıllarda ortaya çıkan şiddetli ekonomik kriz, devletin ekonomideki rolünün sorgulanmasına yol açmıştır. Bu yıllardan sonra ortaya çıkan büyüme oranlarındaki yavaşlamanın, yüksek işsizlik oranlarının, uluslararası ticaret hacmindeki gerilemenin ve enflasyonun sebebinin, devletin ekonomiye yapmış olduğu müdahaleler olduğu görüşü geniş kabul görmüştür.

²²¹ Osman Z. ORHAN, “Ekonomik Sorunlar ve İktisat Politikası Çözömlerleri”, İstanbul Ticaret Gazetesi, 11 Kasım 1994, s.4.

²²² İsmail MAZGİT, “Kapitalizmde Yeniden Yapılanma Müdahalecilik-Liberalizm Döngüsü”, DEÜ. İKT.İDARİ BİL. FAK. DERGİSİ, C:8, S:1, 1993, s.163.

Bunun sonucunda özelleştirme devletin ekonomiye yaptığı müdahalelerden kurtulmanın önemli bir aracı olarak ortaya çıkmıştır.

Daha önceki dönemlerde ulusal ekonomiler içinde devletler özel sektörün faaliyet gösterdiği alanlara bile el atarak kamu sektörünün genişlemesine neden olmuşlar, ancak kamu sektöründeki bu genişleme hareketi, özellikle 1980'lerin başından itibaren tersine bir uygulamaya dönüşmüştür. 1980'lerin sonlarına doğru, dünyanın bir çok ülkesinde yapılan özelleştirmeler sonucu, hükümetler elektrik şirketlerinden hapisanelere, tren yollarından eğitime uzanan geniş bir yelpazede her şeyin kontrolünü özel sektöre devretme çabası içinde olmuşlardır²²³.

Bu anlamda özelleştirme akımı, kendi başına ortaya çıkmış ve kendi bütünlüğü içinde gelişmiş bir olgu değildir. 1970'li yıllarda başlayan ve giderek derinleşen dünya ekonomik bunalımı içinde geliştirilmeye çalışılan yeni iktisat politikaları arayışlarıyla doğrudan ilgili ve onların sonucudur.

2. Klasik İktisat Teorisinin Yeniden Yorumu

1970'li yıllarda karşılaşılan ekonomik sorunlara talep yanlı, Keynezyen politikaların çözüm getiremeyişi, kapitalist ülkelerde yeniden yapılanma gereğini gündeme getirmiştir. Yeniden yapılanmayı sağlamak amacıyla olan bazı yeni iktisat politikaları bu dönemde oldukça önem kazanmıştır²²⁴. Özelleştirme akımının doğuşunda ve bu akımın yaygınlaşmasında bu politikaların önemli katkıları olmuştur. Devletin ekonomiye müdahalesinin enaza indirilmesi, ekonomideki payının küçültülmesi ve rekabetçi bir piyasa yapısının oluşturulması, bu iktisat politikalarının temel ortak özelliğidir²²⁵.

²²³ B. GOODMAN, G.W. LOVEMAN, "Does Privatization Serve the Public Interest?", HARVARD BUSINESS REVIEW, November-December 1991, s.26.

²²⁴ MAZGİT, s.172.

²²⁵ Muzaffer DARTAN, "Almanya'da KİT'ler ve Özelleştirme Uygulamaları", MÜ. AVRUPA TOPLULUĞU ENSTİTÜSÜ, AVRUPA ARAŞTIRMALARI DERGİSİ, C:3, S:1-2, 1994, s.174-175.

Daha az devlet sloganı ile özdeşleşen bu politikaların destekçileri; bir yandan devletin makro düzeyde istikrarı sağlayamadığını, diğer yandan da vergiler harcamalar ve sınırlamalar yoluyla yapılan müdahalelerin kaynak dağılımı, iktisadi uyarıcılar, tüketici tercihleri ve bireysel özgürlükler üzerinde yıkıcı etkileri olduğunu, aynı zamanda işgücü arzı, istihdam, tasarruf, yatırım ve büyüme üzerindeki yıkıcı etkileriyle ekonominin işleyişini bozduğunu ileri sürmüşlerdir²²⁶.

Temelde klasik iktisat ilkelerine dayanan, bu bağlamda Neo-Liberal akım olarak da isimlendirilen, ancak klasik iktisat ilkelerini bazı yönlerden eleştiren ve yeniden yorumlayan bu “Yeni Liberal” görüşlerin başlıcaları; “Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi”, “Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat” ve “Arz Yönlü İktisat” olarak sıralanabilir²²⁷.

Monetarizm ve Rasyonel Beklentiler Teorisi: 1976 yılında Nobel İktisat Ödülünü alan Friedman, günümüzde serbest piyasa ekonomisi düşüncesinin gelişmesinde öncü rolünü üstlenmiştir. Friedman’ın Chicago İktisat Okulunun temel öğretisi olan Monetarizm’in gelişmesine hem teorik, hem de ampirik çalışmalarıyla önemli katkıları olmuştur. Monetarizm’in temel düşüncesi devletin ekonomik hayattan çekilmesi, serbest piyasa ekonomisine dönüş ve onun sınırlarının genişletilmesi olarak özetlenebilir. Monetaristler aslında temel iktisadi sorunlardan birisi olan enflasyon konusu üzerinde durmuşlardır. Enflasyonun nedeni olarak, para arzının hükümetlerce gereksiz yere ve aşırı derecede arttırılmasını göstermişlerdir²²⁸. Monetaristlere göre ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıkların bir çoğu parasal kökenlidir.

²²⁶ Tülay ARIN, “Devlet Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Türkiye’de Yasal Çerçeve”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayınları, No:72, 31.Seri, İstanbul, 1988, s.96.

²²⁷ C. Can AKTAN, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yayınları, No:148, İstanbul, 1992, s.29-32.

²²⁸ İlker PARASIZ, Monetarizm, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1991, s.8-9.

Chicago Üniversitesi'nden diğ er bir grup iktisatçı ise, enflasyon konusunu değ iş ik bir ağı dan ele almış lar ve iktisadi literatüre "Rasyonel Beklentiler Teorisi" olarak giren bir gür üş ortaya atmış lardır. Bunlara göre enflasyon üzerinde halkın gelecekte bekleyiş lerinin ve davranış larını buna göre ayarlamasının önemli bir etkisi vardır. John F. MUTH, Robert E. LUCAS ve Thomas SERGENT gibi iktisatçıların önemli katkılarda bulunmuş olduğu bu gür üş , aynı zamanda klasik iktisatın temel ilkelerini aynen benimsemiştir.

Aralarında bir takım noktalarda ayrılıklar olsa da aslında her iki grup da (Monetaristler ve Rasyonel Beklentiler) devletin ekonomiye müdahalesini ş iddetle eleştirmiş ler ve bu bağ lamda özelleştirme düş üncesinin ortaya çıkmasında etkili olmuş lardır.

Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat: Özelleştirme akımının doğ uş unda rolü olan diğ er bir iktisadi düş ünce akımıdır. Aynı zamanda Virginia Politik İktisat Okulu öğ retisi olarak bilinmektedir. 1986 yılında Nobel İktisat Ödülünü kazanmış olan J.M.Buchanan, Virginia Polilitik İktisat Okulunun kurucusu olarak kabul edilmektedir. Kamu Tercih İktisatçıları, "Kamu Ekonomisinin Baş arısızlığı Teorisini" geliştirmiş lerdir. Bu iktisatçılara göre, kamu sektörünün ulusal ekonomiler içindeki nisbi payı giderek artmakta, böylece kamu ekonomisinin rolü ve fonksiyonları genişlemektedir. Bunun nedeni ise, sadece politikacılar değ il aynı zamanda uygulanan Keynezyen iktisat politikalarıdır. Bu iktisatçılar, ekonomik ve politik özgürlüğ ün gerçekleştirilmesi için devletin gücünün ve yetkilerinin sınırlandırılması gereğ ine inanmaktadırlar.

Buchanan'a göre devletin büyümesi, bireylerin temel ekonomik hak ve özgürlüklerini sınırlandırdığı gibi, aynı zamanda ekonomik ve politik yozlaş malara da neden olmaktadır. Bu olumsuz sonuçların olmaması, devletin hem ekonomik, hem de politik hak ve yetkilerinin belirlenmesi koşuluna bağ lıdır²²⁹.

²²⁹ Geoffrey BRENNAN and James M. BUCHANAN, **The Power to Tax**, Cambridge University Press, Cambridge, 1980, s.17-20.

Bu iktisadi düşünce akımını savunanlara göre, devletin ekonomik alandaki yetkileri anayasalarda belirtilmeli ve sınırlandırılmalıdır. Buna göre: Denk bütçe ilkesi anayasada güvence altına alınırken, bir taraftan devletin kamu harcamaları ve vergileme yetkisi, diğer taraftan para arzının ne kadar ve ne şekilde arttırılacağı konularında çeşitli ilkeler ve sınırlamalar anayasalarda yer almalıdır. Bunun yanında serbest rekabete dayalı piyasa sisteminin oluşumuna ilişkin destekleyici kurallar ve devlet müdahalesini kısıtlayan yasal düzenlemeler anayasalarda belirtilmeli, kurumlar arası hizmet ve gelir bölüşümüne ilişkin esaslarla mali ademi-merteziyetçilik anayasalarda güvence altına alınmalıdır.

Arz-Yönlü İktisat: Özelleştirme akımının doğuşunda etkili olmuş ve Amerikalı iktisatçı Arthur LAFFER'in görüşleri ışığında akademik ve politik alanda popülerite kazanmış bir iktisadi düşünce akımıdır. Klasik iktisadi düşünürler gibi tarafsız bir devlet anlayışını savunun bu düşünce akımının taraftarlarına göre, iktisadi sorunların temelinde mevcut üretimin talabe cevap verememesi yatmaktadır. Bu bağlamda üretimi geliştirecek en önemli iktisat politikası aracı olarak vergi indirimlerini savunmaktadırlar. Bunlara göre, vergi indirimleri yoluyla bir taraftan toplam üretim artacak, diğer taraftan da kamunun vergi gelirlerinde artış olacaktır.

Arz-yönlü iktisatçılar, devletin her alana müdahale etmesini, kamu kesiminin aşırı büyümesini kapitalist sistemin verimlilik, büyüme ve birikim dinamiği bakımından bir engel olarak görmektedirler. Bu nedenle kamu ekonomisinin etkinliğini azaltacak ve piyasa ekonomisinin işlerliğini sağlayacak politikaların uygulanmasını savunmaktadırlar²³⁰.

²³⁰ ESER, "ABD...", s.35.

Bu yukarıda sayılan düşüncelerin benimsenmesinden ya da diğer bazı nedenler sonucu olsa gerek, 1980'lere gelindiğinde Keynesci düşüncenin ekonomik ve politik örgütlenme biçimi, gelişme düzeyleri farklı birçok ülkede tasfiyeye uğramıştır. Bunun sonucunda piyasa ekonomilerinin sorunlarının devlet tarafından çözüleceği anlayışı büyük ölçüde kırılmış, "piyasa her sorunu çözer" görüşü benimsenmiş ve devletin her alandaki müdahalelerinin ve düzenlemelerinin kaldırılması düşüncesi iktisadi yaşama geçirilmeye çalışılmıştır.

Yukarıda anlatılan iktisadi düşüncelerin siyasi alana yansımalarında ABD'de başkan Ronald REAGAN'ın ve İngiltere'de Margaret THATCHER'in önemli katkıları olmuştur. Reagan'ın 1980'li yıllarda uyguladığı ve "Reaganomics" adıyla iktisat politikası alanında bir devrim olarak nitelenen politikalarının temel unsurlarını; kamu harcamalarının azaltılması, bütçenin dengelenmesi, vergi oranlarının indirilmesi (gelir ve kurumlar vergileri), istikrarlı bir para politikası ve özelleştirme uygulamaları oluşturmaktadır. Thatcher'in ekonomik programında da benzer iktisat politikası amaç ve araçları yer almış, özellikle İngiltere'deki özelleştirme konusunda yapılan uygulamalar birçok ülkeye örnek oluşturmuştur. Reagan ve Thatcher'in bu iktisadi düşünceler doğrultusunda ortaya koydukları uygulamalar kısa sürede Japonya, Almanya, Kanada ve Avustralya gibi birçok gelişmiş ülkede büyük ilgi görmüştür²³¹.

24 Ocak 1980 kararları ile serbest piyasa ekonomisi modelini benimseyen Türkiye'de, özellikle 1983 seçimlerinden sonra iktidar olan hükümetin uyguladığı politikalar, Reagan ve Thatcher'in ekonomik politikaları ile benzerlikler göstermiştir. Bu politikalar doğrultusunda Türkiye'de 1985 yılından itibaren kamu ekonomisinin etkinliğini azaltmak ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak amacıyla çeşitli özelleştirme uygulamaları yapılmaktadır.

²³¹ AKTAN, *Türkiye'de...*,s.32.

3. IMF ve Dünya Bankası'nın Etkileri

Gelişmiş Ülkelerdeki özelleştirme akımının ardındaki motivasyonlar yukarıda anlatıldığı gibi olmakla birlikte, Azgelişmiş Ülkelerde (AGÜ) durum biraz farklıdır. AGÜ'lerde özelleştirme akımının daha çok bir zorlama sonucunda ortaya çıktığı söylenebilir. Bu ülkeleri özelleştirme yapma yönünde teşvik eden ve bazı durumlarda zorlayan kuruluşların başında Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gelmektedir²³².

Bu ülke ekonomilerine ilişkin bazı gelişmeler dikkate alındığında durum daha bir netlik kazanmaktadır. 1970'li yılların sonlarında ya da 1980'lerin başlarında AGÜ'lerin iktisadi perfonmansları, 2.Dünya Savaşı sonrasında uygulamaya konulan kalkınma modelleri ve politikaların sorunları çözemediğini göstermiştir. Bu ülkelerde uluslararası iş bölümü çerçevesinde dışa bağımlılık azalmamış, devletin KİT'ler vasıtasıyla kalkınmada motor işlevini üstlenmesi sonucunda bir taraftan kaynak savurganlığı, diğer yandan kaynak yetersizliği sorunu ortaya çıkmış, aynı zamanda sistemin finansmanı geleneksel ürün ihracından elde edilen gelirler, dış borç ve emisyonla sağlanır duruma gelmiştir²³³.

Bu politikalar sonucunda 1970'li yılların sonlarına doğru borç krizi ile birlikte önemli ödemeler bilançosu açıklarıyla karşılaşan, ciddi durgunluk ve ağır enflasyonist baskılara maruz kalan AGÜ'ler, bu sorunlarından kurtulmak ve ödemeler bilançosundaki döviz sıkıntısını gidermek için IMF ve Dünya Bankası'na başvurmuşlardır.

²³² Orhan ŞENER, "Dünyada Özelleştirme Uygulamaları" içinde, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, (Ed); Ergin ARIOĞLU, T.Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.66; J. AYLEN, "Privatization in Developing Countries", Loyds Bank Riewew, Ocak 1987'den aktaran, Rıza ERDEĞİRMENCİ, "Özelleştirme Hakkında Bir Genelleştirme", BANKA ve EKONOMİK YORUMLAR, Şubat 1988,s.48.

²³³ Sinan SÖNMEZ, "Özelleştirmenin Uluslararası Boyutları ve Türkiye", içinde, 93 Sanayi Kongresi,-Bildiriler-,3.Cilt, TMMOB Yay.,No:162, Ankara, 1993, s.19.

IMF ve Dünya Bankası tarafından sunulan yeni sanayileşme stratejisi içinde, AGÜ'lere piyasa ekonomisinin avantajları, liberalleşme ve istikrar gereksiniminin önemi vurgulanmış bu bağlamda özelleştirme, yapısal düzenlemeler ve liberalizasyon programlarının bir parçası olarak gösterilmiştir²³⁴. IMF ve Dünya Bankasının istikrar programlarında özel sektör girişimleri büyüme ve kalkınmanın motoru olarak gösterilmekte, devletin altyapı yatırımları dışında ekonomide yatırımlarda bulunmaması ve kamu girişimlerinin satılması (özelleştirme) önerilmektedir²³⁵.

Dış ödemeler bilançosu ve devlet bütçesi açıkları arttıkça bu iki kuruluşun özelleştirme yapmayı empoze etme gücü de artmaktadır. Dünya bankası tarafından gelişmekte olan ülkelere "yapısal uyum kredileri", "sektörel uyum kredileri", "teknik yardım ve kamu kuruluşlarının rasyonalizasyonu" adı altında kullanılan krediler toplamının yarısı, kamu kuruluşlarında yapılacak iyileştirmeler karşılığında, diğer yarısı da KİT'lerin özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinin serbestleştirilmesi, kamu harcamalarının kısılması gibi çeşitli koşulların yerine getirilmesi karşılığında kullanılmaktadır²³⁶.

1980-84 yılları arasında IMF ile 67 AGÜ arasında imzalanan 179 stand-by anlaşmasında, kamu sektörünün boyutlarının daraltılması ve KİT'lerin bir bölümünün özelleştirilmesi önemli bir yer tutmakta ve yine aynı dönemde IMF'nin finanse ettiği 94 programın 70'inde özelleştirme ön planda yer almaktadır²³⁷.

Bu açıklamalar ışığında, gelişmekte olan ülkelerde yaşanan çeşitli mali krizler sonucunda, IMF ve Dünya Bankasının bu ülkelere sağlayacağı dış borç ve kredi elde etme olanaklarını özelleştirme yapma

²³⁴ Sunita KIKERI, *Privatization*, World Bank, Washington D.C, 1992, s.16-32.

²³⁵ Dan DABI, *The World Bank and The IMF: Rolling Back The State or Backing its Role?*, in *The Promise of Privatization*, (Ed); R. VERNON, New York: Council on Foreign Relations, 1988, s.354-357.

²³⁶ ŞENER, "Dünyada...", s.66-67.

²³⁷ TÜRKCAN, BORATAV, s.212-213.

koşuluna bağlaması, bu ülkelerdeki özelleştirme motivasyonlarından birisini oluşturduğu söylenebilir.

B. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI VE KAPSAMI

Bazı ülkelerde geçmişi çok eski tarihlere dayanmakla birlikte, 1980'li yıllarda birçok ükede sistemli bir şekilde uygulama alanı bulan ve güncel konulardan biri durumuna gelen özelleştirme, herkesce benimsenmiş tek ve kesin tanımı bulunmayan, çeşitli yaklaşımlarla farklı içerikte tanımlanan bir kavramdır. Her ülkenin ekonomik, siyasal ve sosyal yapısına göre biçimlenen ve yorumlanan bir süreç olarak ortaya çıkan özelleştirme olgusunun anlaşılması için, bu kavrama ilişkin tanımları "dar" ve "geniş" anlamda olmak üzere ikiye ayırmak genel kabul görmektedir.

Dar anlamda özelleştirme; KİT'lerin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devredilmesi ya da kamu mülkiyetindeki işletmelerin kısmen veya tamamen özel sektöre satılması olarak tanımlanır²³⁸. Günümüzde, özellikle Türkiye'de özelleştirme bu tanımı ile yorumlanmakta, en azından uygulamaların bu tanıma uygun olarak yapıldığı bilinmektedir. Bununla birlikte dar anlamda özelleştirme tanımında bir görüş birliği olduğu söylenemez. Dar anlamda özelleştirme için bir taraftan mutlak bir mülkiyet devrinin gerekli olduğu ve bunun için KİT sermayesinin en az %51'nin devredilmesi gerektiği ileri sürülürken, diğer yandan bu konuda devredilecek sermaye payının önemli olmadığı, %10 ya da %20 gibi bir sermaye payı devrinin bile özelleştirme olarak kabul edilebileceği belirtilmektedir²³⁹.

²³⁸ Henry BIENEN and Jhon WATERBURY, "The Political Economy of Privatization in Developing Countries", WORLD DEVELOPMENT, V:17, No:5, 1989, s.617; Emin ÇARIKÇI, "Türkiye'de Özelleştirme ve Beklentiler", YENİ TÜRKİYE DERGİSİ, Ocak-Şubat 1995, s.51; E. S. SAVAS (Çev: Ergün YENER), **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı, Özelleştirme**, MPM Yay. No:517, Ankara, 1994, s.3.

²³⁹ AKTAN, **Türkiye'de...**, s.9-10.

Özelleştirmenin dünya genelinde esas olarak ifade ettiği anlam ise geniş anlamda özelleştirme kavramında kendini bulmaktadır. Geniş anlamda özelleştirme; serbest piyasa ekonomisini güçlendirmek için ulusal ekonomi içinde kamunun ekonomik etkinliğini en aza indirilmesi ya da tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik düzenleme ve uygulamaların bütünüdür²⁴⁰. Bu kavram doğrultusunda özelleştirme; kamunun sahip olduğu ticari ve sınai teşebbüslerin (KİT) mülkiyet, yönetim ve denetimlerinin tamamen ya da kısmen özel kişi ve kuruluşlara devredilmesi, kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının ya da üretiminin özelleştirilmesi, kamu hizmetlerinin ihale, imtiyaz verme gibi yollarla özel kesime yaptırılması, kiralama ve finansal kiralama, ortak yatırım ve hizmet alımları için yardımda bulunulması, piyasa mekanizmasının işleyişine yönelik her türlü yasal ve kurumsal engellemelerin kaldırılması, düzenleme ve uygulamalarını kapsamaktadır²⁴¹.

Konuya geniş anlamda özelleştirme kavramı açısından baktığımızda özelleştirmenin araç ve yöntemlerinin sayısı artmaktadır. Bu nedenle geniş anlamda özelleştirmeyi daha iyi ifade edebilmek için özelleştirme yöntemlerine ilişkin kısa açıklamalarda bulunmakta yarar vardır. Bu bağlamda özelleştirme yöntemleri kısaca aşağıdaki sırayla açıklanabilir²⁴².

a. Satış: Kamusal varlıkların ya da kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyetinin özel kişi ya da kuruluşlara satılmasıdır. Özelleştirme programlarının hayata geçirilmesinde baş vurulan en yaygın ve güncel araç olan satış yöntemi “doğrudan satış” ve “hisse senedi yoluyla satış” olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğrudan satış yönteminde kamu

²⁴⁰ TÜSES, **Türk Ekonomisinde Sosyal Demokrat Çözümler**, C:1, Aralık 1991, s.122.

²⁴¹ Paum SAMMEL, (Çev: Candan KASAN), “**Özelleştirme ve Kamu Sektörü**”, BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, Ekim 1987, s.38-42; Nicolas V.D. WALLE, “**Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues**”, WORLD DEVELOPMENT, V:17, No:5, 1989, s.601.

²⁴² AKTAN, **Türkiye’de...**, s.11-24.

kuruluşlarının aktifleri kısmen ya da tamamen satışa arz edilebilmektedir. Satış tüm aktifleri içeriyorsa toptan-bütünsel özelleştirme, aktiflerin bir kısmını içeriyorsa kısmi özelleştirmeden söz edilmektedir. Hisse senedi yoluyla satışta ise, kamu kuruluşlarının tüm veya bir kısım hissesi bireylere ya da özel kuruluşlara hisse senetleri yoluyla aktarılmaktadır²⁴³. Ayrıca KİT'lerin satışı ile ilgili olarak dış borç karşılığı satış, sabit fiyatla satış, pazarlık usulu satış, sıfır fiyatla satış, çalışanlara satış, gibi isimlerle anılan çeşitli yöntemlerin de olduğu bilinmektedir.

b. Yasal-Kurumsal Serbestleştirme (Deregulation): Ekonomik faaliyetlerde piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması ve devletin tekel durumunda olduğu iktisadi faaliyet alanlarında (fiili ve potansiyel rakabeti önleyen), özel sektöre yönelik giriş engellerinin kaldırılması yönündeki uygulamalar olarak bilinir²⁴⁴.

c. Ortak Girişim (Joint Venture): Kamu ve özel sektör teşebbüslerinin ortak faaliyet yürütmelerini amaçlayan ve kamu payının %51'den az olmasını gerektiren bir özelleştirme yöntemidir. Özellikle faaliyet alanının önemi nedeniyle kamu sermayesi ve kamusal denetimin gerekli olduğu alanlarda özel ya da yabancı yatırımcılarla ortak girişim yapma yoluna gidilebilir. Ancak bu yöntemde, girişimin faaliyetlerinde gerektiği kadar özerk ve özel hukuk kurallarına tabi olması önem taşımaktadır

d. İmtiyaz Antlaşmaları: Genellikle doğal monopollerin güçlü olduğu faaliyet alanlarında (Elektrik, telekomünikasyon, ulaştırma, gaz, su vb) mal veya hizmetin üretim ya da dağıtımının belirli bölgelerde sözleşmelerle imtiyazlı özel sektöre devredilmesidir²⁴⁵.

e. Yönetim Devri: Bazı durumlarda kamu teşebbüsleri ve kamu kuruluşlarının mülkiyet haklarının saklı tutularak, yapılan bir sözleşme ile sadece yönetimlerinin devredildiği bir yöntemdir.

²⁴³ Nihat FALAY, "Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar", içinde, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s.28.

²⁴⁴ Matthew R.BISHOP and Jhon A. KAY, "Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience", WORLD DEVELOPMENT, V:17, No:5, 1989, s.644.

²⁴⁵ .BISHOP and KAY, s.645

f. Kiralama: Geniş anlamda özelleştirme yöntemlerinden birisi olan bu uygulamada, özel şirketlere kiralanın kamusal kuruluşlar (KİT'ler) söz konusudur. Devlet, sahip olduğu işletmelerin mali yapılarını iyileştirmek ve satışa arz edilir hale getirmek için bunları belirli bir süre için kiraya verebilir. Yani mülkiyet devri olmaksızın faaliyetlerin bir bedel karşılığı tamamiyle özel sektör tarafından belirli bir süre yürütülmesidir.

g. Yap-İşlet-Devret: Bazı yatırımların tamamen özel veya yabancı yatırımcılar tarafından gerçekleştirilerek, bir süre işletilip sonra devlete teslim edilmesidir. Kamusal sermayenin sınırlı olması karşısında, özel ve yabancı sermayenin kullanımını sağlamak amacıyla, özellikle bayındırlık projelerinin uygulanması ve petrol arama istasyonlarının kurulması gibi alanlarda uygulanmaktadır.

h. İhale: Devletin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri kendisinin üretmesi yerine, bir ihale sözleşmesi aracılığıyla özel sektörden temin etme yoluna gitmesidir. Bu yöntemde devletin; üretimin miktar ve türünü belirlemek, bir ya da birkaç özel firma ile anlaşma yapmak gibi çeşitli tercih hakları bulunmaktadır. İhale yöntemi özellikle yerel idare hizmetlerinin giderilmesinde, kamu kuruluşlarının yiyecek ve giyecek alımlarında, taşımacılık hizmetlerinde geniş bir uygulama alanına sahiptir. Türkiye'de 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile genel bütçeli dairelerin, İl Özel İdarelerinin ve belediyelerin her türlü işlerini özel kesime yaptırabilmeleri mümkündür²⁴⁶. Bu yasa çerçevesinde belediyeler yol yapım ve onarım, park ve spor tesislerinin yapımı ve çöp toplama işlemlerini özel kesime yaptırabilmektedirler.

ı. Fiyatlandırma: Kamusal mal ve hizmetlerden fiyatlandırılması mümkün olanlarının tüketicileri tarafından bedellerinin ödenmesidir. Yani bu yöntemde kamusal mal ve hizmetlerin, onlardan doğrudan yararlananlar tarafından finanse edilmesi amaçlanmaktadır.

²⁴⁶ 10 Eylül 1983 Tarihli Resmi Gazete

j. Özel Kesimin Desteklenmesi: Bu yöntemle; normal koşullarda iktisadi faaliyette bulunmanın özel kesim için bir cazibesinin olmadığı alanlarda devlet tarafından özel kesimin desteklenerek, o alanlardaki mal ve hizmet üretiminin arttırılması amaçlanır. Örneğin Türkiye’de son yıllarda eğitim, sağlık, haberleşme ve enerji yatırımlarının özel teşvik görmesi bu amaca yöneliktir.

Geniş anlamda özelleştirme tanım ve kapsamı yukarıda anlatıldığı gibi olmakla birlikte, bu çalışmada özelleştirme esas olarak, dar anlamında yani kamunun doğrudan üretici birimlerinin KİT’lerin ve bunların iştiraklerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi anlamında ele alınmıştır. Bu nedenle aksi belirtilmedikçe, özelleştirme kavramıyla KİT’lerin ve bunların iştiraklerinin halka ve/veya özel sektöre satılması veya devredilmesi anlaşılmalıdır.

C. ÖZELLEŞTİRMENİN NEDENLERİ VE AMAÇLARI

1. Özelleştirmenin Nedenleri

Devletin asli görevleri dışındaki faaliyetlerden ve ekonomiye müdahaleden uzaklaştırılmasını sağlayan, genel ekonomik performansın arttırılması ve istikrarın oluşturulmasını amaçlayan özelleştirme için ileri sürülen nedenler, temelde kamu ekonomik girişimciliğinin başarısızlığına dayanmaktadır. KİT’ler sadece Türkiye’de değil hemen bütün dünyada özel sektör girişimciliğinin gerisinde kalmış, dünya konjonktüründeki dalgalanmalar karşısında özel sektörün gösterdiği dayanıklılığı gösterememiştir.

Daha önce ortaya koyduğumuz motivasyonlar ışığında dünya ülkelerini özelleştirmeye yönelten başlıca nedenleri şöyle özetlemek mümkündür²⁴⁷:

²⁴⁷ AKALIN, KİT..., s.292-293.

1. Piyasa ekonomisi tezinin, devletçi, sosyal demokrat ve marksist yaklaşımlarla, devletin ekonomik işlevleri konusunda girdiği tartışmalardan üstün çıktığı inancının kabul görmesi ve yaygınlaşması.

2. Genel olarak halkın, 2. Dünya Savaşı sonrasında desteklediği devletleştirme ve refah devleti anlayışının, enflasyon, aşırı vergi yükü, dış ticaret açıkları ve bütçe sınırlarını zorladığına ikna olmaları.

3. Sosyal refah devleti+KİT'ler+planlamadan oluşan bir modeli seçen ülke ekonomilerinin iddia edildiği ve beklendiği gibi bir performans gösterememesi, merkezi planlı ekonomilerde ortaya çıkan genel tıkanma ve çöküntü.

4. Sermaye piyasasının bulunmayışı ya da gelişmemiş olması yüzünden işletme performansı denetiminin yetersiz kalması, güdüleyici amaçların ve cezaların bulunmaması nedeniyle iş disiplininin zayıflaması sonucu ekonominin genel performansının azalması.

5. Özelleştirme uygulamaları sonucu ilave birtakım ekonomik faydaların elde edileceğine yönelik görüşlerin yaygınlık kazanması ve bu görüşlere alternatif olabilecek ekonomik politikaların ortaya konulamaması.

6. Ekonomik ve siyasal gücün aynı elde toplanmasının yaratacağı sakıncaların ancak özelleştirme ile giderilebileceği düşüncesinin güçlenmesi.

7. Kamunun hakim olduğu ekonomik modellerde, yapısal özelliklerinin bir sonucu olarak, rekabetin gerçekleştirilememesi.

İşte bu yukarıda sayılan unsurlar, özelleştirme programı ile devletin ekonomideki rolününün azaltılması ve temel fonksiyonlarına döndürülmesi taleplerinin temel nedenlerini oluşturmaktadır.

2. Özelleştirmenin Amaçları

Dünya'da özelleştirmeyi uygulayan ülkelerin kendi özel durumlarına bağlı olarak özelleştirme programlarının yürütülmesinden

bekledikleri bazı farklı öncelik ve amaçları vardır. Bununla birlikte genel olarak aslında bütün ülkelerde özelleştirme ile yapılmak istenen, ekonomide özel sektör ağırlıklı ve liberal piyasa ekonomisinin etkin şekilde işlediği bir yeniden yapılanmanın sağlanmasıdır²⁴⁸.

Bu bağlamda devletin ekonomiye müdahalesini, özellikle müteşebbis niteliğini ortadan kaldırmak ve devletin ekonomideki rolünü kısarak klasik fonksiyonlarını daha etkin şekilde yerine getirmesi sağlamak, özelleştirme politikalarının temel beklentisidir.

Uygulamada çok çeşitlilik gösteren özelleştirme amaçlarının, genellikle birbirinin içine geçmiş olması tek bir amaç etrafında yoğunlaşmayı güçleştirmektedir. Bununla birlikte özelleştirmede başarılı sonuçlara ulaşılması önceliklerin iyi tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Özelleştirme amaçları ekonomik literatüre genel olarak ekonomik, mali, sosyal ve siyasal amaçlar çerçevesinde girmiş görünmektedir²⁴⁹. Daha önce de belirtildiği gibi, amaçların birbirleri ile yakın ilişkisi bu tür sınıflamaların getirdiği sınırları bazen aşmaktadır. Bu nedenle burada çeşitli isimler altında tasnif yapılmaksızın özelleştirmenin temel amaçlarının maddeler halinde ve topluca sunulması yoluna gidilmiştir. Buna göre KİT'lerin özelleştirilmesinin genel amaçlarını aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür²⁵⁰:

1. Rekabet, kurumsal serbestleştirme veya diğer araçlarla serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak ve ekonomide etkinliği arttırmak.

2. Kamu kesimi borçlanma gereksinimini azaltmak

3. Hükümetlerin kamu kuruluşlarına yaptıkları müdahalelerin kaldırılması, bu kuruluşların kendi işletme stratejilerini bağımsız

²⁴⁸ KARLUK, s.126.

²⁴⁹ BIENEN and WATERBURY, s.623-630; Cevat KARATAŞ, **Privatization in Britain and Turkey**, The İstanbul Chamber of Industry Research Department Publication, İstanbul, 1990, s.24-25; M.Hulki CEVİZOĞLU, **Türkiye'nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Yayınları, İstanbul, 1989, s.23-33.

²⁵⁰ I.W. LIEBERMAN, **"Privatization: The Theme of The 1990s"** COLUMBIA JOURNAL OF WORLD BUSINESS, Spring 1993, s.11.

olarak geliştirmelerine olanak sağlanması ve verimliliklerinin artırılması.

4. Devletin gelir sağlayarak bu gelirle kamunun öncelikli harcamalarını finanse etmek, borçlanma ve vergilendirmeyi azaltmak ya da devlete borçlarını ödeme imkanı sağlamak.

5. Halkın büyük bir kesiminin tasarruflarını hisse senetlerine yönelterek sermaye mülkiyetinin geniş halk kesimlerine dağılmasını sağlamak.

6. Ekonomide yaygın bir hisse senedi sahipliği yoluyla sermaye piyasasını geliştirmek.

7. Ülkeye yabancı sermayenin gelmesini teşvik etmek.

8. Siyasal ideolojinin özel mülkiyet lehine kaydırılması ve bu sayede piyasa güçlerinin kuvvetlendirilmesini sağlamak.

9. Gelir dağılımının iyileştirilmesini sağlamak.

Özelleştirmeden beklenen amaçlar genel olarak bunlar olmakla birlikte uygulamada, özelleştirmenin yukarıda sayılan amaçlardan sadece birine yönelmediği, çoğu kez birden çok amacın birlikte düşünüldüğu ve amaçlar arasında çeşitli önceliklerin belirlendiği görülmektedir.

Türkiye’de devletin temel görevleri yanında, hangi ekonomik alanlarda faaliyette bulunacağı açık şekilde ortaya konulmadığından özelleştirmede önceliklerin neler olduğu tam olarak bilinmemektedir²⁵¹. Ancak özellikle finans, istihdam ve yatırım gibi faaliyetlerin başarısı açısından konunun gösterdiği önem, bir sıralama yapmayı zorunlu kılmaktadır.

Buna göre Türkiye’de özelleştirmenin amaçları sıralamasında; “piyasa güçlerinin ekonomiyi geliştirmesi ve ekonomide etkinliğin arttırılması” en önemli amaç olarak ortaya çıkmış, bunu sırasıyla “üretkenliği ve verimliliğin arttırılması”, “hisse senedi sahipliğinin

²⁵¹ BYDK, 1991 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu, Ankara, 1993, s.29-30.

yaygınlaştırılması”, “Sermaye piyasasının geliştirilmesi” ve “KİT’ler üzerindeki devlet desteğinin kaldırılması suretiyle kamu kesimi borçlanma gereksinmesini azaltması” gibi amaçlar izlemiştir²⁵².

D. DÜNYA’DA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, son 15-20 yıldır birçok ülkenin gündeminde sıcaklığını koruyan bir konudur. Bugün dünyada birçok ülke özelleştirme yoluyla ekonomilerini yeniden yapılandırma uğraşı içinde bulunmaktadırlar.

Yaklaşık 20 yıl öncesinde dünyada özelleştirme uygulamasını ilk başlatan ülke Şili olmuştur. Bunu 1980 yılında Thatcher hükümetinin iş başında bulunduğu İngiltere izlemiş, daha sonra bu akıma başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülke katılmıştır. Son katılanlar ise, ekonomik kalkınmayı yeniden rayına oturtmak için piyasa ekonomisine geçmeye çalışan ve eskiden merkezi planlı ekonomi ilkelerine göre yönetilen ülkelerdir.

Dünyada özelleştirme uygulamaları büyük ölçüde zorunluluktan dolayı yürütülmekte, özelleştirmeye girişen ülkelerin çoğunda özellikle Avrupa ülkelerinde kamu açıklarının bu yolla kapatılması planlanmaktadır. Birçok ülke için kamu işletmelerinin, özelleştirme yoluyla daha verimli ve rasyonel işleyiş biçimine dönüştürülmesi önemli olmakla birlikte, özelleştirmede esas gerekçe zarar eden bu kurumların hazine üzerindeki yüklerinden kurtulmaktır. Bu konuda IMF ve Dünya Bankası’nın bu ülkelere yaptıkları baskılar da konunun diğer bir boyutunu oluşturmaktadır²⁵³.

²⁵² DPT, **Özelleştirme, Özerkleştirme ve KİT’lerin Yeniden Yapılanmaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s.63.

²⁵³ Abdullah ERSOY, “**Dünyada Özelleştirme Rüzgarları**”, EKONOMİK FORUM DERGİSİ, 7/1994, s.14-15.

En gelişmiş ülkelerden en yoksuluna, kapitalist ülkelerden eski sosyalist ya da bugüne hala sosyalist kalanlarına, Asya, Avrupa ve Amerika'dan Afrika ve Avustralya'ya kadar bütün dünyada 1980-1992 döneminde özelleştirmeden yaklaşık 300 milyar dolara yakın bir gelir sağlanmıştır. Sadece 1992 yılında dünyada 69 milyar dolarlık özelleştirme yapılırken, özelleştirme gelirlerinin 2000 yılına kadar 600 milyar doları aşması beklenmektedir²⁵⁴.

Dünyada özelleştirme uygulamalarının son yıllarda hız kazandığı ve uygulamada özellikle dört sektörün başı çektiği görülmektedir. Özelleştirmenin yoğunlaştığı bu sektörler ise, telekominikasyon, bankacılık-sigortacılık, enerji ve kamu hizmetleri sektörleridir. 1994-1995 yılları itibariyle telekominikasyon, bankacılık-sigortacılık, enerji ve kamu hizmetleri sektörleri başta olmak üzere, dünyada kamu ve kamu ortaklığındaki işletmelerin satışından beklenen özelleştirme geliri 90 milyar doları aşmaktadır. Bu gelirin 50 milyar doları Avrupa, 20 milyar doları Latin Amerika, 15 milyar doları Asya ve 7 milyar doları da diğer ülkelerden elde edilecektir²⁵⁵.

Toplu olarak yapılmış bu açıklamalardan sonra dünyada özelleştirme uygulamalarının gelişimini, bu uygulamalara girişmiş çeşitli ülkeler bazında genel hatlarıyla aşağıdaki gibi ortaya koyabiliriz.

1. Batı Avrupa'da Özelleştirme

İngiltere:

İngiltere'de Thatcher hükümetinin iş başına gelmesiyle birlikte gündeme gelen özelleştirme politikaları ve buna bağlı uygulamalar; rekabet koşullarının yerleşmesinin, verimliliğin artırılmasının bir aracı olarak görülmüştür. Ülkede 1979 yılından sonra radikal sayılabilecek

²⁵⁴ "Dünyada Özelleştirmeden 12 yılda Elde Edilen Gelir 300 Milyar Doları Aştı"
Dünya Gazetesi 22.8.1994.

²⁵⁵ ERSOY, s.14

tedbirlerle girişilen özelleştirme uygulamasına ilk olarak, mahalli idarelerin elindeki evlerin kiracılara satılması ile başlamıştır. Daha sonraları ise İngiliz telefon idaresi özelleştirilmiş, bunu hava yolları, çelik, su ve gaz şirketleri izlemiştir.

İngiltere’de uygulanan özelleştirme politikasının temel öncelikleri olarak; rekabet ve diğer yöntemlerle verimliliği arttırmak, kamu sektörü borçlanma gereksinimini azaltmak, diğer öncelikli devlet harcamalarının finansmanı için gerekli kaynakları temin etmek gibi amaçlar benimsenmiştir²⁵⁶.

Yaklaşık 15 yıldır süren ve 47 büyük ve birçok küçük kuruluşu hedef alan özelleştirme operasyonu; İngiliz ekonomisinin temel endüstrilerinin bir çoğunun yapısını tamamen değiştirmiş ve Gayri Safi Milli Hasılının %7’si kamudan özel sektöre transfer edilmiştir. Aynı zamanda bu süre zarfında özelleştirme uygulamalarından yaklaşık 55 milyar sterlin gelir sağlanmıştır²⁵⁷. Uygulamalar süresince; çelik, gaz, petrol, telekominikasyon alanlarında faaliyet gösteren kamu işletmeleri halka arz yöntemiyle özelleştirilirken, otomotiv, uçak sanayii, kimya, savaş gemisi inşaatı, hava alanları, deniz ulaşımı, mikroçip ve mermi imalatı alanlarındaki kamu işletmeleri ise, blok satış ya da doğrudan satış yöntemleri ile özelleştirilmiştir.

İngiltere’de hazine tarafından yapılan açıklamalara göre; 1993-94 yıllarındaki özelleştirme gelirlerinin 5,5 milyar sterlin olarak kesinleşmesi beklenirken, 1994-95 yılları özelleştirme gelirlerinin ise yaklaşık 1 milyar sterlin olacağı tahmin edilmektedir²⁵⁸.

Bu ülkede artık özelleştirmenin sınırına gelindiği ifade edilmesine rağmen, hükümet 33 özel sektör firmasında halen hisse sahibidir ve bu

²⁵⁶ John VICKERS and George YARROW, **Privatisation: An Economic Analysis**, Cambridge, MIT Press, 1988, s.158.

²⁵⁷ Asu AKSOY, “İngiliz Usulü Özelleştirme, Harry Bush İngiltere Deneyimini Anlattı” EKONOMİK FORUM DERGİSİ, 7/1994, s.21-22.

²⁵⁸ Cevat KARATAŞ, Ziya ÖNİŞ, **Dünyada Özelleştirme ve Türkiye**, TÜSES Yayını, İstanbul, 1994, s.21.

kuruluşlardaki hisselerin de kolayca satılabileceği belirtilmektedir. Ayrıca milli gelir kayıtlarına göre, merkezi hükümetin varlıkları değerinin 113 milyar, mahalli idarelere ait varlıkların değerinin 246 milyar sterlin olduğu ifade edilmekte ve dolayısıyla İngiltere’de bu varlıklara da el atılması ve bir bölümünün özelleştirme kapsamına alınması imkan dahilinde görülmektedir²⁵⁹.

Fransa:

Fransa, diğer Avrupa ülkelerinden farklı olarak devletçiliğin hemen her alanda etkili olduğu bir ülkedir. Aynı zamanda İngiltere’den sonra özelleştirmeye hükümet proramlarında en çok yer veren Avrupa ülkelerinden birisi de yine Fransa’dır²⁶⁰.

Fransa’da 1981 yılında kamulaştırılan kuruluşların 1986 yılında (iktidar değişikliği sonucunda) özelleştirilmeleri gündeme gelmiş ve aynı yıl 65 şirketin özelleştirilmesini hükme bağlayan iki yasa çıkarılmıştır. Özellikle 1986 yılından sonra kapsamlı bir şekilde uygulanan özelleştirme hareketinde üç temel amaç dikkat çekmektedir. Bunlar; özelleştirilen kamu işletmelerinin ekonomik ve mali açıdan etkinliğini arttırmak, özelleştirilen kuruluşların bütçeye olan yüklerinden kurtulmak ve sermaye piyasasını geliştirmektir²⁶¹. Yukarıdaki amaçlar doğrultusunda özelleştirilme kapsamına giren kuruluşlar arasında banka, sanayi kuruluşları ve finansal tröstler yer almıştır. Bu kuruluşların 13 tanesinin 1986-88 yılları arasında özelleştirilmesi tamamlanmıştır²⁶².

Fransa’da 1986-88 döneminde, halka satış ve özel firmalara direkt piyasa dışı satış olmak üzere iki satış metodundan yararlanılmıştır.

²⁵⁹ KARATAŞ, ÖNİŞ, s.21-23.

²⁶⁰ Alparslan IŞIKLI, “Özelleştirme ve Sendikalar” içinde, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s.96.

²⁶¹ KARLUK, s.129.

²⁶² Işın ÇELEBİ, Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1995, s.244.

Büyük ölçüde yukarıda ifade edilen yöntemleri kullanarak yapılan uygulamalarla dönem boyunca, 71 milyar frank (13.4 milyar dolar) özelleştirme geliri elde edilmiştir. Bu paranın 50 milyar frangı iç borçların azaltılması, 21 milyar frangı ise kamu işletmelerinin sermaye artırımında kullanılmıştır²⁶³. Ülkede özelleştirme uygulamaları 1988 seçimlerinden sonra askıya alınmış, ancak 1993 yılında yeni bir hükümetin göreve başlamasıyla tekrar uygulama imkanı elde edilmiştir. Bugüne kadar; Temmuz 1993'de "Banque Nationale de Paris", Kasım 1993'deki kimyasal madde üreticisi "Rhône Poulenc" ve 1994 başlarında Fransa'nın en büyük petrol grubu "Elf-Aquitaine" özelleştirmeleri yapılmıştır²⁶⁴. Bütün bu uygulamalar sonucunda özelleştirmeden 1993 yılında 300 milyar frank (56 milyar dolar), 1994 yılında 60 milyar frank (11.3 milyar dolar) gelir elde edilmiştir. Bununla birlikte, bu ülkede gelecek yıllarda özelleştirmenin giderek yaygınlık kazanacağı ve yapılacak yeni uygulamalar sonucu, 1996 yılı sonuna kadar yaklaşık 200 milyar frank (37.7 milyar dolar) özelleştirme geliri elde edileceği beklenmektedir²⁶⁵.

İtalya:

Gelişmiş ülkeler arasında, ekonomide kamu kesiminin önemli bir paya sahip olduğu ülkelerden birisi de İtalya'dır. Bu ülke'de kamu kuruluşlarının elektrik, hava yolu taşımacılığı ve telekominikasyon sektörlerindeki tekeli konularının yanı sıra, diğer birçok sektörde de büyük ağırlıkları bulunmaktadır. Ancak 1970'li yıllarda kamu sektöründeki kuruluşlar büyük zararlar kaydetmişler ve özellikle 1981-83 döneminde finansal açıdan büyük zorluklar yaşamışlardır. Bu gelişmeler doğrultusunda özellikle 1980'li yılların başında İtalya'da özelleştirme tartışmaları başlamış ve özelleştirme kamu kuruluşları stratejisinin bir aracı durumuna gelmiştir.

²⁶³ Dünya Gazetesi, 22 Ağustos 1994.

²⁶⁴ ÇELEBİ, s.245.

²⁶⁵ Dünya Gazetesi, 22 Ağustos 1994.

İtalya'da KİT sistemi ve çok geniş bir alana yayılan kamu iştiraklerinin yönetimi IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) çatısı altında örgütlenmiştir. IRI, yüzlerce işletmeyi denetimi altında tutan bir kamu hukuku mali teşekkülüdür. Ancak IRI tam anlamıyla devlete ait bir şirketler topluluğu değildir. Bu anlamda hisselerinin bir bölümü özel sektöre, bir bölümü de kamu kesimine ait bir karma şirketler grubu olarak ifade edilebilir. Bir anlamda holdinglerin bir üst kuruluşudur. İşte bu kuruluş, 1983 yılından itibaren etkili bir özelleştirme politikası izlemiş ve çeşitli özelleştirme yöntemleri kullanmıştır. Buna göre IRI çatısı altında özelleştirilmesi düşünülen kuruluşlar; IRI portföyünün temel amaçları ile uyumlu olmayan işletmeler (kârlı veya kârsız) ve IRI kaynaklarını sürekli israf eden ve kâr sağlamayan işletmeler olmak üzere iki grupta ele alınmıştır. Ayrıca bunlara ilave olarak; piyasa şartlarına uyumlu çalışan ve bu yönüyle özel sektörün ilgisini çeken kamu şirketlerindeki IRI hisselerinin (kontrol için gerekli olan bir kısım hisselerin dışındaki) satışı da kapsama alınmıştır²⁶⁶.

IRI özelleştirme uygulamalarını, bağlı şirketlerdeki hisselerinin tamamını veya bir bölümünü satmak şeklinde gerçekleştirmiştir. İtalya'da IRI çatısı altındaki kuruluşların özelleştirilmesi uygulamaları sonucunda 1986 yılına kadar 25 sanayi işletmesi ve 5 bankanın satışı tamamlanmıştır.

Bu ülkede özelleştirme kamu sektöründe gözlenen finansal aşırılıklara çözüm bulmak için bir çare olarak düşünülmüş, yoksa sadece kamu sektörünün rolünü ve alanını azaltmak için uygulanmamıştır. Ancak özelleştirme programının bu sınırlı amaçlarına rağmen, sermaye sahipliği kamu sektöründen özel sektöre geniş ölçüde transfer edilmiş, kamu mülkiyeti ile özel mülkiyet arasındaki denge,

²⁶⁶ Metin KILCI, *KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayını, No:2340, Ankara, 1994, s.40-44.

devletin iştiraklerdeki hisselerinin satışı yoluyla önemli ölçüde değişmiştir²⁶⁷.

Almanya:

Batı Almanya'da özelleştirme uygulamaları 1982 yılında iktidara gelen "Kohl Hükümeti" tarafından başlatılmış olup, 1984-89 arasında yapılan özelleştirmeler sonucunda federal devlet mülkiyetinde bulunan KİT'lerin sayısı 920'den 130'a düşmüştür. 1990 yılında iki Almanya birleşmiş veya Doğu Almanya beş yeni eyalet halinde Federal Almanya'ya iltihak etmiştir. Bu bağlamda eski Doğu Almanya'nın devlet işletmelerinin özelleştirilmesi, batı tarafının piyasa ekonomisine dayalı temel iktisat politikasının gereği olarak, acil çözülmesi gereken bir konu haline gelmiştir²⁶⁸.

Bu ülkede özelleştirmenin esas amacı, kamunun genel ekonomi içindeki faaliyetlerini azaltmak ve kamuya ait kuruluşları özelleştirerek rekabetçi piyasa ekonomisinin işleyişine uyum sağlamalarını gerçekleştirmektir²⁶⁹. Bu amaçlar doğrultusunda eski Doğu Alman kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi amacıyla "Treuhandstalt" (yeddi-emin anlamında) adında bir kurum oluşturulmuştur.

Kurumun temel görevi yerli ve yabancı sermaye arasında fark gözetmeksizin KİT'lerin rehabilitasyonunu gerçekleştirmektir. Bu doğrultuda; piyasa ekonomisi sistemini eski Doğu Almanya'da yerleştirmek, devlet işletmelerinin özelleştirilmesini blok halinde satarak, parça parça satarak, tamamen kapatarak ya da yavaş yavaş kapatarak gerçekleştirmek, olanak dahilinde ise KİT'leri çalışan müdürlere veya işçilere devretmek gibi çeşitli konularda çalışmalarını sürdürmüştür²⁷⁰.

²⁶⁷ KARATAŞ, ÖNİŞ, s.30-43.

²⁶⁸ DARTAN, s.188.

²⁶⁹ KARLUK, s.129.

²⁷⁰ M. George MEIER, "Almanya'da Treuhand, Türkiye'de Özelleştirme ve KOBİ'ler", Dünya Gazetesi, 1.3.1995.

Kurumun çalışmaları esnasında Doğu Almanya'nın 8.000 işletmesi öncelikle 13.400 işletmeye bölünmüştür. Yapılan hızlı özelleştirme uygulamaları sonucunda 1994 yılı başlarında bu işletmelerden geriye 924 işletme kalmıştır. Yapılan özelleştirmeler sonucunda Alman hükümeti 45 milyar mark gelir elde etmiş, aynı zamanda bu işletmeleri devralanlar 184 milyar marklık bir yatırım ve 1.5 milyon kişinin de istihdamını yüklenmişlerdir²⁷¹. Başarılı bir özelleştirme çalışması yüreten kurum 30.12.1994 tarihinde kapanmıştır.

Almanya'nın özelleştirilmesi halen sürmekte olup, uzun vadeli bir bir programın önemli bir parçası olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda 1996 yılına kadar Dutsche Telekom'un hisselerinin satışının tamamlanması gündemde olup, ayrıca ulusal hava yolları Lufthansa'daki devlet hisselerinin %25 seviyelerine indirilmesi yine planlar dahilindedir²⁷².

2. Latin Amerika'da Özelleştirme

Şili:

Geniş kapsamlı bir özelleştirme uygulamasının Dünyada ilk kez gerçekleştirildiği ülke Şili olmuştur. Bu ülkede özelleştirme girişimi sosyalist Allende hükümetinin ekonomik politikasına bir tür reaksiyon olarak ortaya çıkmıştır.

Allande hükümeti yoğun bir millileştirme politikası sonucu kamu mülkiyetini %50 oranında arttırmış, ancak daha sonra yönetime gelen Pinochet askeri rejimi millileştirme uygulamasına son vererek kapsamlı bir özelleştirme programını uygulamaya koymuştur. İlk aşamada 240 kamu kuruluşu bedava olarak ilk sahiplerine geri iade edilmiş, daha

²⁷¹ Sadı UZUNOĞLU, "Dünyada Özelleştirme Fırtınası", EKONOMİK TREND, 20-26 Kasım 1994, s.39.

²⁷² ÇELEBİ, s.260.

sonra da Allende hükümeti tarafından yeni kurulan ve ayrıca hisse satınalmı yoluyla millileştirilen 110 kamu kuruluşunun özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir.

1982-83 yıllarında yaşanan mali kriz Şili'de tekrar devlet müdahalesini gündeme getirmiş ve özelleştirilen işletmelerin bir bölümü devletin kontrol ve düzenlemesi altına alınmıştır. Bu işletmeler 1985-86 döneminde tekrar özelleştirilmiştir. İzleyen yıllarda özelleştirme uygulamasının kapsamını, kamu kesiminde kalan 40 büyük sanayi işletmesi ve teşebbüsünün satışı oluşturmuştur. 1973-1991 döneminde Şili'de, özelleştirme uygulamalarından sağlanan gelirin 3.4 milyar dolar olduğu ifade edilmektedir²⁷³.

Bu ülkedeki özelleştirme uygulamalarında dört yöntemin kullanıldığı görülmektedir. Bunlar; hisselerin halka satışı, emekli fonları kullanılarak hisselerin çalışanlara satışı, mülkiyetin dolaylı yollardan işçilere devri ve hisselerin borsada satışı yöntemleridir. Bu yöntemlerin dışında çok sayıda işletme büyük holdingler ve yabancı sermayeye blok olarak satılmıştır. Bütün bu uygulamalara rağmen Dünya Bankası Şili'de özelleştirmenin beklendiği ölçüde başarılı olmadığını belirtmiştir. Bankanın verilerine göre, bu ülkede özelleştirilen kamu kuruluşlarının %70 ya iflas etmiş ya da başka yatımcılara satılmıştır²⁷⁴.

Meksika:

Meksika'da özelleştirmenin başlaması bir ekonomik ve mali kriz dönemine rastlamaktadır. Bu dönemde ülkede enflasyon oranı %100'ler, kamu kesimi borçlanma gereksinimi %17'ler seviyesinde bulunmaktaydı. 1982 yılında böyle bir ekonomik ortamda başlayan özelleştirme uygulamaları sonucunda, 1155 kamu kuruluşundan büyük bir bölümü özelleştirilmiş, bunun yanında birçok kuruluş tasfiye edilmiş veya

²⁷³ KARLUK,s.148.

²⁷⁴ ŞENER, "Dünyada...", s.60.

kapatılmış bulunmaktadır. Bu uygulamalar doğrultusunda 1991 yılı sonunda kamu mülkiyetinde bulunan şirket sayısı 239'a inmiştir.

Bu ülkede özelleştirme süreci birbirinden çok farklı iki aşamada gerçekleştirilmiştir: 1982-88 yıllarını kapsayan ilk aşamada, küçük firmaların özelleştirilmesi gündeme gelmiş, ikinci aşama olan 1989 sonrasında ise, büyük kuruluşların özelleştirilmesi ivme kazanmıştır. Meksika'daki özelleştirmenin bir özelliği, daha önce de belirtildiği gibi, kapatılma ya da tasfiyeler yoluyla şirketlerin kamu mülkiyetinden çıkarılma uygulamasının geniş bir yer tutmuş olmasıdır. Öyleki, 1991 yılı sonu itibariyle, program kapsamına giren 905 şirket arasında kapatılan veya tasfiye edilen şirket sayısı 431'i bulmaktadır. Özelleştirilen şirketler arasında telekominikasyon alanında faaliyet gösteren "Telemex", büyük kamu ticaret bankaları "Bancomer" ve "Banamex", ulusal hava yolları kuruluşu olan "Mexicana de Aviacion", dünyadaki en büyük bakır madenlerinden olan "Compania Minera de Cananea" ve Meksika'nın en büyük çelik şirketi "Sindermex" gibi kuruluşlar başı çekmektedir²⁷⁵.

Dünya'da başarılı bir özelleştirme programı uygulayan ülkelerden biri olarak tabul edilen Meksika'da bu uygulamalar sonucunda, Gayri Safi Milli Hasılanın %5'ne karşılık gelen 21 milyar dolar gelir elde edilmiştir²⁷⁶. Öte yandan Özelleştirmeden elde edilen kayakların kullanımı Meksika deneyiminin diğer bir özelliğini oluşturmaktadır. Bu ülkede özelleştirme büyük ölçüde dış borç anapara ödemelerinde kullanılmış ve toplam dış borç yükünün hafifletilmesine çalışılmıştır.

Meksika'da özelleştirme sonrasında devletin zarar eden kamu işletmelerine transfer ettiği kaynaklarda önemli bir azalma meydana gelmiştir (1982 yılında kamu işletmelerine milli gelirin %12.7'si oranında bir destek sağlanırken, bu oran 1991 yılında %2,5 düzeyine

²⁷⁵ Pedro ASPE, **Economic Transformation: The Mexican Way**, Cambridge MA: The MIT Press, 1993,s.216-218'den aktaran KARATAŞ, ÖNİŞ,s.88-90.

²⁷⁶ KARADENİZ, s.35.

gerilemiştir). Tasarruf edilen kaynaklarla devlet eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve diğer sosyal altyapı alanlarına daha fazla harcama yapma olanağı elde etmiştir. Bu bağlamda 1982 yılında milli gelirin %6'sını ve programlanan kamu harcamalarının %36'sını oluşturan sosyal harcamalar kalemi, 1991 yılında milli gelirin %8'i programlanan kamu harcamalarının da %45,5 düzeyine çıkmıştır. Böylece 1988-92 arasında sosyal refah harcamalarında %60 düzeyinde reel olarak bir artış gerçekleşmiştir²⁷⁷.

Arjantin:

Özelleştirme İlk olarak başkan Alfonsin döneminde (1983-89) küçük ölçekte uygulanmış ve bu dönemde, kamulaştırılmış şirketlerden sadece birkaç tanesi satılmıştır. Arjantin için 1989 yılı, yaygın özelleştirme uygulamalarının başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Enflasyon oranının %200'e çıktığı ve dış borç krizinin yaşandığı 1989 yılında başkan olan Menem, kapsamlı bir özelleştirme programı başlatmıştır. Ülkede özelleştirme uygulamalarına geçilmesinin en önemli nedenlerinden biri kamu borçlanma gereksiniminin %18'e yükselmiş olmasıdır. Bununla birlikte, Arjantin'de özelleştirme politikaları; vergileme, dış ticaret, teşvik uygulamaları ve dış dünya ile bütünleşmeyi içeren genel ekonomik reform paketinin bir aracı olarak uygulanmıştır²⁷⁸.

Arjantin özelleştirme uygulamasında temel olarak; özelleştirilen kuruluşlarda kârlılık ve verimlilik artışı yoluyla vergi gelirlerinin artırılması, hazine tarafından KİT'lere sağlanan mali desteğin azaltılması, azalan reel yatırımların arttırılması için yeni sermaye girişlerinin sağlanması, borç-sermaye dönüşümü yoluyla iç ve dış borç stoklarının azaltılması gibi amaçlar belirlenmiştir²⁷⁹. Özelleştirmede

²⁷⁷ KARATAŞ, ÖNİŞ, s.95.

²⁷⁸ ŞENER, "Dünyada...", s.60-61.

²⁷⁹ KILCI, s.57.

yaygın olarak iki aşamalı satış yöntemi kullanılmıştır. Bu doğrultuda öncelikle ihale yoluyla işletmelerin %30-60 hissesi, alıcılara şirketin kontrolünü de vermek üzere, satışa konmuş, kalan hisseler ilerideki bir tarihte yerel ve uluslararası piyasalara sürülmek üzere hükümetçe tutulmuştur.

Bu ülkede özelleştirme uygulamalarına ulusal telefon ve "Aerolines Argantinas" adlı hava yolları işletmeleriyle başlanmış, 1991 yılı sonuna kadar ulusal telefon işletmesinin %60'ı, hava yolu şirketinin ise %85'i özelleştirilmiştir. Bunlara ilaveten 5000 km'lik demiryolu hattı özelleştirilmiş, 10.000 km'lik karayolu taşımacılığı paralı hale getirilmiştir. Ayrıca 70 petrol sahası, 6 petro kimya tesisi, 2 TV kanalı ve 9 radyo istasyonu da özelleştirilen kuruluşlar arasındaki yerlerini almışlardır. Bu özelleştirme sürecini daha da hızlandırmak için kamu kuruluşlarının hisse senetlerinin bir bölümü 21 ülkede 200 kadar şirkete satılmıştır. Arjantin'de ilgili dönem boyunca yapılan özelleştirme uygulamalarıyla 1992 yılı sonu itibariyle, 8,8 milyar dolar nakit, 13,6 milyar dolar dış borca karşılık ve 2,2 milyar da geçmiş dönem mali yükümlülüklerin yeni şirketlere devri olmak üzere, toplam 24,6 milyar dolar gelir elde edilmiştir²⁸⁰.

Arjantin'de özelleştirme programı içinde 1992 yılından itibaren gaz ve su dağıtımını yapan iki kuruluşun özelleştirme işlemlerine başlanmış, bu çerçevede gaz şirketi "Gas del Estada" ikisi taşıma, sekizi dağıtım şirketi olmak üzere on ayrı birime bölünerek satışa sunulmuştur. Su dağıtımını yapan bir kamu kuruluşu ile bazı elektrik santrallerinin satış işlemlerinde de 1992 sonu itibari ile son aşamaya gelinmiştir. Ayrıca devam eden özelleştirme programı çerçevesinde 1995 yılından başlayarak 1996 yılına kadar bütün hava alanlarının özelleştirilmesinin de planlar dahilinde alındığı bildirilmektedir²⁸¹.

²⁸⁰ Myrne ALEXANDER and Carlos CORTI, "Argentina's Privatization Program", CFS Discussion Paper Series, Washington D.C: The World Bank, 1993, s.21'den aktaran KARATAŞ, ÖNİŞ, s.102.

²⁸¹ Nur ÖZTÜRK, "Onlar da Özelleştiriyor", FİNANS 94, Politik ve Ekonomik Bülten Gazetesi, (Özel Ek), Kasım 1994, s.25.

3. Doğu Avrupa'da Özelleştirme

Rusya:

Eski Sovyetler Birliğinin dağılmasına ve merkezi yönetim ekonomisinin terk edilmesine yol açan olaylar, Rusya sanayinin ve ekonomisinin her alanında yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu anlamda özelleştirme çalışmaları büyük önem kazanmıştır. 1992 yılında kabul edilen özelleştirme programı çerçevesinde devlet kuruluşlarının %20'sinin ilk dört yıl içinde özelleştirilmesi planlanırken, ayrıca özel mülkiyet hakları, sermaye piyasası ve pay sahipliğine ilişkin yasal düzenlemeler de tamamlanmıştır.

Rusya'da yönetimin kitlesel özelleştirme için seçtiği araç, bütün vatandaşlar için 25 ruble karşılığı ihraç edilen kupon veya "özelleştirme çeki"dir. Bu bağlamda 1993 yılı başına kadar 144 milyon kupon dağıtılmıştır. Bu kuponlar çeşitli biçimlerde hisse senedi satın almak için kullanılabilen gibi, oldukça akışkan bir ikincil pazarda alınıp satılabilen araçlar oluşturmaktadır. Ayrıca yabancıların da özelleştirmeye katılması yönetim tarafından olumlu karşılanmış olup, ulusal güvenlik veya ulusal çıkarları etkileyen (enerji ve petrol gibi) sanayiler dışında yabancı yatırımcılar için bir kısıtlamaya gidilmemiştir²⁸².

Yapılan uygulamalar doğrultusunda 1993 yılının sonuna kadar 39.000'in üzerinde işletme özelleştirilmiştir. Ancak Rusya'da büyük çaptaki kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi işinin oldukça kompleks bir uygulamayı gerektirmesi, federasyonun coğrafi büyüklüğü nedeniyle özelleştirme denetiminde güçlüklerle karşılaşılması gibi nedenlerden dolayı, özelleştirme uygulamasının tamamlanması için daha uzun yıllara gereksinim olduğu düşünülmektedir.

²⁸² ÇELEBİ, s.292.

Macaristan:

Macaristan doğu bloku olarak kabul edilen, eski Sovyetler Birliği'nin uyduları olan devletler içinde, ekonomide yapısal değişikliklere ilk başlayan ülkedir. Merkezi plan ekonomisinden ayrılarak piyasa ekonomisinin gerekleri yerine getirilmeye çalışılmış ve bu gelişmeler doğrultusunda Macaristan da ilk serbest seçimlerden sonra yeni hükümet, Ağustos 1990'da bir zelleştirme programı hazırlamıştır. Bu programa göre, devlete ait işletmelerin mesleki ve kurumsal yatırımcılara satılması ve 1994 yılına kadar GSMH'nın %50'sinin özel sektör tarafından yaratılması amaçlanmıştır. Bu program doğrultusunda yapılan özelleştirmeler sonucu 20 büyük işletme satılmıştır. Ayrıca perakende, konaklama ve hizmet sektörlerinde yaklaşık 10.000 birim ve mağazanında satışına da 1990 yılı sonunda başlanmıştır.

Macaristan'da 1990 yılından beri devam eden zelleştirme uygulamaları sonucunda, 1994 yılı itibari ile kamu kurluşlarından 404 işletmenin tamamı, 144 işletmenin de çoğunluk hisseleri satılmıştır. Aynı zamanda macaristan hükümetinin, telekominikasyon kuruluşu olan Matav'daki %30 hissenin zelleştirilmesi, Doğu Avrupa lkelerinde yapılmış olan en büyük ve etkili zelleştirme çalışması olarak kabul edilmektedir²⁸³.

Polonya:

Doğu bloku ülkeleri arasında kapsamlı bir zelleştirme programı uygulamaya koyan ülkelerden birisi de Polonya'dır. Bu ülkede zelleştirme, ekonominin yeniden yapılanması yanında, devlete gelir sağlanmasına yönelik bir araç olarak ortaya çıkmıştır.

Polonya'da ticaret ve hizmet sektörlerinde yer alan küçük ve orta ölçekli işletmelerin özelleştirilmesi, açık artırma veya çalışanların

²⁸³ ÇELEBİ, s.275-276.

yabancı bir yatırımcı bulup yeni bir şirket oluşturmasıyla yapılmaktadır. Büyük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesinde ise, ya blok satış, ya da hisselerin halka açılması yöntemleri kullanılmıştır. Bunlara ilaveten, (özelleştirmenin daha hızlı olması için) şirket hisselerinin halka karşılıksız veya çok düşük bir bedelle dağıtıldığı kitlesel özelleştirme yöntemi ve bir sektörün tamamının özelleştirme kapsamına alındığı sektörel yaklaşım yöntemleri de kullanılmıştır²⁸⁴.

Yukarıda anlatılan yöntemler kullanılarak, 1990-1993 arasında bu ülkede, 100 bin parakende satış yeri ve 64 şirketin özelleştirilmesi yapılmış, 1000 şirket de tasfiye edilmiştir. Ayrıca 1995 yılı sonuna kadar 460 şirketin daha özelleştirilmesi planlanmıştır²⁸⁵.

Çekoslavakya:

Çekoslavakya'da 1989 yılında başlayan özelleştirme uygulaması (o tarihte Slovakya daha ayrılmamıştı) diğer Doğu Avrupa ülkelerine göre oldukça başarılı olmuş, öyleki özelleştirmede Çekoslavakya modelinden söz edilmeye başlanmıştır²⁸⁶. Bu ülkede özelleştirme uygulamaları, Slovakya'nın ayrıldığı 1992 yılından sonra da sürmüş olup, uygulamalarda genellikle üç ayrı yöntem kullanılmıştır. Bunlar; işletmelerin eski sahiplerine (1945 öncesindeki) ya da bunların mirasçılara geri verilmesi, devlet mülklerinin ülke yurttaşlarına ya da yabancılara satılması ve özelleştirme kuponları yoluyla işletmelerin mülkiyetinin vatandaşlara devredilmesi yöntemleridir.

Çekoslavakya'da yukarıda sayılan yöntemlerle, 1993 yılı sonuna kadar 17,2 milyar dolar karşılığında 2100 işletmenin özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. IMF ve Dünya Bankasının da desteklediği özelleştirme programlarınca büyük işletmelerin yanında, ihale ya da

²⁸⁴ ÖZTÜRK, s.25.

²⁸⁵ ERSOY, s.19.

²⁸⁶ Aydın ENGİN, "Sosyalizmden Kapitalizme Dönüş (Doğu Avrupa'da Özelleştirme Uygulamaları)" Cumhuriyet Gazetesi, 1.3.1995, s.10.

çalışanlara satış yoluyla, parakende satış yerleri ve küçük hizmet işletmelerinin de özelleştirilmesi devam etmektedir²⁸⁷.

E. TÜRKİYE'DE KİT'LERİN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

1. Özelleştirme Hazırlık Çalışmaları

Genel olarak, mülkiyet ve yönetim hakkının kamu kesiminden özel kesime transferi olarak tanımlanan özelleştirme ile ilgili bilgilere Türkiye'de, ilk defa Sümerbank'ın kuruluş belgelerinde rastlanmaktadır. Bu belgelerde, gerekli görüldüğü zaman, kuruluş hisselerinin kişilere veya özel şirketlere satılabileceği prensip olarak belirtilmiştir. Ancak aradan geçen yıllar süresince bu konuda Türkiye'de ciddi bir uygulama olmamıştır.

Özelleştirmenin Türkiye'nin gündemine 24 ocak 1980 kararları ile girmiş olduğu söylenebilir. Her ne kadar özelleştirme amaçları ve yöntemleri bu kararlar ile somut olarak ortaya konmasa da 24 ocak 1980 kararlarının, özelleştirmenin politik felsefesini tanımlama ve uygulamalar için gerekli ortamın hazırlanması açısından önemli etkileri olmuştur²⁸⁸.

Bilindiği gibi ekonomik literatürümüze "24 ocak kararları" olarak geçen bu kararlarla; dışa kapalı ve ithal ikameci bir kalkınma modelinden, dışa açık, piyasa ekonomisi ve rekabete dayalı, ihracata yönelik bir kalkınma modeline geçilmek istenmiştir. Bu yapısal dönüşümde hiç şüphesiz 1970'li yılların ağırlaşan sorunları ile bunların Türkiye'ye yansımalarının büyük etkileri olmuştur. Bu bağlamda Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar, kredi imkanlarından Türkiye'nin yararlanabilmesini, ülkede piyasa ekonomisinin yerleşmesine yönelik alınacak tedbirlere ve kamu girişimciliği alanın daraltılmasına yönelik

²⁸⁷ ERSOY, s.19.

²⁸⁸ Şinasi AKSOY "Türkiye'de Özelleştirme", içinde, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994, s.109.

politikaların uygulanması şartlarına bağlamışlardır. Görüldüğü gibi Türkiye’de de özelleştirme politikaları dünya ekonomisindeki yeni eğilimlere paralel olarak gündeme gelmiş ve uygulamaya geçirilmiştir.

Yukarıda anlatılan gelişmeler doğrultusunda KİT’lerin sorunlarının çözümü, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi gibi nedenlere bağlı olarak özelleştirme, 1983 yılında hükümet programına girmiştir. 1984 yılına gelindiğinde özelleştirmede ilk adım sayılabilecek, bazı gelir ortaklığı senetlerinin (Boğaziçi Köprüsü ve Keban Barajı) satışı gerçekleştirilmiştir. Bu uygulama teknik olarak bir özelleştirme sayılmasa da, tasarruf sahiplerinin dikkatlerini ve ilgilerini özelleştirmedeki hisse senedi satış uygulamaları için yönlendirme isteğinin bir ifadesi olarak değerlendirilebilir. Öyleki bu senetlere olan yoğun ilgi, hisse senedi satışı yoluyla özelleştirme için gerekli ortamın varlığına yöneticileri ikna etmiştir²⁸⁹.

1984 yılında DPT, özelleştirme ile ilgili araştırma yapma, yaptırma ve konuyla ilgili öneriler geliştirmek üzere görevlendirilmiştir. DPT bu görevini 1985 yılında ABD’de faaliyet gösteren “Morgan Guaranty Trust” isimli bankaya ihale etmiş ve bu banka, çalışmaları çerçevesinde 32 adet KİT’in özelleştirilebilirliğini değerlendirmiştir²⁹⁰. Banka tarafından hazırlanan rapora göre 32 KİT; ekonomik yaşayabilirlik (sübvansiyon, ithal ikamesi ve fiyat kontrollerinin olmadığı bir rekabet ortamında bir KİT’in yaşayabilirliği) ve yatırım ihtiyaçları kriterleri dikkate alınarak özelleştirme önceliklerine göre üç ana gruba ve üç ana grup içinde sekiz katagoriye ayrılmıştır.

Birinci derecede öncelikli özelleştirilebilir grupta üç alt kategori bulunmaktadır: Bunlardan birinci kategoride, tümüyle ve hemen satılabilir olan KİT’ler (TURBAN, THY, USAŞ), ikinci kategoride çoğunluk payı satılabilir olan KİT’ler (YEMSAN, ÇİTOSAN), üçüncü alt

²⁸⁹ Şınası AKSOY, s.111.

²⁹⁰ İsmail TATLIOĞLU, “KİT’lerin Özelleştirilmesinde Morgan Bank Planı”, ULUDAĞ ÜNV. İKT. VE İDARİ BİL. DERGİSİ, C:VII, S:1, Nisan 1986, s.48-49.

kategoride ise, büyük bir bölümü satılabilir olan KİT'ler (TİGEM, TPAO, ETİBANK) bulunmaktadır.

İkinci derecede öncelikli grupta dört alt kategori yer almaktadır. Bunlardan birinci kategoride, bazı bölümleri satılabilecek, geriye kalan bölümleri rehabilitasyona tabi tutulacak KİT'ler (SÜMERBANK, TSEK), ikinci kategoride aşama aşama (tedricen) özelleştirilebilecek olan KİT'ler (PTT, TEK), üçüncü kategoride özelleştirilmesi muhtemel olan KİT'ler (EBK, TKİ, MKEK, T. GEMİ SAN. A.Ş, ORÜS), dördüncü kategoride ise ancak devlet desteği ile satılabilecek KİT'ler (ÇAYKUR, T. ŞEKER FAB., PETKİM, TDÇİ, TÜGSAŞ, TTK, vs) bulunmaktadır.

Üçüncü derecede özelleştirmede önceliğe sahip olan kuruluşlar ise, kamu hizmeti yapan teşekküller olarak belirlenmiştir. Bu grupta yatırımcılar için cazip olmayan, ancak bazı düzenlemeler ile uzun dönemde kısmen özel kesime devredilebilecek DMO, TCDDY, TUSAŞ, TMO gibi kuruluşlar yer almaktadır.

Yine aynı kuruluş (Morgan Bank) tarafından kamu işletmelerinin özelleştirilmesinde, kuruluşların özellikleri de dikkate alınarak hisse senedi satışı, blok satış, kısmi satışı ve kiralama gibi yöntemler önerilmiştir.

Ancak Türkiye'deki özelleştirme uygulamaları tamamen Morgan Bank planına uygun olarak gerçekleştirilmemiştir. TKKOİ 1985 yılında Sümürbank'ın Iğdır Pamuk Dokuma Tesislerini satarak özelleştirme uygulamalarını başlatmıştır. Daha sonra ise, 1986 yılından itibaren özelleştirme Manisa ve Isparta'daki bazı yem fabrikalarının satışı gibi uygulamalar ile hız kazanarak devam etmiştir.

2. Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi

Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin ilk yasal düzenlemeler, 1984 yılında çıkarılan 2983 sayılı kanunla getirilmiştir.

Bu kanunla; KİT'ler ve bu kuruluşlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak olabilmesine ve bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine imkan tanınmıştır²⁹¹. Aynı yasa ile belirlenen amacın gerçekleştirilmesi için "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" oluşturulmuş ve kanunun uygulama esaslarının tesbiti ve karar yetkisi bu kurula verilmiştir. Ayrıca bu kurulun aldığı kararları uygulamak için "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) kurulmuştur.

Özelleştirme ile ilgili diğer bir yasal düzenleme yine 1984 yılında 233 sayılı KHK'nin 38.maddesi ile yapılmıştır. Buna göre, 233 sayılı KHK kapsamındaki KİT, müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının devri kararı "Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EİYKK)"na bırakılmış, işlemlerin yürütülmesi görevi 2983 sayılı kanunun öngördüğü esaslar çerçevesinde "Kamu Ortaklığı Kurulu (KOK)"na verilmiştir.

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı kanunla, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar yeniden belirlenmiştir. Buna göre; 233 sayılı KHK'de adı geçen, tamamı devlete ait KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına "Bakanlar Kurulu", KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da "Yüksek Planlama Kurulu (YPK)" yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan TKKOİ görevlendirilmiştir²⁹².

²⁹¹ Ali GÜZEL, "Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar" içinde, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, (Ed); Ergin ARIOĞLU, T.Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.164-165.

²⁹² Selhattin TUNCER, "Özelleştirme'de Yasal Düzenleme", PARA ve SERMAYE PİYASASI DERGİSİ, Aralık 1987, s.17.

1990 yılında uygulamaya giren 414 sayılı KHK ile TKKOİ, “Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) ve “Toplu Konut İdaresi (TKİ)” adı altında yeniden örgütlenmiştir. Buna göre KOİ, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi yanında, Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konularında yetkili kılınmıştır. Ancak 1992 yılında 473 sayılı KHK yürürlüğe girmiş ve bu KHK'ye göre; özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” olarak değiştirilmiştir.

Yukarıda ortaya konulan yasal düzenlemeler dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla birlikte, daha birçok kanun ve KHK'de özelleştirmeye ilişkin çeşitli hükümlere yer verilmiştir. Ancak gerek bu hükümlerle, gerekse yukarıda anlatılan ve direkt özelleştirme ile ilgili yasal düzenlemelerle, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Bu nedenle özelleştirme süreci uzamış ve işlemlerde çeşitli aksamalar ortaya çıkmıştır. İşte bu hukuki alt yapının oluşturulması amacıyla 1994 yılında, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerilerinin de dikkate alındığı geniş kapsamlı bir özelleştirme yasası (4046 sayılı Özelleştirme Yasası) hazırlanmış ve yasa, 27 Kasım 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

4046 sayılı yasa ile daha önceki mevzuatta yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler genel olarak aşağıdaki gibi sıralanmaktadır²⁹³:

a) Yasanın amacına hizmet etmek için; Başbakan'ın başkanlığında bir Devlet Bakanı, Özelleştirmeden Sorumlu Devlet Bakanı, Maliye Bakanı ile Sanayi ve Ticaret Bakanlarından oluşun beş kişilik bir Özelleştirme Yüksek Kurulu (ÖYK) oluşturulmuştur.

b) ÖYK'nun kararları doğrultusunda uygulamaları yürütmek üzere, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) oluşturulmuştur.

²⁹³ 27 Kasım 1994 Tarih ve 22124 Sayılı RG.

c) Özelleştirme uygulamaları sırasında ya da sonrasında işlerini kaybedenlere, yasada belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatlarına ilave olarak "İş kaybı tazminatı" ödenmesi kararlaştırılmıştır.

d) Özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin toplanacağı bir "Özelleştirme Fonu" oluşturulmuş ve özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin, "sosyal yardım zammı ödemeleri"nin bu fondan karşılanması öngörülmüştür.

e) Özelleştirmenin kapsamı genişletilerek, ekonomide verimlilik artışı ve kamu giderlerinde bir azalma sağlamak için: İDT'leri ile bunların bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıklarının ve iştiraklerindeki kamu paylarının; kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla birlikte, sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete veya diğer kamu tüzel kişiliklerine ait olan ticari amaçlı kuruluşlardaki kamu payları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıklarının, iştiraklerindeki kamu payları ile hazine paylarının; belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının; genel ve katma bütçeli idarelerin baraj, liman, otoyol gibi varlıklarının ve KİK (Kamu İktisadi Kuruluşları)'lerin bazı işletme birimlerinin işletilmesi haklarının, özelleştirilmesine imkan tanıyan bazı düzenlemeler yapılmıştır.

f) Özelleştirilecek kuruluşlarda erken emekliliği teşvik etmek için bazı düzenlemeler (emekli ikramiyelerinin %30 fazlası ile ödenmesi gibi) yapılmıştır.

g) Özelleştirme uygulamaları sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanması için gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

h) Stratejik önemi olan kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

1) Özelleştirme uygulamaları sonucu elde edilen gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.

3. 1985-1995 Dönemi Özelleştirme Uygulamaları

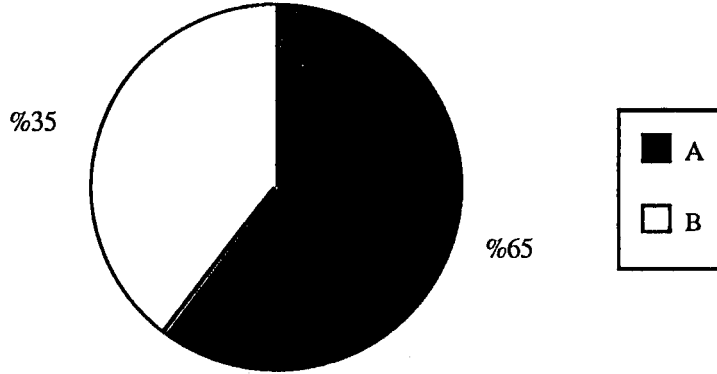
Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının başladığı 1985 yılından itibaren 134 kuruluş özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bunlardan bir bölümü, 233 sayılı KHK kapsamında tamamı kamuya ait olan ve KİT statüsündeki kuruluşlardır. Diğer bir bölümü ise, %50’nin üzerinde kamu payı bulunan bağlı ortaklık statüsündeki kuruluşlar ve kamu iştirakleridir. Ancak kapsama alınan kuruluşlardan 8 tanesi daha sonra çeşitli nedenlerle özelleştirme kapsamından çıkarılmış ve özelleştirme kapsamındaki kuruluş sayısı, 1995 yılı Nisan ayı itibariyle, 126 olarak birleşmiştir. Önceleri özelleştirme kapsamında bulunan, ancak daha sonra kapsam dışı bırakılan kuruluşlardan T. Öğretmenler Bankası, Mayıs 1992’de Halk Bankası’na, Denizcilik Bankası ise Kasım 1992’de Emlak Bankasına devredilmişlerdir.

Özelleştirme çalışmaları, 1985 yılında kamuya ait olan yarım kalmış tesislerin, tamamlanması ya da yerine yeni bir tesis kurulması amacıyla, özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır. Bu amaçla yarım kalmış tesislerden 7 tanesi, bir bedel karşılığında çeşitli kişi ve kuruluşlara satılmış, 8 tesis bazı belediye ve kamu kuruluşlarına defter değeri üzerinden devredilmişlerdir.

1986 yılından itibaren hızlanarak devam eden ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yapılan uygulamalar sonucunda, şekil 2’de görüldüğü gibi kapsama alınan 126 kuruluştan yaklaşık %65’ nin (83 kuruluş) özelleştirilmesi tamamlanmıştır. Özelleştirilen bu 83 kuruluşa hiç kamu payı kalmamıştır. Ayrıca özelleştirme

uygulamalarının başlangıcından itibaren yapılan uygulamalar sonucu bir KİT'in (Yem Sanayi) üretim birimlerinin tamamı özelleştirilmiştir.

Şekil 2: Özelleştirilen Kuruluşların Özelleştirme Kapsamı İçindeki Payı (1985-1995)



A: Özelleştirilen Kuruluşların Kapsam İçerisindeki Payı.

B: Özelleştirilmesi Devam Eden ya da Özelleştirilecek Kuruluşların Kapsam İçindeki Payı.

Türkiye'de 1995 yılına kadar olan dönemde, özelleştirme faaliyetleri sırasında başlıca 4 yöntem kullanılmıştır. Bunlar; blok satış, halka arz, halka arzı içeren blok satış, işletme ve mülkiyet devri gibi yöntemlerdir. Bu yöntemlerle yapılan özelleştirme faaliyetleri ayrı ayrı aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Blok Satış Yoluyla Özelleştirme:

Bu yöntemde daha önceki açıklamalarımızda konu edildiği gibi, özelleştirilecek olan KİT veya kamu iştirakinin tamamı veya belirli bir kısmı pazarlık usulü ile satılır. Türkiye'de en yoğun olarak kullanılan özelleştirme yöntemlerinden birisidir. Tablo 22'de ilk blok satışın yapıldığı 1986 yılından 1995 yılı Nisan ayına kadar olan süreçte, blok satış yöntemi ile gerçekleştirilen özelleştirme faaliyetlerinin listesi bulunmaktadır.

Tablo 22: Türkiye'de Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

	BLOK SATIŞ TARİHİNDEKİ PAY (%)	SATILAN PAY (%)	SATIŞ TARİHİ	SATIŞ BEDELİ (ABD Doları)
MANİSA YEM	15.00	15.00	23/7/86	74,627
ISPARTA YEM	15.00	15.00	23/7/86	97,015
BİGA YEM	40.00	40.00	21/11/86	149,683
BURSA SOĞUK DEPO.	52.00	52.00	21/11/86	107,050
SAMAŞ	36.29	36.29	23/1/87	131,279
BİNAŞ	47.50	47.50	2/7/86	715,085
YEMTA	20.00	20.00	21/11/86	80,187
ANSAN-MEDA	88.33	88.33	23/10/88	13,588,168
AKSARAY YEM	40.00	40.00	1/5/89	457,867
ÇORUM YEM	30.00	30.00	1/5/89	120,491
ESKİŞEHİR YEM	45.00	45.00	1/5/89	1,084,421
KAYSERİ YEM	13.33	13.33	1/5/89	84,344
ANKARA ÇİMENTO	99.30	99.30	8/9/89	33,000,000
BALIKESİR ÇİMENTO	98.30	98.30	8/9/89	23,000,000
PINARHİSAR ÇİMENTO	99.90	99.90	8/9/89	25,000,000
SÖKE ÇİMENTO	99.60	99.60	8/9/89	11,000,000
ADANA KAĞIT TORBA	60.00	60.00	15/3/91	402,065
TÜRK KABLO	38.00	38.00	26/4/91	11,000,000
GÜNEŞ SİGORTA	30.00	30.00	10/6/91	18,900,000
ORDU SOYA	100.00	100.00	1/9/91	322,762
ÇAYBANK	49.00	49.00	29/1/92	2,465,290
İPRAGAZ	49.33	51.00	27/1/92	64,066,776
TAT KONSERVE	17.27	17.27	28/1/92	7,578,534
ÇAMSAN	26.83	26.83	20/2/92	1,387,817
RAY SİGORTA	49.65	49.65	8/5/92	10,376,455
POLİNAS	30.00	30.00	8/5/92	6,767,253
MEYBU	96.15	96.15	16/7/92	1,229,897
ŞEKER SİGORTA	13.37	13.37	6/8/92	918,621
ANKARA HALK EKMEK	3.79	3.79	18/8/92	84,072
TÜRK TRAKTÖR	33.73	33.73	15/9/92	7,683,247
TRAKMAK	45.00	45.00	15/9/92	3,960,088
GAZİANTEP ÇİMENTO	99.73	99.73	3/12/92	52,695,898
İSKENDERUN ÇİMENTO	100.00	100.00	2/12/92	61,500,000
TRABZON ÇİMENTO	100.00	100.00	3/12/92	32,551,000
DENİZLİ ÇİMENTO	100.00	100.00	4/12/92	70,100,000
ÇORUM ÇİMENTO	100.00	100.00	25/12/92	35,000,000
SİVAS ÇİMENTO	100.00	100.00	25/12/92	29,400,000
ŞEKERBANK	10.00	10.00	22/2/93	3,505,195
TOE	81.35	81.35	14/4/93	8,000,000
ARA TOPLAM (I)				538,585,187

Tablo 22: (Devam)

	BLOK SATIŞ TARİHİNDEKİ PAY (%)	SATILAN PAY (%)	SATIŞ TARİHİ	SATIŞ BEDELİ (ABD Doları)
LADİK ÇİMENTO	100.00	100.00	21/4/93	57,598,687
ŞANLIURFA ÇİMENTO	100.00	100.00	21/4/93	57,405,988
BARTIN ÇİMENTO	99.78	99.78	6/5/93	20,568,669
AŞKALE ÇİMENTO	100.00	100.00	17/6/93	31,158,000
BANDIRMA YEM LTD.	24.62	24.62	15/11/93	374,721
KARS YEM A.Ş.	37.07	37.07	17/11/93	85,080
AEG-ETİ A.Ş.	11.11	11.11	10/12/93	2,199,542
İSTANBUL DEMİR ÇELİK	40.00	40.00	10/12/93	164,345
GÜNEYSU	67.31	67.31	24/2/94	333,058
LAYNE-BOWLER	4.17	4.17	15/4/94	6,912
SİVAS YEM	3.57	3.57	1/6/94	361
HASCAN GIDA	3.40	3.40	2/6/94	6,531
TOROS İLAÇ PAZ.	25.00	25.00	21/6/94	64,668
AEG-ETİ	27.85	27.85	21/6/94	5,871,330
ALTEK	30.00	30.00	22/6/94	560,000
ÇESTAŞ	2.29	2.29	23/6/94	8,069
ÇANAKKALE SERAMİK	5.80	5.80	29/12/94	887,402
PANCAR MOTOR	16.00	16.00	29/12/94	15,650
PAN TOHUM ISLAH	43.93	43.93	2/1/95	129,242
AROMA BURSA MEYVE SUL.	9.17	9.17	4/1/95	136,019
FRUKO-TAMEK	15.66	15.66	23/1/95	1,724,818
TAMEK GIDA	5.54	5.54	23/1/95	184,802
MEKTA	28.00	28.00	23/1/95	12,320
KONYA ŞEKER	24.00	24.00	2/2/95	9,845,669
NİMSA	97.80	97.80	31/3/95	600,000
HAVAŞ	100.00	60.00	17/4/95	36,000,000
ARA TOPLAM (II)				225,941,885
BLOK SATIŞ TOPLAMI				764,527,072

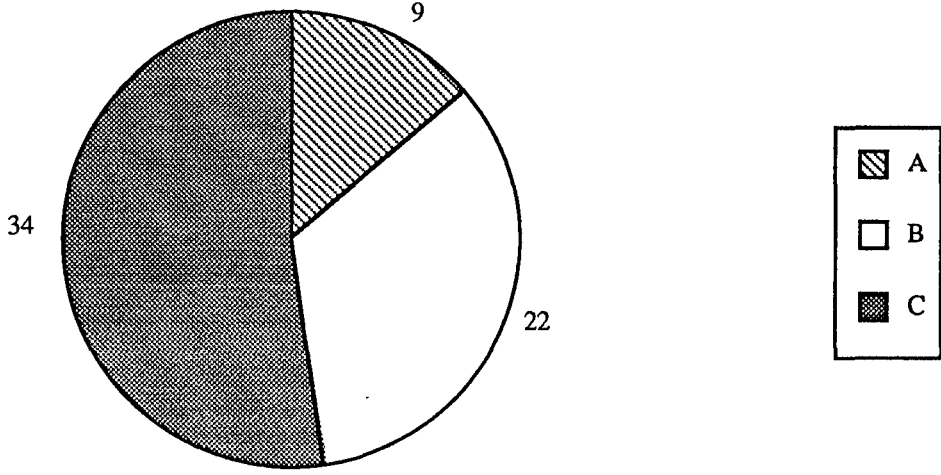
Kaynak: ÖİB

Tablo 22'den de görüldüğü gibi blok satış yöntemi değişik faaliyet alanlarındaki ve değişik büyüklüklerdeki KİT veya kamu iştiraklerinin satışında uygulanmıştır. Bu yöntem kullanılarak, Türkiye'de Nisan 1995 itibari ile, toplam 65 kuruluşdaki kamu paylarının tamamı çeşitli firma ve kişilere satılmıştır.

Yine aynı tablodan görüldüğü gibi, bu yöntem 1986 yılından beri kullanılmaktadır. Ancak 1989 yılına kadar genellikle küçük iştirak paylarının satışında kullanılmış, 1989 yılından itibaren ise, özellikle çimento fabrikaları başta olmak büyük orandaki kamu paylarının satışı gerçekleştirilmiştir.

Nisan 1995 tarihi itibari ile blok satış yöntemi kullanılarak satışı yapılan kuruluşlardaki (satış tarihindeki) kamu paylarının dağılımı şekil 3'de gösterilmektedir. Şekilden görüldüğü gibi, 65 kuruluşdan 9'unda satış tarihindeki kamu payı %100 iken 22'sinde %50-99 arasında değişmektedir. Geriyi kalan ve tamamı özelleştirilen 34 kuruluşda, özelleştirme tarihindeki kamu payı %50'nin altında olup, genellikle %20-30 arasında değişmektedir. Buna göre, blok satış yöntemi ile özelleştirilen 65 adet kamu kuruluşunun yaklaşık %48'ini oluşturan toplam 31 kuruluşda (9+22), satış tarihinde %50'nin üzerinde olan kamu paylarının tamamı satılmıştır.

Şekil 3: Kamu Paylarına Göre Blok Satış Yöntemiyle Özelleştirilen Kuruluşların Dağılımı



A: Satış Tarihinde Tamamı Kamuda Olan Kuruluşların Sayısı.

B: Satış Tarihinde %50-%99 Arasında Kamu Payına Sahip Olan Kuruluşların Sayısı.

C: Satış Tarihinde %50'nin Altında Kamu Payına Sahip Olan Kuruluşların Sayısı

Blok satış yoluyla 1995 yılına kadar yapılan özelleştirme uygulamalarının tutarı 764,5 milyon dolardır. Aynı zamanda bu tutar ilgili dönem boyunca (1986-1995 arası) yapılan toplam 2.343 milyon dolarlık özelleştirme uygulamasının %33'ü düzeyindedir. Bu oran, 9-10 yıllık dönemde, özelleştirme yöntemi olarak seçilen blok satış yönteminin Türkiye uygulamasındaki önemini ortaya koyması açısından önemlidir.

Halka Arz Yoluyla Özelleştirme:

Türkiye'de yaygın olarak kullanılan özelleştirme yöntemlerinden birisi de halka arz yöntemidir. Halka arz, KİT veya kamu iştiraklerindeki payların direkt olarak ya da İMKB aracılığıyla halka satılarak, halkı bir ortaklığa davet etmek olarak ifade edilebilir. Bu yöntem İMKB'de işlem gören veya görmeyen KİT veya kamu iştiraklerinin satışında uygulanan bir yöntemdir.

Tablo 23: Türkiye'de Halka Arz Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

	HALKA ARZ TARİHİNDEKİ PAY (%)	HALKA ARZ EDİLEN KAMU PAYI (%)	HALKA ARZ TARİHİ	TOPLAM SATIŞ TUTARI (ABD Doları)	BAŞVURU SAYISI
ERDEMİR	48.65	2.93	9-10/4/90	53,105,711	33,953
ARÇELİK	13.32	5.83	30/4-1/5/90	19,890,196	12,618
BOLU ÇİMENTO	34.50	10.38	30/4-1/5/90	8,268,150	8,157
ÇELİK HALAT	19.42	13.25	30/4-1/5/90	7,750,179	6,517
PETKİM	99.97	8.09	18-29/6/90	150,617,183	76,119
KONYA ÇİMENTO	39.87	31.13	24-25/10/90	17,663,979	6,396
ÜNYE ÇİMENTO	46.23	2.86	1-2/11/90	927,162	281
MARDİN ÇİMENTO	100.00	25.46	22-23/11/90	9,161,501	1,280
THY	23.86	1.55	29/11-7/12/90	4,976,165	2,488
ADANA ÇİM. (A)	23.42	17.16	18-19/2-91	25,162,623	3,355
ADANA ÇİM. (C)	42.22	17.16	18-19/2-9125-	2,795,847	3,355
MİGROS	14.77	36.40	26/2/91	5,609,246	3,951
DİTAŞ	100.00	2.51	6-7/5/91	219,411	1,263
TÜPRAŞ	23.13	1.66	27-29/5/91	6,036,589	15,456
PETROL OFİSİ	4.46	4.02	27-29/5/91	14,386,888	17,206
TOFAŞ TÜRK (I)		0.85	13-14/6/91	6,119,572	3,147
TOFAŞ TÜRK (II)		0.13	4-10/3-94	2,824,239	804
TOPLAM				335,514,642	192,991

Kaynak: ÖİB

Not: 1) Halka arzedilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.

2) Beher hisse satış fiyatları, 1000 TL nominal değerde hisse senedi fiyatlarını göstermektedir.

3) Adana Çimento A ve C grubu hisse senetleri birlikte ve bire bir oranında satılmıştır. Bu nedenle Adana Çimento hisseleri için toplam başvuru tutarı 3.355 adettir.

Tablo 23'den görüldüğü gibi 1995 yılına kadar bu yöntem kullanılarak 15 kuruluşun özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş, uygulamaların tutarı ise 335,5 milyon dolar olarak belirlenmiştir. Bu tutar aynı zamanda toplam özelleştirme uygulamalarının yaklaşık %15'ine denk gelmektedir. Görüldüğü gibi bu yöntem, blok satış yöntemi ile yapılan özelleştirmelerden sonra, gelir açısından ikinci büyük özelleştirme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Çoğunlukla kamu iştiraklerindeki devlete ait payların bir bölümünün satışı şeklinde gerçekleştirilen halka arz uygulamaları 1990-91 yılları arasında daha yoğun olarak kullanılmıştır. Bu yöntem kullanılarak ilgili dönem boyunca; Arçelik, Petkim, THY, Konya Çimento, Bolu Çimento, Petrol Ofisi, Adana Çimento, Migros, Tüpraş gibi çeşitli kuruluşlardaki kamuya ait hisselerin belirli bir bölümünün halka arzı gerçekleştirilmiştir.

Halka Arz + Blok Satış Yoluyla Özelleştirme:

Bu yöntem; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardan durumu iyi olanların önce blok olarak satılması, daha sonra da belli şartlar altında bu şirketlerin hisselerinden bir bölümünün vatandaşlara ve çalışanlara bir bedel karşılığında devredilmesi, şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Tablo 24'de bu yöntemle ilgili uygulamalar görülmektedir.

Tablo 24: Türkiye'de Halka Arz + Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

	BLOK SATIŞ veya HALKA ARZ TARİHİNDEKİ PAY (%)	SATILAN veya HALKA ARZ EDİLEN KAMU PAYI (%)	SATIŞ TARİHİ	BLOK SATIŞ veya HALKA ARZ BEDELİ (ABD Doları)	HALKA ARZ BAŞVURU SAYISI
AFYON ÇİMENTO					
- Blok Satış	99.60	51.00	8/9/89	13,000,000	
- Halka Arz	48.60	39.87	21-26/3/91	8,422,698	12,591
TOFAŞ OTO TİC.					
- Blok Satış	39.00	16.00	22/2/91	13,070,000	
- Halka Arz	23.00	1.36	13-14/6/91	966,248	3,147
NİĞDE ÇİMENTO					
- Blok Satış	99.84	12.72	13-14/5/91	2,647,286	1,125
- Halka Arz	87.12	87.10	23/3/92	22,500,000	
ÇUKUROVA ELEKTRİK					
- Blok Satış	18.65	5.45	16-17/4/90	38,829,409	22,184
- Halka Arz	11.50	11.25	16/2/93	81,096,791	
KEPEZ ELEKTRİK					
- Blok Satış	42.05	8.14	16-17/4/90	9,390,359	8,320
- Halka Arz	25.39	25.39	16/2/93	33,158,988	
NETAŞ					
- Blok Satış	49.00	20.00	1/3/93	27,816,447	
- Halka Arz	29.00	7.75	3-5/11-12/3/93	8,723,623	4,897
GİMA					
- Blok Satış	54.68	4.15	3-4/6/91	406,902	283
- Halka Arz	50.38	94.05	2/3/93	21,787,413	
TELETAŞ					
- Blok Satış	40.00	22.00	29/2-2/3/88	13,090,225	41,695
- Halka Arz	18.00	18.00	19/8/93	21,002,400	
USAŞ					
- Blok Satış	100.00	70.00	9/2/89	14,450,000	
- Halka Arz	30.00	30.00	20-22/10/93	15,205,871	4,672
			TOPLAM	345,564,660	98,914
			Halka Arz	97,682,621	
			Blok Satış	247,882,039	

Not: Halka arzedilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.

Kaynak: ÖİB

Türkiye’de bu yöntem kullanılarak 9 kuruluşun özelleştirilmesi gerçekleştirilmiş ve uygulamalar sonucunda elde edilen satış tutarı ise 345,5 milyon dolar olarak belirlenmiştir. Bu tutarın yaklaşık %71’i olan 247 milyon doları blok satıştan sağlanmıştır. Aynı zamanda “halka arz + blok satış” yönteminin kullanılmasıyla yapılan uygulamaların, toplam özelleştirme uygulamaları içindeki oranı (bir önceki yöntem olan halka arz yöntemi gibi) yaklaşık %15 düzeyindedir.

Yarım Kalmış Tesis Satışları ve İşletme Devirleri:

Daha öncede belirtildiği gibi Türkiye’de ilk özelleştirme uygulaması, 1985 yılında bu yöntem kullanılarak yapılmıştır. Bu yöntemle satılan tesisler kalkınmada geri kalmış bölgelerde, istihdam ve üretim artışını gerçekleştirmesi için kurulmasına başlanmıştır, ancak çeşitli nedenlerden dolayı tamamlanamamış olan tesislerdir. Bu tesisler ya anlaşılan bir fiyattan satılmışlar ya da defter değeri üzerinden devredilmişlerdir. Tablo 25’de bu yöntemin her iki türüne de yer verilmiştir.

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, özelleştirme uygulamaları kapsamında, özellikle 1987-1991 arasında yoğun olmak üzere, KİT'lere ait ve yarım kalmış durumda olan tesis veya işletmelerin bir bölümünün satışı, bir bölümünün de defter değeri üzerinden devri yapılmıştır. Bu uygulama çerçevesinde; yarım kalmış tesislerden 7’sinin özel ve tüzel kişilere satışı gerçekleştirilmiş ve bu satışın tutarı 23,3 milyon dolar olarak belirlenmiştir. Ayrıca 8 tesis defter değeri üzerinden, bir tesis de bedelsiz olmak üzere toplam 797,7 bin dolara devredilmişlerdir.

Yukarıda açıklanan özelleştirme yöntemlerinin dışında, bir kuruluşta (TOFAŞ TÜRK) bulunan kamu paylarının %16.67’si 1994 yılında, uluslararası piyasalarda kurumsal arz yoluyla 330 milyon dolara satılmıştır.

Tablo 25: Türkiye'de Yarım Kalmış Tesis Satışları ve İşletme Devirleri Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Yarım Kalmış Tesislerden Satış İşlemi Gerçekleştirilenler			
	SATIN ALAN KURULUŞ	SATIŞ TARİHİ	SATIŞ BEDELİ (ABD Doları)
EBK KEMAH ET KOMBİNASI	KEMAH GIDA A.Ş.	9/9/87	305,556
SÜMERBANK İĞDIR PAMUK DOKUMA TES.	ARAS TEKSTİL A.Ş.	3/1/85	6,703,162
SÜMERBANK İSPİR AYAKKABI FABRİKASI	ALTAY KOLL. ŞTİ.	2/7/86	1,118,485
SÜMERBANK TORTUM YÜNLÜ SAN. MÜES.	OSKAR A.Ş.	30/5/86	4,424,452
TEKEL PASINLER SİGARA FABRİKASI	ERVİZON A.Ş.	25/7/87	9,733,753
SEK K.MARAŞ SÜT MAMÜLLERİ İŞLETMESİ	YAŞAR DONDURMA	9/10/89	708,755
TİGEM GÜNAŞ ZEYTİNYAĞI FABRİKASI	KİLİS BELEDİYESİ	11/12/90	318,996
	TOPLAM		23,313,159
Yarım Kalmış Tesislerden Defter Değeri Üzerinden Devredilenler			
	DEVREDİLEN KURULUŞ	DEVİR TARİHİ	DEVİR BEDELİ (ABD Doları)
MKEK KESKİN KALIP FABRİKASI	KÖYTEKS	8/7/88	264,730
SEK SİİRT PEYNİR FABRİKASI	KÖYTEKS	8/7/88	64,394
SÜMERBANK G.ANTEP TEKSTİL MAK. FAB.	G.ANTEP BELEDİYESİ	2/7/86	227,127
SÜMERBANK YALVAÇ HAZIR GIYIM TES.	YALVAÇ BELEDİYESİ	21/11/86	17,374
TAKSAN YERKÖY TESİSİNİN BİR BÖLÜMÜ	KÖYTEKS	8/7/88	26,187
SÜMERBANK KELKİT AYAKKABI FAB.	TEKEL GENEL. MDL.	2/8/89	72,682
TÜGSAŞ SORGUN AMONYAK GÜBRE FAB.	ŞEKER FAB. GN. MDL.	7/6/90	42,428
SÜMERBANK GERCÜŞ AYAKKABI TESİSİ	JAN.GEN.KOM.- EM.GN. MDL.	10/9/91	82,838
TEKEL DİYARBAKIR SİGARA FABRİKASI	TEKEL GENEL MDL.	10/9/91	Bedelsiz
	TOPLAM		797,760

Özelleştirme Gelir ve Giderleri:

1985-1995 döneminde Türkiye'de özelleştirme uygulamaları sonucu elde edilen gelirler ve giderlerin gelişimi toplu olarak tablo 26'da görülmektedir.

Tablo 26: Türkiye'de Özelleştirme Fonu Gelir ve Giderleri (000 \$)

GELİRLER	1986-1993	1994	1995	Toplam
Hisse Senedi Satış Gelirleri	1.564.391	564.807	59.074	2.188.273
Temettü Gelirleri	644.038	88.740	2.349	755.127
Özel. Bonosu İhracı	0	0	12.341	12.341
Diğer Gelirler	0	0	0	0
Toplam	2.228.429	653.547	73.764	2.955.741
GİDERLER TOPLAMI	2.928.524	339.115	76.240	2.713.879

Kaynak: ÖİB, **Türkiye'de Özelleştirme**, Basın ve Halkla İlişkiler Birimi, 28 Nisan 1995.

1985 yılından 1995 yılı Nisan ayına kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 2,3 milyar dolar düzeyindedir (bkz. EK.2). Bir bölümü vadeli olarak gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden, tablo 26'dan görüldüğü gibi ilgili dönem boyunca dolar cinsinden yaklaşık 2,2 milyar dolar net giriş sağlanmıştır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 755 milyon dolar temettü geliri ve 12,3 milyon dolarlık diğer gelirlerle birlikte, 1985-95 dönemi toplam özelleştirme gelirleri yaklaşık 3 milyar dolar düzeyine ulaşmaktadır. Aynı dönem boyunca özelleştirme uygulamaları için yapılan toplam harcama tutarı ise 2,7 milyar dolar düzeyinde gerçekleşmiştir.

V. ÖZELLEŞTİRME-VERİMLİLİK İLİŞKİSİ

A. ÖZELLEŞTİRME-VERİMLİLİK TARTIŞMALARI

Bugün bilimsel ve teknik devrim sürecinde, bilgi toplumunun oluşmasına bağlı olarak, devletin mevcut fonksiyonlarının yeniden tanımlanması aşamasına gelinmiştir. Bu aşamada köklü reformlar ve yeniden yapılanmayı amaçlayan uzun dönemli programlar önem kazanmıştır. Ama sonunda tümü, aciliyet gösteren önemli iki konuda birleşmektedir. Bunlar devletin sınırlandırılması ve verimliliğin artırılması ihtiyacıdır. Bunun önemli araçlarından birisi de özelleştirme²⁹⁴.

KİT'ler ve özelleştirme, gerek Türkiye'de gerekse dünyanın diğer ülkelerinde son yılların en güncel konularını oluşturmaktadır. Böyle olmakla birlikte, konuyla ilgili tartışmaların çoğunda genel yaklaşımlar egemen olmakta, analitik çalışmalara gerektiği kadar yer verilmediği görülmektedir. Oysa özelleştirme gerekçelerinin temelinde verimlilik ve kârlılıkları bağlamında, KİT'lerin başarısızlıkları bulunmaktadır. Gerçekten de özelleştirme ile elde edilmek istenen sonuçlara baktığımızda İngiltere dahil birçok ülkede KİT'lerin verimlilik düzeylerinin yükseltilmesi ayrı bir önem taşımaktadır.

Dünya'da Özelleştirme için öne sürülen gerekçelerden birisi belkide en popüler olanı, özelleştirilen işletmelerde verimliliğin ve kârlılığın dolayısıyla etkinliğin artacağıdır²⁹⁵. Bu doğrultuda mikro ekonomik planda özel işletmelerin verimlilik ve performans açısından, KİT'lere göre daha olumlu sonuçlara ulaştığı görüşünden hareketle, kamunun elinde çeşitli nedenlerle verimli işletilemeyen kuruluşların, özel kesimin dinamizmi ve kâra motive olmuş anlayışı içinde, daha verimli

²⁹⁴ ÇELEBİ, s.35

²⁹⁵ AHI CEYLAN, "KİT'lerin Özelleştirilmesinde Sorunlar", ULUDAĞ ÜNV. İKTİSAT VE İDARİ BİLİMLER DERGİSİ, C:VI, S:1, Nisan 1985, s.136.

çalıştırılacağı kabul edilmektedir. Buna karşılık mülkiyet şekli ile verimlilik arasındaki ilişki konusunda karşıt görüşler de mevcuttur.

Özelleştirmeyi savununlara göre KİT'lerin mülkiyetinin kamu kesiminden özel kesime geçmesi, işletme düzeyinde kaynak kullanımı yani verimlilik üzerinde olumlu etkiler yaratacaktır. Bu düşüncenin temelinde esas olarak mülkiyet hakları görüşü yatmaktadır. Bu görüşe göre bir işletmenin verimliliği, büyük ölçüde işletmenin mülkiyetinin kime ait olduğuna bağlıdır²⁹⁶. Buna göre mülkiyetin kamuya ait olması işletmenin verimliliğini olumsuz yönde etkiler. Bunun nedenleri ise aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

- KİT yöneticileri, işletmenin sahibi olmadıklarından faaliyet sonuçlarından doğrudan etkilenmezler. Yani işletmenin kâr veya zararda olması kadar, verim düzeyinin yüksek ya da düşük olması da onlar için pek önemli değildir. Buna karşılık özel işletmelerde durum farklıdır. Özel işletme yöneticilerinin kâr sağlayınca kazançları artar, zarar edince gelir kaybına uğrarlar. Bu durum onları işletmenin verimliliğini arttırmaya yönlendirir²⁹⁷.

- KİT'lerin "esnek bütçe" ile çalışmaları, onları mali kaynak kullanımı konusunda özel şirketlerden daha esnek ve daha hesapsız davranmaya yöneltmektedir. KİT'lerin zarar etmesi durumunda çoğu zaman devletten gelen mali destek bu kuruluşların etkinlik ve verimlilik esaslarına göre işletilmesini engellemektedir.

- Yine mülkiyet hakları görüşü çerçevesinde sermaye piyasasında hisse senedi sahiplerinin davranışları özel işletmeleri kârlı ve verimli çalışmaya zorlamaktadır. Öyleki tasarruf sahiplerinin, kârlı çalışmaları dolayısıyla fiyatı yükselen şirketlerin hisse senetlerini almaları, buna karşılık yetersiz kârlılıkları nedeniyle fiyatı düşen senetleri elden

²⁹⁶ NELLIS and KIKERI, s.663; AKALIN, **KİT...**, s.77.

²⁹⁷ Mahmut DURAN, "**Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları**", içinde, **Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme**, (Ed); Ergin ARIOĞLU, T.Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994, s.96.

çıkarmaları, işletme yöneticilerini kârlı ve verimli olma konusunda duyarlılığa zorlamaktadır. Oysa kamu mülkiyetindeki işletmelerde yurttaşlar mülkiyet hakkını isteğe bağlı olarak elde etmemiştir, yurttaş “de facto” paydaş konumundadır. Dolayısıyla mülkiyet haklarını istediği bir zamanda elden çıkarması veya satın alması olanaklı değildir. Bu da kamu işletmelerini verimli ve kârlı işletmeler olmaktan alıkoymaktadır²⁹⁸.

Özelleştirme sonrası daha önceleri kamu mülkiyetinde bulunan işletmelerde, verimliliğin artacağına ilişkin görüşlerin genel dayanağı, yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde oluşmaktadır. Ancak bu duruma karşı çıkanlar, işletme verimliliğinin mülkiyet şekli ile fazla bir ilgisinin olmadığını, bu konuda makro ekonomik koşulların, ülkesel ve sektörel bazı faktörlerin daha önemli olduğunu söylemekte ve genel olarak şu gerekçeleri ileri sürmektedirler²⁹⁹:

- Çağdaş özel işletmelerde işletme sahipliği ile yönetim birbirinden ayrılmıştır, yönetim profesyonel yöneticiler tarafından yürütülmektedir. Dolayısıyla bu yöneticilerin işletme sahipleri gibi faaliyet sonuçlarından doğrudan etkilenmesi beklenmez.

- Bir işletmede verimliliği arttıracak yöntemler, politikalar ve araçlar bellidir. Bunların uygulanması sonucu özel işletmelerde olduğu kadar, KİT’lerde de verimlilik artırılabilir.

- İşletmelerin verimli çalışmasında mülkiyetin kime ait olduğundan daha çok, işletmenin faaliyette bulunduğu piyasa yapısı etkilidir. Rekabetin geçerli olduğu bir piyasa yapısı verimliliği olumlu etkilemektedir. Dolayısıyla KİT’lerin özelleştirilmelerinden ziyade rekabetçi piyasalarda çalışmalarını sağlamak, verimlilik artışı için daha önemlidir.

²⁹⁸ DURAN, s.98.

²⁹⁹ H.J. CHANG, A. SINGH, **Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency**, UNCTAD, 1992, s.23-26; DURAN, s.98.

Kısacası, özelleştirme başlıbaşına bir verimlilik sağlama aracı olmadığı halde, piyasalarda rekabetin sağlandığı koşullarda ve de kamu kesiminde atıl kapasite yaratmama gerekçeleri ile, maliyet tasarruf sağlama aracı olarak başvurulabilir bir konu olarak görülmektedir³⁰⁰.

B. ÇEŞİTLİ GÖRGÜL ÇALIŞMALARIN SONUÇLARI

Özelleştirmenin, ekonomik etkinlik bağlamında verimliliği arttıracığı tezini test etmek için yapılan incelemelerin büyük bir bölümü özel işletmeler ile KİT'lerin ya da kamusal üretim birimlerinin performans karşılaştırmalarından oluşmaktadır.

Bu konuda 1982 yılında yayımlanan bir çalışmada; çeşitli ülkelerden, aynı sektörde faaliyette bulunan, mülkiyet biçimleri farklı olan işletmelerin karşılaştırıldığı, 52 inceleme toplu olarak ortaya konmuştur. Buna göre, 19 farklı sektöre ilişkin yapılan 52 incelemenin 44'ünde özel işletmelerde verimlilik ve performansın daha yüksek olduğu görülmüştür³⁰¹.

Bunun yanında mülkiyet farklılığının işletmelerin verimlilikleri üzerinde etkili olmadığını ortaya koyan çeşitli çalışmalar da mevcuttur³⁰². Örneğin Türkiye'deki (özelleştirmeden önce) kamu ve özel sektör çimento şirketleri performansını ile ilgili bir ampirik çalışmada, mülkiyet şeklinin, etkinlik bağlamında işletmenin verimliliği ile bir ilişkisinin olmadığı, yani her iki mülkiyet biçiminin de verimi etkilemediğine ilişkin bir sonuç ortaya çıkmıştır³⁰³.

³⁰⁰ ÖNDER, "Özelleştirmeye...", s.42.

³⁰¹ I. ERILCH, G. GALLAIS, R. LUTTER, **Performances Comparees Aeriennes**, Institut Orleanais de Finance, 1990' dan aktaran, Sinan SÖNMEZ, "**KİT'lerde Verimlilik Sorunu ve Özelleştirmenin Etkileri**", içinde, I.Verimlilik Kongresi -Bildiri-, MPM yay. No:454, Ankara, 27-29 Kasım 1991, s.576.

³⁰² WALLE, s.601-615.

³⁰³ Osman ZAIM, Erol H. ÇAKMAK, "**Kamu ve Özel Teşebbüslerde Etkinlik Karşılaştırması: Türkiye Çimento Sanayi**", içinde, I.Verimlilik Kongresi -Bildiri-, MPM yay. No:454, Ankara, 27-29 Kasım 1991, s.136-147.

Kamu işletmelerinin özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik düzeylerine ilişkin inceleme sayısı ise, oldukça azdır. Aynı zamanda, yapılmış olan bu çalışmalardan elde edilen sonuçlar da bir genelleme yapılacak netliğe sahip değildir.

Bunlardan İngiltere için yapılan bir çalışmada, özelleştirmenin ilgili kamu kuruluşlarının verimliliğini arttıracakı tezi teste tabi tutulmuştur. 1981-1986 yıllarını kapsayan çalışmanın sonuçlarına göre; özelleştirmenin satılan kamu kuruluşlarında verimliliği arttırdığı açık bir şekilde kanıtlanamamış, özelleştirilen kuruluşlardan sadece ikisinde (Cable and Wireless ve National Freight Corporation) verimliliğin arttığı ortaya çıkmıştır³⁰⁴.

Yine İngiltere uygulamasını analiz eden diğer bir çalışmada da, verimlilik artışları ile özelleştirme arasında bir ilişkinin olmadığı belirtilmektedir. Çalışmanın ortaya koyduğu diğer bir sonuç da, özelleştirme sonrası verimlilik artışı gösteren şirketlerde, bu artışta işgücü sayısındaki azalmaların önemli payı olduğudur. Öyleki 1979 yılında toplam 1.345.657 kişi çalıştıran 8 adet şirkette özelleştirme sonrası 1988 yılında, çalışan sayısının 970.272'ye düştüğü yani 375.385 kişinin işten çıkarıldığı hesaplanmıştır³⁰⁵.

Daha yeni tarihli, özelleştirmenin işletmelerin performanslarında bir iyileştirme yaratıp yaratmadığını araştıran, bir çalışmanın sonuçları da 1994 yılında yayımlanmıştır. Bu çalışmada 18 ülkeden 32 sektörü kapsayan 61 şirkete ait veriler, özelleştirmeden üç yıl öncesi ve üç yıl sonrası ile özelleştirmenin yapıldığı yılı kapsayan 7 yıllık bir dönem için

³⁰⁴ John VICKERS and George YARROW, "**Telecommunications: Liberalisation and Privatisation of British Telecom**", *Privatisation and Regulation-The UK Experience*, Clarendon Press, London, 1986, s.323-65'den aktaran, KARATAŞ, ÖNİŞ, s.13.

³⁰⁵ M. R. BISHOP, J. A. KAY, **Does Privatization Work? Lessons from the UK**, Centre for Business Strategy, London Business School, London, 1989'dan; DPT, **Özelleştirme, Özerkleştirme ve KİT'lerin Yeniden Yapılanmaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994, s.65.

test edilmiştir. Çalışmada verimlilik ölçütü olarak personel başına reel satışlar ve personel başına net kâr rakamları kullanılmıştır. Yapılan inceleme sonucunda, bu iki ölçüt açısından da bütün işletmelerde, özelleştirme sonrasında verimlilikte önemli artışlar olduğu ortaya çıkmıştır³⁰⁶.

Brezilya'da 1980'li yılların sonlarında kapanma aşamasına gelen "Copanhia Siderurgica Nacional" isimli çelik şirketinde, özelleştirilmesinden 5 yıl sonra önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Şirket özel sektöre geçtikten sonra hızla düzelmeye başlamış, ton başına maliyeti 298 dolardan 212 dolara gerilemiş, işgücü verimliliği de iki kat artarak yıllık 320 tona çıkmıştır³⁰⁷.

Yukarıdaki açıklamalardan da görüldüğü gibi, bu konudaki çalışmaların sonuçları farklılıklar arz etmektedir. Türkiye'de, özelleştirilen kamu kuruluşlarındaki verimlilik değişimi ve bu bağlamda özelleştirmenin işletmelerin verimliliği üzerindeki etkisinin test edildiği bir uygulama örneği, bundan sonraki bölümün konusunu oluşturmaktadır.

³⁰⁶ W.L. MEGGINSON ve Diğerleri, "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis" THE JOURNAL OF FINANCE, V:XLIX, No:2, June 1994, s.434-435.

³⁰⁷ 15.6.1995 Tarihli Yeni Yüzyıl Gazetesi.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME ÖNCESİ VE SONRASI VERİMLİLİK GELİŞİMİNİN ÖLÇÜLMESİ (ÖRNEK UYGULAMA)

I. UYGULAMANIN AMAÇ, KAPSAM VE YÖNTEMİ

A. AMACI

Bundan önceki bölümde, dünyanın çeşitli ülkelerinde özelleştirme sonrası kuruluşlardaki verimlilik gelişmelerinin incelendiği çalışmaların sonuçları genel olarak ortaya konulmuştu. Bu bölümde ise Türkiye'de özelleştirmenin verimlilik artırıcı etkisini analiz etmek amaçlanmıştır. Bu amaçla özelleştirilen kuruluşlardan bir bölümünde özelleştirme öncesi ve sonrası işgücü verimliliğindeki gelişmelerin yönü ve büyüklüğü ortaya konulmaktadır.

B. KAPSAMI

Daha önceleri Çitosan'ın bağlı ortaklığı olarak faaliyetlerin yürütürken 1989 yılında özelleştirilen beş çimento fabrikası, bu

çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır. Örnek olarak bu kuruluşların seçilmesinin temel nedeni, bu kuruluşların özelleştirilmesinin Türkiye’de ilk özelleştirme uygulamalarından olmasıdır.

Kapsama alınan bu kuruluşlarda özelleştirme yöntemi olarak blok satış yöntemi uygulanmış ve bir Fransız firması tarafından satın alınmışlardır. 1989 yılından itibaren adı geçen firma tarafından işletilen kuruluşlarla ilgili bilgiler, her kuruluş bazında kısaca aşağıdaki başlıklar altında verilmiştir.

1. Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş

Afyon çimento, mahalli bir kuruluş olan Yüntaş A.Ş’nin önderliğinde 5 milyon TL sermayeli halka açık bir Anonim Şirket olarak 1954 yılında kurulmuştur. Ankara Asfaltı üzerinde, Afyon iline 3 km uzaklıktaki 314.231 m²’lik bir alana kurulmuş olan fabrika, 1957 yılında 85.000 ton/yıl üretim kapasitesiyle faaliyetine başlamıştır. Yapılan yeni yatırımlar sonucunda üretim kapasitesi 1965 yılında 160.000 tona, 1968 yılında ise 400.000 tona yükseltilmiştir.

Başlangıçta 5 milyon TL olan işletme sermayesi, geçen süre içinde çeşitli dönemlerde yapılan sermaye ilaveleri ile artmış ve 1982 yılında 500 Milyon TL’sına yükselmiştir. Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş (Çitosan)’nın 1954 yılında %60,5 olan sermaye payı, 1985 yılı itibariyle %99,6 oranına ulaşmıştır. Aynı zamanda şirket, 2929 sayılı kanunla Çitosan’nın bağlı ortaklığı haline gelmiştir.

1987 yılında Afyon Çimento Fabrikası T.A.Ş’deki kamu payları, özelleştirilmesi amacıyla Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığına geçmiş ve şirketin %51 hissesi 1989 yılında Fransız firması Sociate Ciment Français (SCF)’ye satılmıştır. Geriye kalan kamu hiselerinden bir bölümü ise 1991 yılında halka arz yoluyla satılmıştır. Özelleştirme sonrasında yapılan sermaye arttırmaları

sonucu şirket sermayesi 1993 yılında 15 Milyar TL'ye ulaşmıştır. Sermayenin ortaklar arasındaki dağılımında ise SCF %51, Kamu Ortaklığı İdaresi %4,1 ve diğer ortaklar %44,9 oranında pay almaktadırlar.

Katkılı portlant çimento yanında, özellikle beton traves yapımında kullanılan katkısız, ince öğütülmüş ve foel-oille pişirilen, dayanıklılığı yüksek özel çimento da üretilen fabrikada, 1993 yılındaki çimento üretimi 461.200 ton olarak gerçekleşmiş ve toplam 187 kişi istihdam edilmiştir.

2. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş

Ankara Belediyesi tarafından 15.000 ton/yıl çimento kapasitesiyle 1926 yılında kurulan fabrika, 1928 yılında Ankara Çimentoları T.A.Ş adıyla kurulmuş bulunan bir ortaklığa devredilmiştir. 1930'lu yıllarda yaşanan ekonomik bunalımın da etkisiyle 1937 yılında faaliyetlerine son veren fabrika, bir süre sonra Ankara Belediyesi ve Sümerbank'ın eşit hisse ile kurdukları Ankara Çimento Limited Şirketi tarafından devralınmış ve faaliyetlerine tekrar başlamıştır. 1953 yılına gelindiğinde fabrika, ortakları arasında Türkiye İş Bankası, Türkiye Emlak Kredi Bankası ve Sümerbank'ın da bulunduğu ve 9 milyon TL sermaye ile kurulan Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş'ne devredilmiştir.

İzleyen yıllarda artan çimento talebi karşısında, kapasite artırıcı yeni yatırımlara girişilmiş ve bu yatırımlar sonucu, başlangıçta yılda 15.000 ton/yıl olan üretim kapasitesi 1963 yılında 120.000 ton/yıl ve 1971 yılında 440.000 ton/yıla yükseltilmiştir.

Şirket 1970-1980 yılları arasında bir yıl (1972) hariç sürekli zarar ettiği için, 1981 yılında Sümerbank'a ait hisselerin Çitosan'a devri yoluna gidilmiştir. 1982 yılında yapılan sermaye arttırımı sonucunda şirketin sermayesi 500 Milyon TL'ye çıkarılmıştır.

Çitosan'ın bağılı ortaklığı iken 1987 yılında özelleştirme kapsamına alınan şirket, 1989 yılında Fransız firması SCF'ye satılarak özelleştirilmiştir. Halen SCF tarafından kurulan SET Group Holding bünyesinde faaliyette bulunan Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş, 1993 yılı itibariyle 677.548 ton çimento üretmiştir.

3. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş

Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş. Balıkesir il merkezine yaklaşık 5 Km uzaklıkta, 1.212.000 m²'lik alan üzerinde, 5 Milyon TL sermaye ile 1955 yılında kurulmuştur. İşletmecilik faaliyetlerine 1958 yılında başlayan ve kurucu ortakları arasında Alman Klöçner Humbolt firmasının da bulunduğu fabrikanın ilk kuruluş kapasitesi 85.000 ton/yıldır.

Şirketin hinterlandına dahil yerlerde giderek artmakta olan çimento talebinin karşılanması amacıyla, üretim kapasitesi 1968 yılında 136.000 ton/yıl ve 1974 yılında 420.000 ton/yıla yükseltilmiştir. Aynı zamanda yapılan sermaye artırımlarıyla şirket sermayesi; 1958 yılında 15 Milyon liraya, 1976 yılında 75 Milyon liraya ve 1983 yılında da 500 milyon liraya çıkarılmıştır. Kurucu ortaklardan Sümerbank 1969 yılında, Alman Klöçner Humbolt firması 1972 yılında ve Emlak Bank 1987 yılının başında mevcut hisselerini Çitosan'a devretmişlerdir. Böylece şirketin toplam hisselerinin %98,3'ü Çitosan'a geçmiştir.

Çitosana'a ait olan bu hisseler 30.4.1987 tarihinden itibaren Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresine devredilmiştir. 1989 yılında şirket özelleştirilerek SCF'ye satılmıştır. 1989 yılından itibaren özel kuruluş statüsünde faaliyette bulunan şirketin 1993 yılındaki çimento üretimi, 409.300 ton olarak gerçekleşmiş, aynı zamanda 192 kişi istihdam edilmiştir.

4. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş

Şirket 1955 yılında şimdiki adıyla Çitosan tarafından, Söke Çimento Sanayi T.A.Ş ünvanı ile kurulmuştur. Söke-Aydın karayolu üzerinde, ilçe merkezine 3 Km mesafede ve 317.942 m²' lik alana yayılan fabrikanın inşaaı 1956 yılında başlamış, ancak yapımı 1962 yılında tamamlanabilmiş ve aynı yıl işletmeye açılmıştır. Başlangıçta 85.000 ton/yıl üretim kapasitesine sahip olan fabrika, kuruluş itibariyle ülkenin 15. çimento fabrikasıdır.

Fabrika işletmeye açıldığı tarihten bir kaç yıl sonra (1965 yılında) yaş usulde çalışan üretim tekniğinden, kuru sisteme geçmiş ve aynı zamanda üretim kapasitesi 230.000 ton/yıla çıkartılmıştır.

Bu kapasite ile bölgenin çimento ihtiyacını 1989 yılına kadar Çitosan'ın bağlı ortaklığı statüsünde karşılayan fabrika, bu tarihte özelleştirilerek, blok satış yöntemiyle Fransız SCF firmasına satılmıştır. Söz konusu şirketin Türkiye'deki temsilcisi olan SET Group Holding'in bir fabrikası olarak faaliyetine devam etmekte iken 1993 yılı ekim ayında şirkete ait hisselerin tamamı, Türkiye'de ilk defa görülen bir uygulama ile, Batı Anadolu Çimento Sanayii A.Ş (Batiçim A.Ş)'ye satılmıştır

Hisselerinin tamamı Batiçim AŞ'ye satılmasından sonra Aralık 1993'de şirketin adı, Batisöke Çimento Sanayii T.A.Ş olarak belirlenmiş ve şirket sermayesi 15 milyar TL'den 75 Milyar TL'ye çıkarılarak yeni bir yapılanma süreci başlatılmıştır.

1993 yılı itibariyle çimento üretim kapasitesini 320.000 ton/yıla çıkartan şirket, aynı yıl kapasite üstü çalışarak yaklaşık 322.000 ton çimento üretimi gerçekleştirmiştir.

5. Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş

Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş çimento üretip satmak ve ana faaliyet konusuyla ilgili olarak her türlü yan sanayi kuruluşuna iştirak etmek amacıyla, 1955 yılında 5 Milyon TL sermaye ile Kırklareli ilinin Pınarhisar ilçesinde kurulmuştur (Bu nedenle şirket Pınarhisar Çimento olarak da bilinmektedir). Üretime 1958 yılında başlayan fabrikanın ilk üretim kapasitesi 85.000 ton/yıldır.

İlerleyen yıllarda üretilen çimento miktarının, fabrikanın hinterlandındaki talebi karşılayamaz duruma gelmesi, kapasite artırıcı yeni yatırımların yapılmasına neden olmuştur. Yapılan yeni yatırımların tamamlanması sonucunda fabrika, 1977 yılında 360.000 ton/yıl olarak ifade edilen bir üretim kapasitesine ulaşmıştır.

Ekonomik koşullar nedeniyle ilk kuruluş sermayesi zamanla yetersiz kalmış ve bunun sonucunda şirket sermayesi, sırasıyla 1959 yılında 16 Milyon TL'na, 1976 yılında 75 Milyon TL'na ve 1983 yılında da 500 Milyon TL'na yükseltilmiştir.

Şirketin hisse senetlerinin %99,86'sına sahip olan Çitosan, şirketin özelleştirme kapsamına alınması nedeniyle elinde bulunan bu hisse senetlerini 1987 yılında Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresine devretmiştir. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi de mevcut hisselerin tamamını, 1989 yılında Fransız SCF firmasına satarak özelleştirme işlemini gerçekleştirmiştir.

1989 yılından itibaren söz konusu şirketin Türkiye'deki temsilcisi olan SET Group Holding tarafından yönetilen Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş, sermayesini 1990 yılında 10 Milyar TL'na, 1992 yılında ise 57 Milyar TL'na yükseltmiştir. Özelleştirilme sonrası üretim kapasitesini de artıran şirket, 1993 yılında 541.290 ton çimento üreterek hinterlandında önemli bir çimento üreticisi duruma gelmiştir. Yine

aynı yıl itibariyle şirket bünyesinde toplam 220 kişi istihdam edilmektedir.

C. YÖNTEMİ

Çalışmada inceleme dönemi olarak 1985-1993 yılları arası dönem seçilmiştir. Daha önceki açıklamalarımızda belirtildiği gibi, 1989 yılı özelleştirmenin yapıldığı yıldır. Buna göre; özelleştirme öncesi 4 yıl, özelleştirme sonrası 4 yıl ve özelleştirmenin yapıldığı 1989 yılıyla birlikte toplam 9 yıl, bu çalışmanın inceleme dönemini oluşturmaktadır.

Temel olarak, kuruluşlarla ilgili yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları, genelde Çitosan'ın Yıllık Faaliyet Raporları ve ÖİB'nin çeşitli dönemlerde yayınladığı Değerlendirme Raporlarından yararlanılan bu çalışmada, seçilen 5 işletme işgücü verimlilik değişimleri açısından tek tek incelenmiştir. Böylece Türkiye'de özelleştirmenin özelleştirilen kuruluşların verimlilikleri üzerindeki etkisi belirlenmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın kapsamı içinde yer alan kuruluşların yıllar itibariyle işgücü verimlilik performanslarının hesaplanmasında;

$$\text{İşgücü Verimliliği} = \frac{\text{Üretim Miktarı}}{\text{Çalışan Sayısı}}$$

formülasyonundan yararlanılmıştır. Formül kapsamında işgücü verimliliklerinin elde edilmesinde, kuruluşların yıllık çimento üretim miktarı ile her kuruluşta işçi olarak çalışanların sayısı ilişkilendirilmiştir.

Bilindiği gibi gerçek anlamda emek verimliliğini yansıtan gösterge, işçi başına düşen üretimin fiziksel miktarıdır. Çünkü bu formülasyonla bulunan emek verimliliğiyle ilgili büyüklük, enflasyonist etkilerden ve bu bağlamda deflate etme gibi sorunlardan uzaktır. Bu formülasyonun

uygulanması sonucu bulunan işgücü verimliliğiyle ilgili büyüklükler kullanılarak, 1989 yılı bazlı indeks oluşturulmakta ve her kuruluş için ayrı ayrı olmak üzere indeksteki değişim ortaya konulmaktadır. İşte bu indeksin gelişim seyri dikkate alınarak, özelleştirmenin verimlilik üzerindeki etkisi daha açık ortaya konulmaktadır.

II. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASININ ÖZELLEŞTİRİLMESİ

Çitosan'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren Ankara, Afyon, Balıkesir, Söke ve Trakya Çimento Fabrikaları, TKKO'nun 30 Nisan 1987 tarih ve K-54 sayılı kararıyla özelleştirme kapsamı içine girmişlerdir. Bu kuruluşların mali danışmanlıklarını Türk Ekonomi Bankası'nın da içinde bulunduğu bir konsorsiyum yapmıştır. Mali danışman kuruluş tarafından aynı yılın Ağustos ayında hazırlanan bir değerlendirme raporu ışığında, şirketlerin blok satış değeri 1986 yılı baz alınarak toplam 104,6 Milyon Dolar olarak belirlenmiştir. Söz konusu kuruluşlar için 1988 yılı Ekim ayında blok satış ihalesi açılmış ve 6 firmadan teklif alınmıştır. Açılan ihaleye katılan firmalar arasında, sonradan ihaleyi kazanmış olan Fransız firması Societe Çiment Français (SCF)'in yanısıra, OYAK, Çanakkale Çimento, Eskişehir Çimento, Yibitaş Holding ve Özgörkey AŞ gibi Türk firmaları da yer almıştır.

İhaleye katılan firmalardan gelen tekliflerin değerlendirilmesi sonucunda; Fransız firması SCF'nin, 5 çimento fabrikası için vermiş olduğu 105 Milyon Dolar tutarındaki teklif en uygun teklif olarak belirlenmiştir. Bu değerlendirmelerin ışığında YPK, 9 Mayıs 1989 tarihinde ilgili 5 çimento fabrikasının, en uygun teklifin sahibi olan SCF'ye satışına karar vermiştir.

Tablo 27: Beş Çimento Fabrikasındaki Özelleştirme Uygulamaları

Kuruluşlar	Satış Tarihindeki Kamu Payı (%)	Satılan Kamu Payı (%)	Satın Alan Kuruluş	Satış Bedeli (ABD Doları)
Afyon Çimento	99.60	51.00	SCF	13.000.000
Ankara Çimento	99.30	99.30	SCF	33.000.000
Balıkesir Çimento	98.30	98.30	SCF	23.000.000
Trakya Çimento	99.90	99.90	SCF	25.000.000
Söke Çimento	99.60	99.60	SCF	11.000.000

Kaynak:KOİ Başkanlığı, Aylık Bülten, Aralık 1992, s.7'den derlenmiştir.

6 Eylül 1989 tarihinde imzalanan satış sözleşmesine bağlı olarak yapılan özelleştirme uygulaması sonucunda, Tablo 27'den görüldüğü gibi dört kuruluştaki kamuya ait payların tamamının ve bir kuruluştaki (Afyon) kamu paylarının %51'inin satışı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca SCF firması, imzalanan satış sözleşmesine bağlı olarak aşağıda sayılan şartları da yerine getirmeyi kabul etmiştir. Buna göre:

-Şirketlerin hisselerinin en az %40'ı 5 yıl içinde halka arz edilecektir.

- Satın alınan bu fabrikalarda 5 yıllık süre içinde toplam 60-70 Milyon Dolar tutarında yatırım yapılacaktır.

- Bu kuruluşlarda çalışmakta olan personelin kıdem tazminatları ve diğer haklarının teminat altına alınması sağlanacaktır.

- Tekel ve haksız rekabet sonuçlarının ortaya çıkmasının önlenmesi amacıyla, şirketlerdeki SCF'ye ait hisselerin çimento üretçilerine satılması ve SCF'nin mevcut çimento şirketlerden herhangi birisinden pay alması KOİ'nin iznine bağlı olacaktır.

Yukarıda adı geçen 5 çimento fabrikasındaki kamu paylarının SCF'ye satışına yönelik olarak 25 Ekim 1989 tarihinde Danıştay

nezninde bir iptal davası açılmıştır. Danıştayın 25 Aralık 1989 tarihinde almış olduğu karar gereğince YPK'nun ilgili şirketlerin satışına ilişkin kararı iptal edilmiştir. Ancak, Bakanlar Kurulu 27 Nisan 1992 tarihinde almış olduğu bir prensip kararıyla, satış işlemlerinin geriye ya da ileriye dönük işlem tesisinin imkan dahilinde olmadığına karar vermiş ve kamu paylarının devri konusundaki tereddütler giderilmiştir.

1989 yılında Trakya, Söke, Balıkesir ve Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş'de o gün itibari ile mevcut olan kamu paylarının tamamını ve Afyon Çimento T.A.Ş'nin ise %51'ni satın almış bulunan SCF, daha sonra SET Group Holding A.Ş'i kurmuştur. Faaliyetlerini merkez kuruluş dışında, bünyesinde bulunan 9 şirket aracılığıyla yürüten Holdingin 1993 yılı itibariyle toplam cirosu, KOİ'nin bilgilerine göre, yaklaşık 230 Milyon Dolar olarak gerçekleşmiştir.

III. ÖZELLEŞTİRMENİN VERİMLİLİK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN ANALİZİ

Daha önceki açıklamalardan anlaşılacağı gibi bu çalışmanın kapsamı içindeki kuruluşlar çimento sektörü içinde faaliyet göstermektedirler. Bu nedenle bu kuruluşlarla ilgili değerlendirmelere geçmeden önce, Türk çimento sektörünün genel durumunun ve sektördeki işgücü verimlilik gelişiminin ortaya konulması, ileride yapılacak açıklamalara kolaylık sağlaması açısından önemlidir.

A. TÜRK ÇİMENTO SEKTÖRÜNDE İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'de ilk çimento fabrikası yıllık 20.000 ton çimento üretim kapasitesi ile 1911 yılında İstanbul Darıca'da kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda açılan yeni fabrikalarla, çimento üretim kapasitesi

giderek artmış ve 1992 yılı itibariyle 31,8 milyon tona yükselmiştir. Buna bağlı olarak, yine aynı yıl itibariyle toplam üretim 28,6 milyon tona ulaşmıştır. Ancak ülkede çimento talebinin giderek artması mevcut olan bu kapasitenin de yetersiz kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle mevcut olan ve giderek artan talebin karşılanması için yeni kapasite artırıcı yatırımlar ve açılan yeni fabrikalarla 2000 yılında toplam üretim kapasitesinin yaklaşık 44 milyon tona çıkarılması planlanmaktadır³⁰⁸.

Türk Çimento Sektörü içinde kamu ve özel sektör kuruluşları uzun yıllar birarada faaliyette bulunmuşlar ve 1960 yılından sonra 1980'lerin sonlarına kadar toplam üretim kapasitesini yaklaşık yarı yarıya paylaşmışlardır. Ancak 1987 yılında başlatılan ve 1989 yılında ilk uygulamaları yapılan çimento sektöründeki özelleştirme çalışmaları sonucunda ilerleyen yıllarda, toplam çimento üretiminde özel sektörün payı artmıştır. 1993 yılının ilk altı ayı itibariyle toplam çimento sektörü üretiminin yaklaşık %95'i özel sektör kuruluşları tarafından gerçekleştirilmiştir³⁰⁹.

Türk Çimento Sektörüne yönelik genel nitelikteki bu açıklamalardan sonra, sektörün işgücü verimlilik gelişiminin analizi için aşağıdaki tablo 28 hazırlanmıştır. 1985-1992 yıllarını kapsayan bir dönemde sektörün toplam çimento üretimi ve işgücü sayısının da (işçi olarak çalışanlar) verildiği bu tablodan görüldüğü gibi, sektörde işgücü verimliliği sürekli bir artış trendi içinde olmuştur. 1985 yılı itibariyle 1.382 ton/kişi olan işgücü verimliliği, o tarihten itibaren 1992 yılına kadar yaklaşık %92 oranında artmış ve 1992 yılında yıllık 2.657 ton/kişi olarak gerçekleşmiştir.

³⁰⁸ DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Taş ve Toprağa Dayalı Sanayiler Özel İhtisas Komisyonu Çimento ve Kireç Alt Komisyonu Raporu, s.81, Eylül 1993.

³⁰⁹ A.g.e, s.13.

Tablo 28: Türkiye Çimento Sektöründe İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Üretim (100 ton)	17.521	20.006	21.979	22.675	23.801	24.416	26.261	28.607
Ortalama İşgücü Sayısı	12.673	12.754	12.896	13.112	13.346	13.349	11.950	10.724
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	1.382	1.568	1.704	1.729	1.783	1.829	2.197	2.657
Verimlilik İndeksi 1989=100	77,50	87,94	95,56	96,97	100,00	102,57	123,21	149,57

Kaynak: DPT, VI ve VII Beş Yıllık Kalkınma Planları Çimento Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Not: 1989 Öncesi Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=1.595 Ton/Kişi
1989 Sonrası Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=2.231 Ton/Kişi

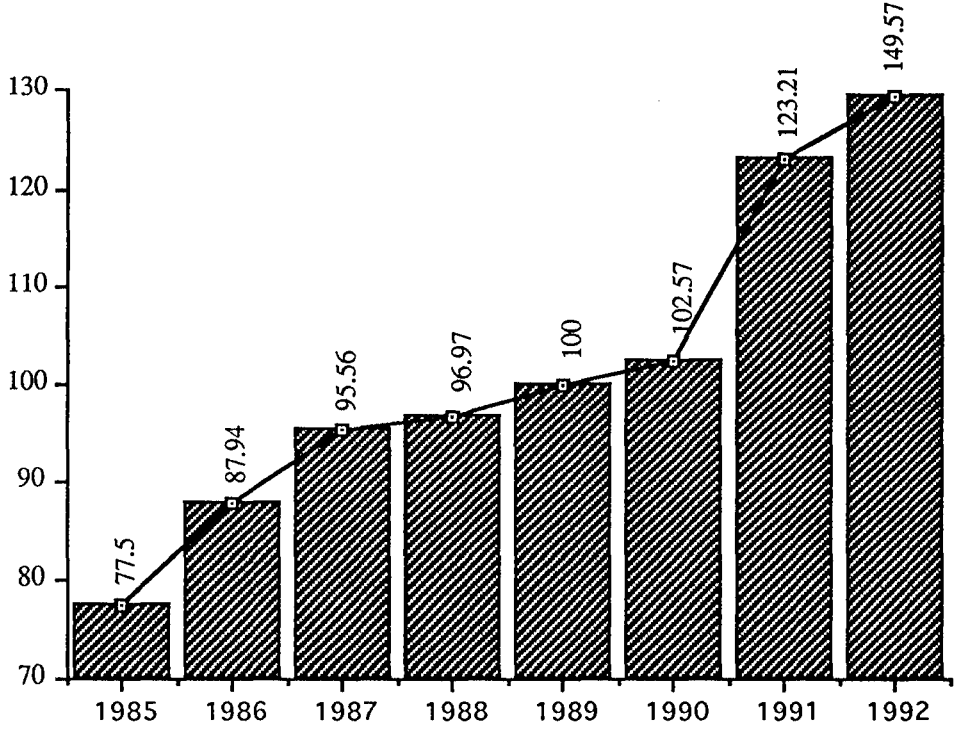
Türk Çimento Sektöründe 1985-1992 döneminde bir verimlilik artışı olmasına karşılık, ortaya çıkan artışın 1989 öncesi ve sonrası dönemdeki gelişimi farklı olmuştur. Tablo 28'den görüldüğü gibi, 1989 yılı öncesi dönemde yaklaşık %25 oranında bir verimlilik artışı mevcutken, bu artış 1989-1992 döneminde yaklaşık %50 oranında gerçekleşmiştir.

Yine tablo 28'deki rakamları kullanarak 1989 öncesi ve 1989 sonrasında sektördeki ortalama verimlilik düzeyleri hesaplandığında, her iki dönemin ortalama verimlilik düzeyleri arasında da farklılıklar olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre 1989 öncesi dönemde, işgücü verimliliği ortalama olarak 1.595 ton/kişi iken, 1989 sonrası dönemdeki ortalama işgücü verimliliği 2.231 ton/kişi olarak hesaplanmıştır.

Çimento Sektörü işgücü verimliliğinde ortaya çıkan bu gelişmeler tablo 28'de görülen verimlilik indeksi ile daha açık şekilde ortaya

konulabilir. Aynı zamanda Tablo 28'deki 1989=100 bazlı indeksin gelişimi grafiksel olarak aşağıdaki şekil 4'de görülmektedir.

Şekil 4: Çimento Sektörü Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)



Şekil 4 incelendiğinde görüleceği gibi, 1985 yılında 77,50 olan işgücü verimlilik indeksi, izleyen dönemde sürekli bir artış içinde olmuş ve 1992 yılında 149,57'ye yükselmiştir. Ancak indeksin 1989 öncesi ve sonrası dönemdeki yıllık ortalama gelişim hızları farklılık göstermektedir. Buna göre 1989 yılı öncesinde verimlilik indeksi yıllık ortalama %6,62'lik bir artış gösterirken, 1989 sonrası dönemde indeksin artış hızı ortalaması yıllık %14,69 olarak gerçekleşmiştir³¹⁰. Bu sonuçlar da yine, 1989 sonrası dönemde çimento sektöründe işgücü verimliliğinin daha yüksek olduğunun diğer bir göstergesidir.

³¹⁰ Oranlar, tablo 28'deki 1989=100 bazlı indeksden yaralanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

B. BEŞ ÇİMENTO FABRİKASINDA İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİNİN GELİŞİM ANALİZİ

Çalışmanın asıl kapsamını oluşturan beş çimento fabrikasının özelleştirme öncesi ve sonrasındaki işgücü verimliliğinde meydana gelen gelişmeler, her fabrika bazında ayrı ayrı analize tabi tutulmaktadır. Bu amaçla yapılan analizler aşağıda sunulmaktadır.

1. Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş

İncelenen dönem olan 1985-1993 yılları arasında, Afyon Çimento Fabrikasının işgücü verimliliğinde meydana gelen değişimi analiz etmek amacıyla aşağıdaki tablo 29 hazırlanmıştır.

Tablo 29: Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Üretim (ton)	336.284	404.703	467.212	405.474	442.561	432.264	374.219	368.929	461.288
Ortalama İşgücü Sayısı	337	335	348	357	344	281	205	160	129
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	998	1.208	1.342	1.135	1.286	1.538	1.825	2.305	3.575
Verimlilik İndeksi 1989=100	77,60	93,93	104,35	88,25	100,00	119,59	141,91	179,23	277,99

Kaynak: Afyon Çimento Sanayi Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları, DPT. VI ve VII BeşYıllık Kalkınma Planları Çimento Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporları ve ÇİTOSAN'ın Yıllık Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Not: Özelleştirme Öncesi Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=1.170 Ton/Kişi
Özelleştirme Sonrası Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=2.310 Ton/Kişi

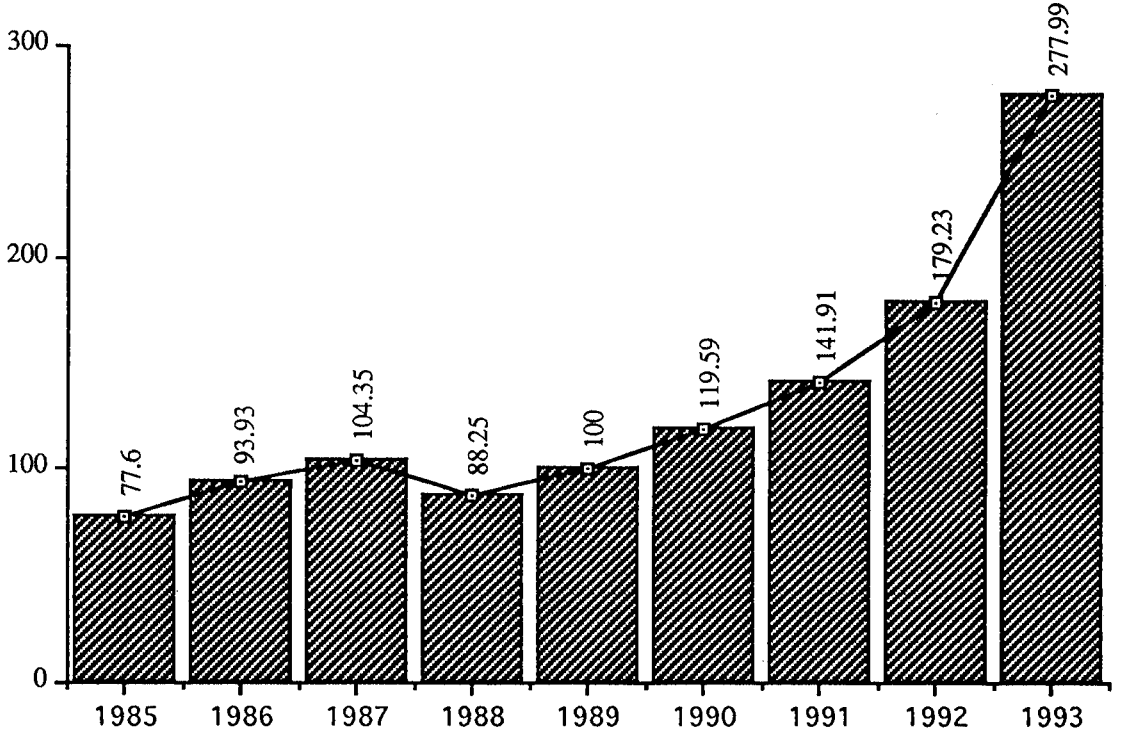
Tablo 29'dan görüldüğü gibi Afyon çimento fabrikasında üretim miktarı özelleştirme sonrasında başlangıçta bir miktar azalmış (442,5 bin tondan 432,2 bin tona), ancak izleyen yıllarda artma eğilimine girmiş ve 1993 yılında 461,2 bin tona ulaşmıştır. Buna göre özelleştirme sonrasında 1989 yılına göre (1993 yılı sonunda) %4,2'lik bir üretim artışı gerçekleşmiştir. Fabrikanın ortalama işgücü sayısında ise, 1989 öncesi dönemde sürekli bir artış meydana gelirken (337 den 357 ye), 1989 sonrası (özelleştirme sonrası) dönemde önceki dönemin tersine sürekli bir azalma (344'den 129'a) ortaya çıkmıştır.

Üretim ve işgücü rakamlarının gelişimi yukarıdaki gibi olan fabrikanın özelleştirme sonrası işgücü verimlilik düzeyi, yaklaşık %178 oranında bir artış göstermiş ve 1993 yılı itibariyle yıllık 3.575 ton/kişi olarak gerçekleşmiştir.

Özelleştirme öncesi dönem olan 1985-1989 yılları arasında, ortalama işgücü verimliliği 1.170 ton/kişi olan fabrika, bu verimlilik düzeyi ile Türkiye Çimento Sanayi ortalama işgücü verimlilik düzeyinin gerisinde kalmıştır (Daha önceki açıklamalarımızda ilgili dönemde Türkiye Çimento Sanayi ortalama işgücü verimliliğinin 1.595 ton/kişi olduğu belirtilmişti). Ancak özelleştirme sonrası dönemde ortalama işgücü verimliliği hızla artmış ve 2.310 ton/kişi ile 1989 sonrası Türkiye Çimento Sanayinin Ortalama işgücü verimlilik düzeyinin (2.231 ton/kişi) üstünde bir büyüklüğe ulaşmıştır.

Görüldüğü gibi Afyon çimento fabrikasında özelleştirme öncesi ve sonrasında, ortalama verimlilik düzeyi açısından, özelleştirme sonrası dönem lehine büyük bir fark mevcuttur. Ancak fabrikanın işgücü verimliğinde 1985-1993 yılları arasındaki değişimin bir indeks yardımıyla ortaya konması konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Bu amaçla Tablo 29'da yıllık işgücü verimlilik rakamları kullanılarak 1989=100 bazlı bir indeks oluşturulmuş ve bu indeksin grafiksel gösterimi de aşağıda şekil 5'de verilmiştir.

Şekil 5: Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş.'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)



Şekil 5'den görüldüğü gibi fabrikanın verimlilik indeksi 1988 yılı hariç sürekli bir artış trendi içindedir. 1985 yılında 77,6 olan indeks değeri izleyen yıllarda artmış ve 1993 yılında 227,99 olarak gerçekleşmiştir.

İndekste ki değerler kullanılarak bir hesaplama yapıldığında başlangıç yılı olarak kabul edilen 1985 yılına göre verimlilik indeksinin yaklaşık %194 oranında bir artış gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Ancak indekste ki bu artışın 1989 öncesi ve sonrası (özelleştirme öncesi ve sonrası) dönemler arasındaki yıllık ortalama gelişim hızları farklı olmuştur. Yani 1989 yılı öncesinde indeks ortalama olarak yıllık bazda %7,5 oranında artarken 1989 sonrası dönemde bu artış yaklaşık %30 (%29.87) olarak gerçekleşmiştir³¹¹.

³¹¹ Oranlar, tablo 29'daki 1989=100 bazlı indeksden yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

2. Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş

Ankara Çimento Fabrikasında toplam çimento üretimi, işgücü sayısı ve verimlilik gelişimi, tablo 30 yardımıyla ortaya konulmuştur. Tablodan görüldüğü gibi, özelleştirme öncesi 1987 yılı itibariyle 735.115 tona kadar çıkmış olan yıllık çimento üretimi, izleyen iki yılda azalmış ve 1989 yılında 545.561 ton olarak gerçekleşmiştir. Özelleştirme sonrası dönem olan 1989 yılından sonraki dönemde çimento üretimi dalgalı gelişim seyri izlemiş ve 1993 yılında 677.548 tona ulaşmıştır. Bu üretim miktarı, 1989 yılındaki üretim miktarıyla karşılaştırıldığında, %24 oranında bir artışı ifade etmektedir. Buna karşılık özelleştirme öncesi dönemde artış gösteren ortalama işgücü sayısı, özelleştirmenin yapıldığı 1989 yılından itibaren bir azalma eğilimi içinde olmuştur. Bu bağlamda 1989 yılında 344 olan ortalama işgücü sayısı %38,9 oranında azalarak, 1993 yılında 210'a inmiştir.

Tablo 30: Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Üretim (ton)	541.770	659.532	735.115	727.602	545.561	627.590	584.960	623.014	677.548
Ortalama İşgücü Sayısı	343	369	391	390	344	328	262	218	210
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	1.579	1.787	1.880	1.865	1.585	1.913	2.232	2.857	3.226
Verimlilik İndeksi 1989=100	99,62	112,74	118,61	117,66	100,00	120,69	140,82	180,25	203,53

Kaynak: Ankara Çimento Sanayi Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları, DPT. VI ve VII Beş Yıllık Kalkınma Planları Çimento Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Not: Özelleştirme Öncesi Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=1.777 Ton/Kişi
Özelleştirme Sonrası Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=2.557 Ton/Kişi

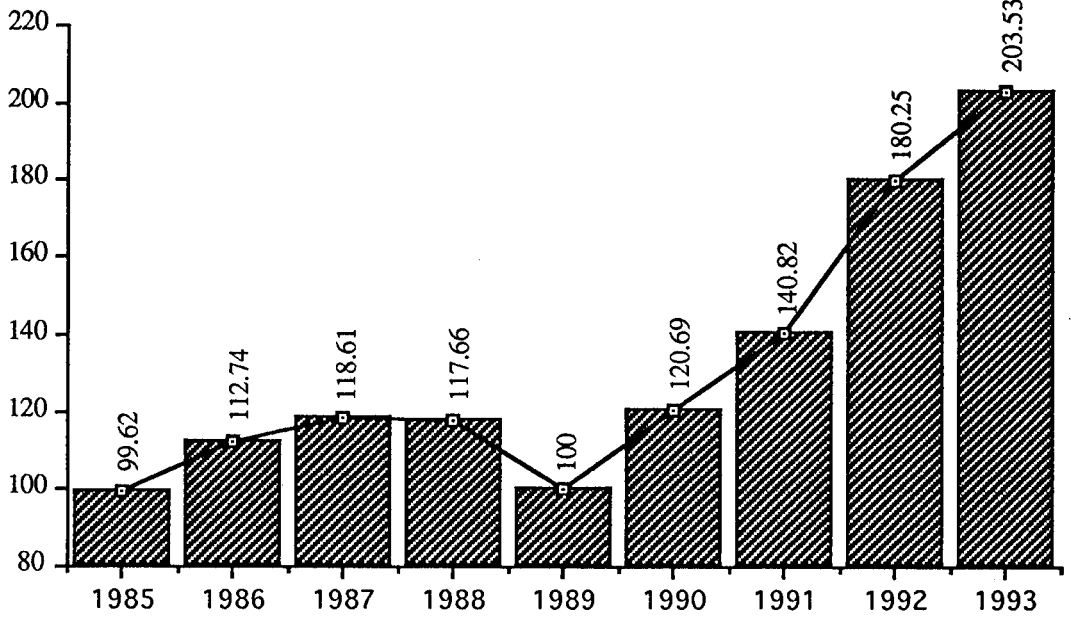
Ankara çimento fabrikasında üretim miktarı ve işgücü sayısı yukarıda anlatıldığı gibi bir gelişme gösterirken, işgücü verimliliği iki yıl (1988 ve 1989) hariç sürekli artış eğilimi göstermiştir. Tablo 30'dan görüldüğü gibi 1985 yılında 1.579 Ton /yıl olan işgücü verimliliği, %104 oranında artarak 1993 yılı itibariyle 3.226 ton/kişi olarak gerçekleşmiştir. Ancak bu artışın çok büyük bir bölümü, tablodan da görüldüğü gibi özelleştirme sonrası dönem olan 1989 yılından sonra ortaya çıkmıştır.

Bu bağlamda dönemler arasındaki farkı ortaya koyabilmek için analize ilgili dönemlere ait ortalama işgücü verimliliği rakamlarını dahil etmekte yarar vardır. 1989 öncesi dönemdeki ortalama işgücü verimliliği 1.117 ton/kişi iken, 1989 sonrası (özelleştirme sonrası) ortalama işgücü verimliliği 2.557 ton/kişidir. Yani özelleştirme sonrası dönemde ortalama işgücü verimliliği %117 oranında bir artış göstermiştir. Bu verimlilik düzeyi aynı zamanda Türk çimento sektöründeki 1989 sonrası ortalama işgücü verimlilik düzeyinden de (2.231 ton/kişi) büyüktür.

Özelleştirme sonrası Ankara çimento fabrikasında işgücü verimliliğinde ortaya çıkan gelişmeler, tablo 30'daki 1989=100 bazlı verimlilik indeksinden yararlanılarak oluşturulan aşağıdaki şekil 6'dan daha iyi anlaşılabilir.

Şekil 6'dan görüldüğü gibi verimlilik indeksi özelleştirme öncesi dönemde dalgalı bir gelişme göstermiştir. Öyleki bu dönemde indeks 118,61 seviyesine kadar çıkmış, ardından bir azalış eğilimi içine girmiştir. Özelleştirmenin yapıldığı yıl olan 1989'dan sonraki dönemde, indeks sürekli bir artış eğilimi içinde olmuş ve bu bağlamda 1989'da 100 olan indeks değeri 1993 yılında 203,53'e yükselmiştir.

**Şekil 6: Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş.'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi
(1989=100)**



Gerek tablo 30'a gerekse şekil 6'ya baktığımızda ortaya çıkan diğer bir durum da özelleştirme öncesi ve sonrası dönemlerdeki işgücü verimliliğinin yıllık ortalama gelişim hızlarının farklı oluşudur. Bu durum işgücü verimlilik düzeylerinin yıllık gelişim hızlarının ortalaması hesaplanarak ortaya konulabileceği gibi, işgücü verimlilik indeksinin yıllık gelişim hızlarının ortalaması alınarak da hesaplanabilir.

İndeksteki değerler kullanılarak bir hesaplama yapıldığında, özelleştirme sonrası dönemde işgücü verimlilik indeksinin yıllık ortalama artış hızının özelleştirme öncesi döneme göre daha yüksek olduğu ortaya çıkmıştır. Şekil 6'dan görüldüğü gibi özelleştirme öncesinde (1985-1989 dönemi) dalgalı bir seyir izleyen indeksin, yıllık bazda ortalama artış hızı %2,2 dir. Ancak özelleştirme sonrasında, işgücü verimlilik indeksi ortalama olarak yıllık yaklaşık %20 oranında bir artış sergilemiştir³¹².

³¹² Oranlar, tablo 30'deki 1989=100 bazlı indeksden yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

3. Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş

Özelleştirme öncesi ve sonrası dönemde Balıkesir çimento fabrikasının üretim miktarı, işgücü sayısı ve bunlara bağlı olarak işgücü verimlilik düzeylerinde meydana gelen değişimin analizi amacıyla aşağıda görülen tablo 31 düzenlenmiştir.

Tablo 31: Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Üretim (ton)	366.550	414.757	423.000	383.700	440.000	400.000	410.000	383.000	409.300
Ortalama İşgücü Sayısı	353	342	364	387	398	375	221	166	139
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	1.038	1.212	1.162	991	1105	1.066	1.855	2.307	2.944
Verimlilik İndeksi 1989=100	93,93	109,68	105,15	89,68	100,00	96,47	167,87	208,77	266,42

Kaynak: Balıkesir Çimento Sanayi Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Not: Özelleştirme Öncesi Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=1.100 Ton/Kişi
Özelleştirme Sonrası Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=2.043 Ton/Kişi

Balıkesir Çimento fabrikasının çimento üretim miktarı gerek özelleştirme öncesinde, gerekse özelleştirme sonrasında dalgalı bir gelişim göstermiştir. Tablodan görüldüğü gibi özelleştirmenin yapıldığı yıl (1989) itibariyle 440.000 tona kadar çıkan çimento üretimi, özelleştirme sonrasında aynı seviyeye bir türlü ulaşamamıştır. 1993 yılı itibariyle toplam çimento üretimi 1989 yılına göre yaklaşık %7 oranında azalmış ve 409.300 ton olarak gerçekleşmiştir.

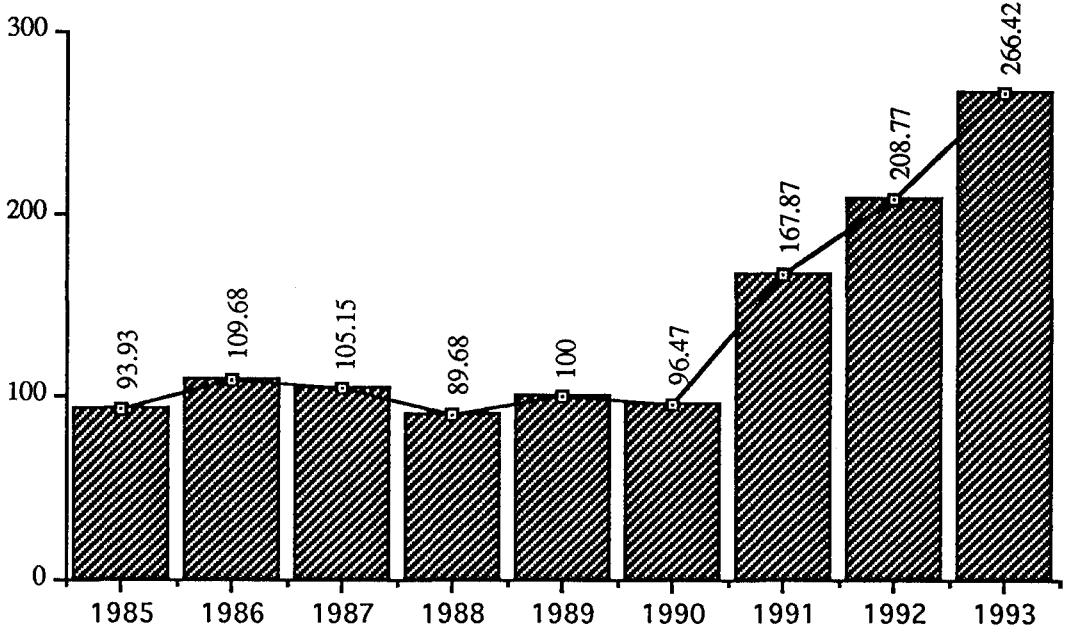
İşletmenin izlenen dönem boyunca yıllık ortalama işgücü sayısında özelleştirme öncesinde mevcut olan artış eğilimi, özelleştirme sonrasında tersine dönmüştür. Yine tablo 31'den görüleceği gibi, yıllık ortalama işgücü sayısı ise, 1985-1989 döneminde %12,7'lik bir artışla 353'den 398'e çıkmış, ancak 1989 yılından sonra işgücü miktarı giderek azalmış ve 1993 yılı itibariyle kurumdaki işgücü sayısı 139'a inmiştir. Bu da 1989 yılına göre yaklaşık %65 oranında bir azalma demektir.

Tablo 31, çalışmanın asıl konusunu oluşturan işgücü verimliliğinin gelişimi açısından analiz edildiğinde; özelleştirmenin yapıldığı 1989 yılı sonrasında, işgücü verimliliğinin %166 oranında artış gösterdiği ve 1993 yılı itibariyle 2.944 ton/kişi olarak gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirme öncesi ve sonrası dönemlerdeki ortalama işgücü verimlilik rakamlarına baktığımızda, burada da özelleştirme sonrası dönemin daha iyi bir verimlilik performansına sahip olduğu görülmektedir. Özelleştirme öncesinde 1.110 ton/kişi olan ortalama işgücü verimliliği, özelleştirme sonrasında artarak, 2.043 ton/kişi olarak gerçekleşmiştir. Dönemlerarası ortalama işgücü verimliliğindeki bu artış yaklaşık %86 oranına karşılık gelmektedir. Bu artış aynı zamanda Türk çimento sektörünün ilgili dönem ortalama işgücü verimliliği artış oranınının da (%40) çok üstündedir.

Özelleştirme sonrası Balıkesir çimento fabrikasındaki işgücü verimliliğinde ortaya çıkan gelişme, tablo 31'deki 1989=100 bazlı verimlilik indeksinden yararlanılarak oluşturululan aşağıdaki şekil 7' yardımıyla daha iyi anlaşılabilir.

**Şekil 7: Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş.'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi
(1989=100)**



Şekil 7'den görüldüğü gibi özelleştirme öncesinde 109 değerine kadar ulaşabilen indeks, özelleştirme sonrası ilk yıl bir azalma göstermiş (96,47), ancak daha sonraki yıllarda yüksek bir artış hızıyla yükselmesine devam etmiş ve 1993 yılında 266,42 değerine ulaşmıştır. Dönemlerarası indeksin yıllık ortalama artış hızında ise, yine özelleştirme sonrası dönem lehine açık bir üstünlük bulunmaktadır. Yapılan hesaplamalar sonucu, özelleştirme öncesi dalgalı bir gelişim gösteren indeksin, yıllık ortalama %0,9 oranında bir artış gösterdiği, özelleştirme sonrası dönemde ise, bu artış oranının yaklaşık %31 olarak gerçekleştiği hesaplanmıştır³¹³.

³¹³ Oranlar, tablo 31'deki 1989=100 bazlı indeksden yaralanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

4. Söke Çimento Sanayi T.A.Ş

Aşağıda tablo 32'de; 1985-1993 yılları arasında Söke Çimento Fabrikasına ait çimento üretim miktarı, ortalama işgücü sayısı ve bunlarla bağlantılı olarak bulunan işgücü verimlilik düzeyleri, yıllık bazda ayrı ayrı gösterilmektedir.

Tablo 32: Söke Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Üretim (ton)	234.800	243.500	241.500	251.040	240.110	227.350	238.200	239.900	322.259
Ortalama İşgücü Sayısı	244	254	242	235	220	207	194	172	123
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	962	958	997	1.068	1.091	1.098	1.227	1.394	2.619
Verimlilik İndeksi 1989=100	88,17	87,80	91,38	97,89	100,00	100,64	112,46	127,77	240,05

Kaynak: Söke Çimento Sanayi Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Not: Özelleştirme Öncesi Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=996 Ton/Kişi

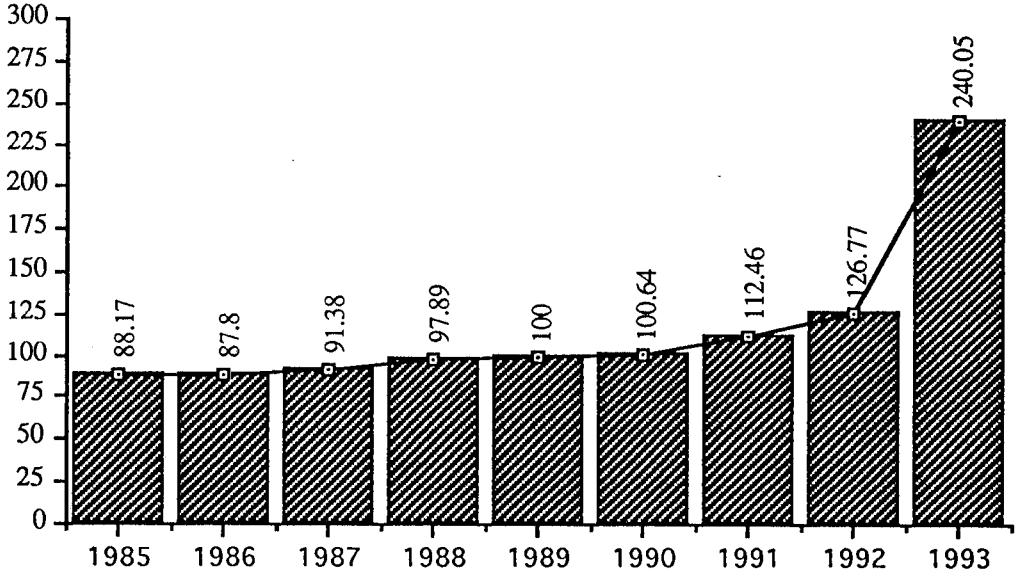
Özelleştirme Sonrası Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=1.584 Ton/Kişi

Tablodan görüldüğü gibi özelleştirme öncesi dönemde 234.800 tondan 251.040 tona çıkan yıllık çimento üretimi, özelleştirme sonrasında 1993 yılına kadar sürekli bu miktarın altında kalmıştır. 1993 yılında fabrikanın çimento üretimi bir önceki yıla göre %34,3 oranın artmış ve 322.259 tona yükselmiştir. Fabrikanın ortalama işgücü sayısındaki gelişmeye baktığımızda ise, 1989 yılından sonraki (özelleştirme sonrası) dönemde, bir önceki döneme göre büyük bir düşüş

yaşandığı görülmektedir. Tablo 32'den görüldüğü gibi 1989 yılında 220 olan işgücü sayısı, aradan geçen 4 yıl boyunca sürekli bir azalma trendi göstermiş, 1993 yılında 123'e düşmüştür. Bu bağlamda özelleştirme sonrası işgücü sayısındaki bu azalmanın oransal büyüklüğü %44 olarak hesaplanmıştır.

Üretim ve işgücü rakamlarının gelişimi yukanda verilen Söke çimento fabrikasının özelleştirme sonrası işgücü verimlilik düzeyi, %140'lık bir artış göstermiş ve 1993 yılı itibariyle 2.619 ton/kişi olarak gerçekleşmiştir.

Tablo'32'nin altındaki notlardan görüldüğü gibi; özelleştirme öncesi dönemde 996 ton/kişi olan ortalama işgücü verimliliği (1985-1988 yılları işgücü verimlilik düzeylerinin ortalaması), özelleştirme sonrası dönemde yaklaşık %60 oranında bir artış gösterip, 1.584 ton/kişi (1990-1993 yılları işgücü verimlilik düzeylerinin ortalaması) düzeyine yükselmiştir. Daha önce Türk Çimento Sektörüyle ilgili yapılan açıklamalar hatırlandığında; gerek özelleştirme öncesi dönem, gerekse özelleştirme sonrası dönemde, Söke Çimento Fabrikasının sahip olduğu bu ortalama işgücü verimlilik rakamlarının, sektörün ilgili dönemlere ait rakamlarından düşük olduğu görülebilir. Ancak özelleştirme sonrası olarak belirlenen dönemde, Söke Çimento Fabrikasında ortaya çıkan %60 oranındaki ortalama işgücü verimliliği artışı, Türk çimento sektörü ortalama işgücü verimliliği artışının (%40) üstündedir. Dolayısıyla özelleştirme sonrası dönemde Söke Çimento Fabrikasında, Türk çimento sektöründen daha büyük oranda bir verimlilik artışı ortaya çıkmıştır.

Şekil 8: Söke Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)

Tablo 32'deki verilerden ve buna bağlı olarak yapılan açıklamalardan anlaşılacağı gibi, Söke çimento fabrikasında özelleştirme öncesi ve sonrasında, ortalama verimlilik düzeyi açısından, özelleştirme sonrası dönem lehine bir durum mevcuttur. Ancak fabrikanın işgücü verimliğinde 1985-1993 yılları arasındaki değişimin bir indeks yardımıyla ortaya konması konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Bu amaçla Tablo 32'deki yıllık işgücü verimlilik rakamları kullanılarak 1989=100 bazlı bir indeks oluşturulmuş ve bu indeksin grafiksel gösterimi de yukarıdaki şekil 8'de verilmiştir.

Şekil 8'den görüldüğü gibi verimlilik indeksi, özelleştirme öncesi dönemde bir artış trendi göstermiş, ancak sürekli özelleştirmenin yapıldığı yılın indeks değerinin altında kalmıştır. Ancak özelleştirme sonrası dönemde indeks sürekli bir artış eğilimi içinde olmuş ve bu bağlamda 1989 da 100 olan indeks değeri, 1993 yılında 240,05'e yükselmiştir.

Gerek tablo 32, gerekse şekil 8'e baktığımızda ortaya çıkan diğer bir durum da özelleştirme öncesi ve sonrası dönemlerdeki işgücü verimliliğinin yıllık ortalama gelişim hızlarının farklı oluşudur. İndeksteki değerler kullanılarak bir hesaplama yapıldığında özelleştirme sonrası dönemde işgücü verimlilik indeksinin yıllık ortalama artış hızının, özelleştirme öncesi döneme göre daha yüksek olduğu bulunmuştur. Şekil 8'den görüldüğü gibi, özelleştirme öncesinde (1985-1989 dönemi) küçük oranda artışlar görülen indeksin, yıllık bazda ortalama artış hızı %3,2 dir. Ancak özelleştirme sonrasında (1989-1993 döneminde) işgücü verimlilik indeksi ortalama olarak yıllık, yaklaşık %28 oranında bir artış göstermiştir³¹⁴.

5. Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş

Daha öncekiler gibi, Trakya çimento fabrikasına ait çimento üretimi, işgücü sayısı ve verimlilik gelişimi ile ilgili verilerin de toplu olarak gösterilmesi amacıyla bir tablo oluşturulmuştur. Bu amaçla hazırlanan tablo 33 aşağıda görülmektedir.

Tablo 33'den görüldüğü gibi, Trakya Çimento Fabrikasında özelleştirme öncesi ve sonrasında yıllık çimento üretimi iki yıl hariç sürekli bir artış göstermiştir. Ancak üretim miktarındaki bu artışın dönemler arasındaki büyüklüğü farklıdır. Özelleştirme öncesinde, 1985 itibariyle 323.581 ton olan üretim miktarı, 1989 yılında 454.680 tona çıkmıştır. Buna göre ilgili dönemde çimento üretimi %40 oranında artmıştır. 1989 yılı sonrasında da çimento üretimi artmış ve 1993 yılı itibariyle 541.290 tona ulaşmıştır. Ancak bu dönemdeki üretimdeki artış hızı bir önceki dönemden az olmuş ve %19 olarak gerçekleşmiştir. Buna

³¹⁴ Oranlar, tablo 32'deki 1989=100 bazlı indeksden yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

karşılık özelleştirme öncesi dönemde artış eğilimi içinde olan ve 1989 yılına kadar 312 ye çıkan işgücü sayısı, izleyen dönem olan özelleştirme sonrasında, tam tersi bir eğilim içine girmiştir. Bu bağlamda 1989 yılında 312 olan işgücü sayısı yaklaşık %50 oranında azalarak, 1993 yılı itibariyle 157 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 33: Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş'de İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Üretim (ton)	323.581	435.000	422.200	439.620	454.680	465.270	466.789	461.501	541.290
Ortalama İşgücü Sayısı	304	305	311	312	312	302	244	152	157
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	1.064	1.426	1.357	1.409	1.457	1.540	1.913	3.036	3.447
Verimlilik İndeksi 1989=100	73,02	97,87	93,13	96,70	100,00	105,69	131,29	208,37	236,58

Kaynak: Trakya Çimento Sanayi Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Not: Özelleştirme Öncesi Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=1.314 Ton/Kişi
Özelleştirme Sonrası Dönem Ortalama İşgücü Verimliliği=2.484 Ton/Kişi

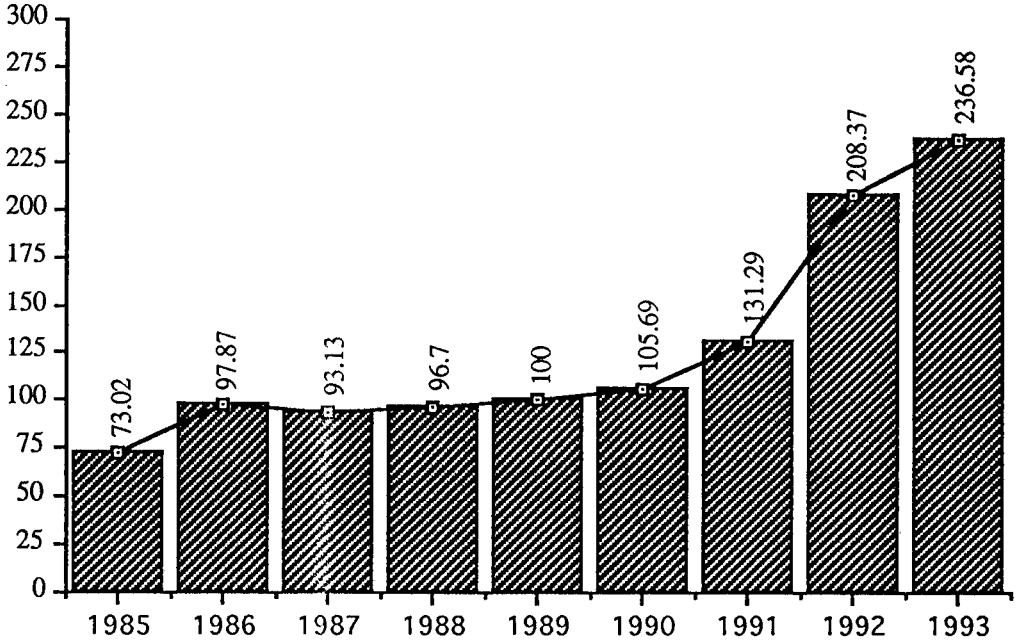
Üretim ve işgücü sayısı yukarıdaki gibi bir gelişme gösteren Trakya çimento fabrikasında, asıl konumuz olan işgücü verimliliği bir yıl (1987) hariç sürekli artış eğilimi göstermiştir. Tablo 33'den görüldüğü gibi 1985 yılında 1.064 ton /kişi olan işgücü verimliliği, %224 oranında artarak 1993 yılı itibariyle 3.447 ton/kişi olarak gerçekleşmiştir. Ancak bu artışın çok büyük bir bölümünün özelleştirme sonrası dönemde gerçekleştiği, yine tablo 33'deki verilerden anlaşılmaktadır.

Özelleştirme öncesi ve sonrası dönemler arasındaki farkı ortaya koyabilmek için, ilgili dönemlere ait ortalama işgücü verimliliği rakamlarını kullanmakta yarar vardır. Tablo 33'deki mevcut verimlilik rakamlarının kullanılmasıyla yapılan hesaplamalar sonucu (tablonun notlar bölümünde de görüldüğü gibi), 1989 öncesi dönemdeki ortalama işgücü verimliliğinin 1.314 ton/kişi, 1989 sonrası (özelleştirme sonrası) ortalama işgücü verimliliğinin ise, 2.484 ton/kişi olduğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre özelleştirme sonrası dönemde Trakya Çimento Fabrikasında ortalama işgücü verimliliği yaklaşık %90 oranında bir artış göstermiştir. Özelleştirme sonrası hesaplanan bu ortalama verimlilik düzeyi aynı zamanda, Türk Çimento Sektöründeki 1989 sonrası dönem ortalama işgücü verimlilik düzeyinden (2.231 Ton/Kişi) de büyüktür.

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, daha öncekilerde olduğu gibi, verimlilik düzeyi açısından Trakya Çimento Fabrikasında da özelleştirme sonrası dönem lehine büyük bir fark mevcuttur. Ancak fabrikanın işgücü verimliliğindeki, 1985-1993 yılları arasındaki değişimin bir indeks yardımıyla ortaya konulması konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Bu amaçla Tablo 33'deki yıllık işgücü verimlilik rakamları kullanılarak 1989=100 bazlı bir indeks oluşturulmuş ve bu indeksin grafiksel gösterimi de aşağıdaki şekil 9'da verilmiştir.

Şekil 9'dan görüldüğü gibi, fabrikanın verimlilik indeksi 1987 yılı hariç sürekli bir artış trendi içindedir. 1985 yılında 73,02 olan indeks değeri izleyen yıllarda artmış ve 1993 yılında 223,58 düzeyine çıkmıştır.

Şekil 9: Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş'de Verimlilik İndeksinin Gelişimi (1989=100)



İndeksteki değerler kullanılarak bir hesaplama yapıldığında başlangıç yılı olarak kabul edilen 1985 yılına göre verimlilik indeksinin yaklaşık %224 oranında bir artış gösterdiği ortaya çıkmaktadır. Ancak indeksteki bu artışın 1989 öncesi ve sonrası (özelleştirme öncesi ve sonrası) dönemler arasındaki yıllık ortalama gelişim hızları farklı olmuştur. Buna göre; 1989 yılı öncesinde indeks ortalama olarak yıllık %9 oranında artarken, 1989 sonrası dönemde bu artış yıllık %25 olarak gerçekleşmiştir³¹⁵.

C. ANALİZ SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Özelleştirme, yaklaşık son on yıldır Türkiye'de sosyo-ekonomik gündemin önemli bir konusunu oluşturmaktadır. Konuyla ilgili olarak

³¹⁵ Oranlar, tablo 33'deki 1989=100 bazlı indeksden yararlanılarak tarafımızdan hesaplanmıştır.

geçmişten günümüze kadar, teorik bazda birçok çalışma yapılmış olmasına rağmen, sosyo-ekonomik açıdan büyük önem taşıyan, özelleştirme verimlilik ilişkisi gündem dışında kalmış ve bu konuda ampirik bir çalışma yapılmamıştır. Aslında özelleştirmenin yaratacağı verimlilik artışı, bugün kısır bir döngü içerisinde tartışılan sorunların bir çoğunun çözümü olarak da görülebilecektir. Bu nedenle özelleştirmenin verimlilik artırıcı etkisinin test edilmesi, diğer ülkelerde olduğu gibi, ülkemiz açısından da önem arz eden konuların başında gelmektedir.

Bir önceki başlıkta genel olarak Türkiye Çimento Sektörü ve bu sektörde faaliyet gösteren beş çimento fabrikası için özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik analizleri yapılmıştır. Burada elde edilen sonuçların gösterdiği gibi, özelleştirme sonrası hem sektör genelinde hem de örnek kapsamına alınan beş çimento fabrikasında, bir önceki döneme (özelleştirme öncesi) göre verimlilik artışlarının ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Özelleştirme sonrasında, 1989-1992 döneminde verimlilik artışı Türk Çimento Sektöründe yaklaşık %50 oranında gerçekleşmiştir. Buna karşılık özelleştirilen beş çimento fabrikasında aynı dönemdeki verimlilik artışları gerek tek tek işletmeler bazında, gerekse tablo 34'den görüldüğü gibi, beş fabrikanın toplamı bazında, Türk Çimento Sektöründeki verimlilik artışının çok üzerinde (yaklaşık %82) gerçekleşmiştir.

Tablo 28'den izleneceği üzere, 1989-1992 yılları arasında, içinde beş çimento fabrikasının da bulunduğu Türkiye Çimento Sektörünün tümünde verimlilik artışı yaklaşık %50 iken, beş çimento fabrikasının olmadığı durumda, yine aynı dönemde, sektörel verimlilik artışı, tablo 28 ve tablo 34'den türetilen aşağıdaki tablo 35'den görüleceği gibi, yaklaşık %44 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre, özelleştirilen bu beş çimento fabrikasındaki verimlilik artışlarının sektördeki verimlilik artışları üzerinde etkili olduğu görülmektedir.

Tablo 34: Beş Çimento Fabrikası Toplamında İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Üretim (Bln Ton)	1.802,9	2.157,4	2.289,1	2.207,4	2.122,9	2.152,4	2.074,1	2.076,3	2.411,6
Ortalama İşgücü Sayısı	1.581	1.605	1.656	1.681	1.618	1.493	1.126	868	758
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	1.140	1.344	1.382	1.313	1.312	1.441	1.842	2.392	3.181
Verimlilik İndeksi 1989=100	86,89	102,43	105,33	100,07	100,00	109,83	140,39	182,31	242,45

Kaynak: Beş Çimento Fabrikasının Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporlarından Yararlanılarak Hazırlanmıştır

Tablo 35: Beş Çimento Fabrikası Dışında Türkiye Çimento Sektöründe İşgücü Verimliliğinin Gelişimi

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Üretim (100 ton)	15.719	17.849	19.690	20.468	21.678	22.264	24.187	26.531
Ortalama İşgücü Sayısı	11.092	11.149	11.240	11.431	11.728	11.856	10.824	9.956
İşgücü Verimliliği (Ton/Kişi)	1.417	1.600	1.751	1.790	1.848	1.877	2.234	2.664
Verimlilik İndeksi 1989=100	76,67	86,58	94,75	96,86	100,00	101,56	120,88	144,15

Tablo 28, 34 ve 35 birlikte incelendiğinde, iki önemli sonuç göze çarpmaktadır: Bunlardan birincisi, 1989-1992 dönemi itibariyle özelleştirilenler dahil tüm sektördeki verimlilik artışı (yaklaşık %50) ile

özelleştirilenler dışındaki tüm sektördeki verimlilik artışı (yaklaşık %44) karşılaştırıldığında, Türk Çimento Sektöründe meydana gelen verimlilik artışlarının yaklaşık 6 puanlık kısmı özelleştirilen beş çimento fabrikasındaki gelişmelerden kaynaklanmaktadır. İkincisi, yine aynı dönemde, sadece özelleştirilen beş fabrikadaki verimlilik artışı %82 iken, geriye kalan sektördeki verimlilik artışı yaklaşık %44 tür. Görüldüğü gibi, özellikle bu ikinci sonuç oldukça anlamlıdır. Kaldı ki, ilgili dönemi izleyen 1993 yılı itibariyle özelleştirilen beş çimento fabrikasındaki verimlilik artış trendi büyüyerek yükselmesini sürdürmektedir (tablo 34).

Örnek alınan beş çimento fabrikasında, özelleştirme sonrasıyla ilgili analiz sonuçlarının toplu olarak değerlendirilmesi amacıyla, mevcut verilerden yararlanarak aşağıdaki tablo 36 düzenlenmiştir.

Tablo 36: Özelleştirme Sonrası Sonuçların Toplu Gösterimi

Kuruluşlar	Üretim Miktarı	İşgücü Sayısı	İşgücü Verimliliği
Afyon Çimento	Artmış	Düşmüş	Artmış
Ankara Çimento	Artmış	Düşmüş	Artmış
Balıkesir Çimento	Düşmüş	Düşmüş	Artmış
Söke Çimento	Artmış	Düşmüş	Artmış
Trakya Çimento	Artmış	Düşmüş	Artmış

Tablo 36'da görüldüğü gibi, Balıkesir Çimento hariç diğer dört fabrikada özelleştirme sonrası bir üretim artışı ortaya çıkmıştır. Balıkesir Çimento Fabrikasında ortaya çıkan üretim düşüşünün nedeni olarak, özelleştirme sonrası dönemde 82.500 ton/yıl kapasiteli bir fırının çevre kirliliği yarattığı gerekçesiyle devre dışı bırakılması gösterilebilir.

Özelleştirme sonrası işgücü sayısında, fabrikaların tamamında büyük oranlı düşmeler meydana gelmiştir. Beş fabrikanın toplam işgücü sayısındaki düşüş oranı, gerek önceki başlıkta her kuruluşla ilgili veriler, gerekse tablo 34'deki verilerden görüleceği gibi, %50'nin üzerindedir.

İşgücü verimlilik düzeyinde ise, beş fabrikanın tamamında özelleştirme sonrasında büyük bir artış meydana gelmiştir. Fabrikalarda mevcut işgücü verimliliğinin, özelleştirme öncesi döneme göre yaklaşık olarak 2,5 kat daha fazla olduğu yine daha önceki tablolardan görülmektedir.

İşgücü verimliliğinde ortaya çıkan artışlar teorik olarak ya işgücünün nicelik ve niteliğindeki gelişmelerden ya işletmenin sermaye donanımındaki ve buna bağlı olarak teknolojik yapısındaki gelişmelerden ya da bunları da içerecek biçimde, toplam girdilerin nitelik ve niceliğindeki olumlu gelişmelerden ve yönetim biçimindeki iyileşmelerden ileri gelmektedir.

Örnek alınan beş fabrikada işgücünün niteliğinde önemli gelişmeler olmamakla birlikte, işgücü sayısı azaltmak amacıyla, işçi çıkartılması aşamasında selektif davranılıp, kalifiye olanların işletmede bırakılması gibi bir uygulama, genel düzeyde işgücünün niteliğini arttırmış olabilir.

İşletmelerdeki sermaye donanımı ve teknolojik yapıdaki yenileşmelere bakıldığında önemli gelişmeler görülmektedir. Aşağıdaki tablo 37'de 1989 ve 1993 yıllarına ait veriler doğrultusunda fabrikaların özelleştirme öncesi ve sonrası sermaye miktarlarının gelişimi verilmektedir.

Tablo 37: Beş Çimento Fabrikasında Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Sermaye Gelişimi

Kuruluşlar	Sermaye Miktarı (1000.TL)	
	1989	1993
Afyon Çimento	500.000	15.000.000
Ankara Çimento	500.000	400.000.000
Balıkesir Çimento	500.000	33.500.000
Söke Çimento	500.000	15.000.000
Trakya Çimento	500.000	57.000.000

Kaynak: Kuruluşların Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporlarından Derlenmiştir.

Tablo 37'den görüldüğü gibi özelleştirme sonrasında sermaye artışı 1993 yılı itibariyle; Afyon ve Söke Çimento Fabrikalarında 30 kat, Ankara Çimento Fabrikasında 800 kat, Balıkesir Çimento Fabrikasında 67 kat ve Trakya Çimento Fabrikasında ise 114 kat olarak gerçekleşmiştir.

İşletmelerin teknolojik yapısının değişmesi ancak bu alanda yapılacak yatırımlar ile mümkün olmaktadır. Aynı zamanda özelleştirilen bir kuruluştaki verimlilik artışlarının sağlanması, büyük ölçüde yeni yatırımların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu nedenle özelleştirilen beş fabrikanın özelleştirilme sonrası yatırımların miktar ve türü ayrı bir önem taşımaktadır.

Tablo 38: Beş Çimento Fabrikasında Yatırımların Gelişimi (1986-1993)

Kuruluşlar	Yatırım Miktarı (1.000 Dolar)	
	1986- 1989 Dönemi	1990-1993 Dönemi
Afyon Çimento	367	5.396
Ankara Çimento	5.616	91.997
Balıkesir Çimento	705	11.777
Söke Çimento	106	10.082
Trakya Çimento	9.563	47.975
Toplam	16.357	167.227

Kaynak: KOİ (Yeni Kanunla ÖİB) Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Kamu ortaklığı idaresinin (yeni kanunla Özelleştirme İdaresi) verileri doğrultusunda hazırlanan tablo 38'den görüldüğü gibi; beş çimento fabrikasına 1986-1989 yıllarını kapsayan 4 yıllık dönemde ÇİTOSAN tarafından yapılan yatırımların toplamı 16,4 milyon dolardır. Ancak 1990-1993 yıllarını kapsayan özelleştirme sonrası dönemde, beş fabrikada yapılan yatırımların toplam değeri, bir önceki dönemin 10 katından fazla bir artışla, 167,5 milyon dolara ulaşmıştır. Set Group Holding tarafından yapılan yatırımların fabrikalara göre içeriği ise, aşağıdaki gibi olmuştur:

i) Afyon Çimento Fabrikasında modernizasyon ve otamasyon yatırımlarının yanında, çevre kirliliğinin önlenmesine yönelik yatırımlar yapılmış, bu amaçla bir elektro filtre takılmasıyla ilgili yatırım tamamlanmıştır.

ii) Ankara Çimento Fabrikasında üretimi arttırmaya yönelik olarak, yıllık 450.000 ton klinker üretim kapasiteli fırın ilavesi ve çimento değirmeni yatırımları gerçekleştirilmiştir.

iii) Balıkesir Çimento Fabrikasında modernizasyon yatırımları yanısıra, traş değirmeni ile ilgili yatırım tamamlanmış ve bu sayede traşlı çimento üretimine de başlanmıştır.

iv) Yıllar itibari ile idame ve yenileme yatırımlarının devam ettiği Söke Çimento Fabrikasında, Balıkesir Çimentoda olduğu gibi, traş değirmeni ile ilgili bir yatırıma başlanmıştır ve bitirilmiştir.

v) Trakya çimento fabrikasında ise, prakalsinasyon yatırımı gerçekleştirilmiş ve yeni bir değirmen ilavesi yapılmıştır.

Özelleştirme sonrası dönemde özelleştirilen beş fabrikada görülen verimlilik artışları maliyetlere yansımış ve ton başına üretim maliyetlerinde önemli düşüşler ortaya çıkmıştır.

**Tablo 39: Beş Çimento Fabrikasında Üretim Maliyetlerinin Gelişimi
(Özelleştirme Sonrası)**

Kuruluşlar	Ton Başına Üretim Maliyeti (Dolar)			
	1990	1990	1990	1990
Afyon Çimento	50	50	45	43
Ankara Çimento	51	45	48	39
Balıkesir Çimento	48	45	42	41
Söke Çimento	49	44	46	41
Trakya Çimento	43	40	41	43

Kaynak: KOİ (Yeni Kanunla ÖİB) Verilerinden Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

Tablo 39'dan görüldüğü gibi, bir fabrika hariç diğer dört fabrikada üretim maliyetlerinde (dolar bazında) bir düşme vardır. Trakya Çimento Fabrikasında 1992 ve 1993 yıllarında görülen maliyet azalmaları incelenen dönemin son yılında yerini maliyet artışına bırakmıştır. Ancak bu artış çok büyük oranda olmamış, artışa rağmen 1993 yılında ton başına çimento üretim maliyeti, 1990 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Diğer fabrikalarda ise, 1990 ve 1993 arasında ton başına çimento üretim maliyeti sırasıyla; Afyon'da 50 dolardan 43 dolara, Ankara'da 51 dolardan 39 dolara, Balıkesirde 48 dolardan 41 dolara, Söke'de ise, 49 dolardan 41 dolar düzeyine inmiştir. Bu rakamlara göre hesaplama yapıldığında, maliyet azalmalarının oransal büyüklüğü olarak, kuruluşlara göre %14 ile %25 arasında değişen değerler ortaya çıkmaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, Türkiye'de özelleştirme verimlilik ilişkisinin test edilmesi için seçilmiş bulunan beş çimento fabrikasında, özelleştirme sonrası işgücü verimliliğinde önemli artışlar meydana gelmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi, ilgili dönemde Türk Çimento Sektörünün genelinde de bir verimlilik artışı ortaya çıkmasına rağmen, özelleştirilen beş

fabrikadaki verimlilik artışları, sektördeki verimlilik artışınının çok üzerindedir.

Özelleştirilen kuruluşlarda sağlanan yüksek verimlilik artışlarının büyük ölçüde, özelleştirme sonrasında bu kuruluşlarda işgücünün ve yatırımların nitelik ve niceliğinde ve dolayısıyla işletmelerin faktör donanımlarında elde edilen önemli gelişmelerden kaynaklandığı söylenebilir.

SONUÇ

Tarih boyunca toplumlar kısıtlı kaynaklarla sonsuz sayıdaki ihtiyaçları karşılayacak araçlardan hangilerinin, kimler için ve nasıl üretileceği biçiminde ifade edilen temel ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu temel ekonomik sorunların çözümünde devletin oynadığı rolün önem ve büyüklüğü başlangıçta ekonomik sistemleri birbirinden ayıran temel ilkeleri oluşturmuştur. Bu ilkeler aynı zamanda toplumsal sistemin ekonomik alt sisteminin bir parçası olan ekonomik düzenin de genel ilkelerini oluşturmaktadırlar.

Ekonomik düzen, ekonomik birimlerin karar, davranış ve faaliyetlerinin koordinasyonunun ve ekonomik birimler ile çıkar gruplarının devletin ekonomi politikasına uyumunun türü ve biçimi olarak tanımlanır. Ekonomik düzenin oluşturulması için gerekli kurallar bütünü olarak tanımlanan ekonomik düzen ilkeleri ise, koordinasyon (uyumlaştırma) ve subordinasyon (öncelik) ilkeleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Ekonomik düzen ilkelerine bağlı olarak teorik anlamda iki temel ekonomik sistem ortaya çıkmıştır. Bunlar “Merkezi Yönetim Ekonomisi” ve “Piyasa Ekonomisi” sistemleridir.

Ekonomik koordinasyonun bir plan aracılığıyla merkezi yönetim tarafından yapıldığı, temel öncelik olarak da sosyallik ilkesinin geçerli olduğu ekonomiler, merkezi yönetim ekonomileri olarak tanımlanmışlardır. Özünde bireyin diğer kişi, grup, toplum ve organlar karşısında sınırsız özgürlüğü ideali yatan bireysellik ilkesinin geçerli

olduğu piyasa ekonomisi düzeninde ise, ekonominin koordinasyonu piyasalar tarafından yapılmaktadır. Ekonomik düzen ilkeleri çerçevesinde ikiye ayrılan bu temel ekonomik sistemler, yukarıda belirtilen ilkeler doğrultusunda pr olarak hiç bir ülkede uygulanma olanağı bulamamıştır. Bu nedenle her iki sistem uygulamada önemli değişikliklere uğramıştır.

Merkezi bürokratik yapı ve koordinasyon sisteminin ekonomideki kaynak dağılımı ve verimlilik konularındaki başarısızlığı ve merkezi planların koordinasyon sorununun czmnde yetersiz kalması gibi nedenlerle, merkezi yönetimli ekonomiler uygulamada değişik dönemlerde bazı reformasyonlara uğramışlar ve her ülkenin kendi koşulları çerçevesinde bazı değişiklikler ortaya çıkmıştır. Günümüzde ise, önceleri merkezi yönetim ekonomisi sistemi içinde bulunan ülkelerin tamamına yakını, ck farklı bir aşamada bulunmaktadırlar. Bu lkeler, 1980'lerin sonları ve 1990'ların başlarında ortaya çıkan cşitli sosyo-politik ve ekonomik gelişmelerin soncunda tarihsel, siyasal ve sosyal yapılarındaki farklılıklarına paralel olarak, değişik hız ve boyutlarda, piyasa ekonomisine geçiş calışmaları içine girmişlerdir. Bu uygulamalar doğrultusunda merkezi planlama yerine, fiyat mekanizmasına daha fazla yer verilmeye başlanmış, kısaca bir düzen dönüşümü süreci içine girilmiştir.

Üretim, tüketim ve bölüşümün, merkezi planla değil de piyasa mekanizmasının işleyişine bağlı olarak, kendiliğinden oluşacağı kabul edilen piyasa ekonomisi düzeninin en belirgin özelliklerinden birisi, devletin ekonominin işleyişine müdahale etmemesidir. Ancak merkezi yönetim ekonomilerinde olduğu gibi, bu ekonomik düzen de pr haliyle hiç bir ülkede uygulanma olanağı bulamamıştır. Piyasa ekonomisi düzeni içinde temel kurumların fonksiyonel işlerliğinin sağlanması ihtiyacı, devletin ekonomiye bazı müdahaleler yapmasını kaçınılmaz kılmıştır. Sosyal devlet anlayışının bir gereği olarak devlet belirli sınırlar

içinde kalmak kaydıyla ekonominin işleyişini yönlendirmeye başlamıştır. Bunun sonucunda ise, güdümlü piyasa ekonomileri ortaya çıkmıştır.

Devletin ekonomiye müdahalesi konusundaki değişik yaklaşımlar, Klasik ve Keynesyen olarak iki temel görüşe indirgenebilir: Bunların temel kaynakları Adam SMITH ve John Maynard KEYNES'dir. Büyük Dünya Bunalımına kadar devletin ekonomiye müdahalesi konusunda klasik görüş egemen iken, 1.Dünya Savaşı'dan sonra, zamanla gelişmiş ülkeleri etkisi altına alan ekonomik bunalım uzadıkça, klasik ekonomi politikası önlemlerinin bunalımı önlemede ne derece etkili olduğu tartışılmaya başlanmıştır. Bunalım Keynes'in 1936 yılında yazdığı "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı kitabında geçen ekonomi politikası önlemlerinin uygulanmasıyla giderilebilmiştir.

Devletin ekonomi politikasına Keynesci yaklaşımın egemen olmasından önce devletten beklenen, kamu harcamalarının mümkün olduğunca en alt sınırdaki tutulması, devletin bir girişimci gibi piyasada mal ya da hizmet üretmemesi, gelirleri mümkün olan en düşük oranda vergilendirmesi, yalnızca piyasa işlemleri aracılığıyla, dolaylı olarak faiz oranlarını enflasyon ortamında yükseltmeye, deflasyon ortamında da düşürmeye çalışmasıydı. Böylece ekonomik sistemin kendi işleyiş kuralları içinde etkin kaynak dağılımını sağlayan üretim biçimi ve düzeyinin sağlanacağı, devlet müdahalesinin varlığı halinde ise, bundan uzaklaşılacağı ileri sürülüyordu. Keynes bu görüşün tam aksini savunmuştur. Keynes'e göre, piyasa mekanizmasının işleyişi çerçevesinde arz-talep dengesinin kendiliğinden oluşabileceği, ancak bu dengenin genellikle tam istihdam dengesinden uzak bir denge olması söz konusudur. Etkin bir kaynak dağılımının sağlanacağı tam istihdam düzeyinin tutturulması için, ekonomiye müdahale bağlamında devletin ekonomideki işlevlerinin genişletilmesi gereği yine Keynes tarafından ortaya atılmıştır. Keynes'in bu görüşleri bütün dünyada büyük bir

uygulama alanı bulmuş ve özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında, hemen tüm ulusal ekonomilerde devletin ekonomideki payında artışlar ortaya çıkmıştır.

Keynesyen politikaların uygulanması sonucunda ulusal ekonomiler içinde daha aktif konuma gelen devletler, ekonomik gelişmeyi sağlamak, alt yapı yatırımlarını yapmak, sermaye yetersizliği veya kârlılığın düşük olması nedeniyle özel sektörün itibar etmediği yatırımları gerçekleştirmek, fiyat istikrarını sağlamak ve işsizlik sorununa çözüm getirmek gibi görevler üstlenmişlerdir. Bunlara ek olarak, “sosyalist devlet” anlayışına karşı, batı ülkelerinde gelişen “sosyal devlet” anlayışının etkisiyle aile yardımları, işsizlik sigortası, sosyal güvenlik transferleri gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır.

Zamanla güdümlü piyasa ekonomisi adı altında, piyasa ekonomileri içinde devletin ekonomik sürece müdahalesi, diğer yanda da merkezi yönetim ekonomilerinde yaşanan reform çalışmaları sonucunda, belirli piyasa mekanizmalarının kullanılması, ekonomik literatüre “karma ekonomiler” kavramının girmesine neden olmuştur.

Karma ekonomi modeli içinde planlama ve piyasa mekanizması birlikte var olmaktadır. Ancak burada söz konusu olan planlama merkezi yönetim ekonomilerindeki planlamadan farklıdır. Buradaki planlama, merkezi yönetim ekonomilerinde olduğu gibi ekonomik birimlerin plan verilerini belirleyici olmayıp, daha çok plan verilerini etkileyip, bunların istenilen gelişmeler doğrultusunda yönlendirilmesi amacını taşımaktadır. Aynı zamanda bu planın görevi ekonominin koordinasyon sorununa çözüm getirmek değil, belli makro ekonomik amaçların gerçekleştirilmesini sağlamaktır.

Karma ekonominin diğer bir özelliği üretimin özel ve kamu sektörü tarafından birlikte yapılmasıdır. Karma ekonomi modeli içinde devletler kurdukları kamusal nitelikli üretim kuruluşları vasıtasıyla müteşebbis olarak, doğrudan üretim faaliyetleri içine girmişlerdir. Bu gün kamu

iktisadi teşebbüsleri olarak adlandırılan bu kuruluşlar sayesinde, hemen bütün ulusal ekonomiler içinde kamu sektörü, dolayısıyla devletin ekonomideki ağırlığı artmıştır.

KİT'ler her ülkede farklı isimlerle ve her ülkenin kendine has özelliklerine bağlı olarak farklı amaçlarla kurulmuşlardır. Bununla birlikte, kamu ekonomik kuruluşu olmanın niteliğine bağlı olarak, temelde ekonomik olan nedenler dışında, sosyal ve siyasal bazı ortak kuruluş gerekçelerine sahiptirler. Bu bağlamda KİT'ler özel girişimlere destek sağlamak ve öncülük etmek, gelir ve servet dağılımındaki adeletsizlikleri gidermek, istihdama katkı sağlamak, ulusal güvenliği ve bağımsızlığı korumak gibi bir takım görevler üstlenmişlerdir.

Her ülkenin kendine has özelliklerine bağlı olarak farklı kuruluş gerekçeleri olan KİT'lerin ulusal ekonomiler içindeki ağırlıkları da farklılıklar göstermiştir. KİT'ler düşük gelir düzeyine sahip tarımsal üretimin ağırlıklı olduğu ülkelerde tarım ve tarıma dayalı sanayi, zengin maden yataklarına sahip ülkelerde madencilik sektörlerinde daha yoğun olarak faaliyette bulunmuşlardır. Bununla birlikte, birçok ülkede demiryolu, havayolu ve telekomünikasyon hizmetleri KİT'lerin faaliyet alanları içinde görülürken, özellikle imalat sanayiinde çelik, kimya, petrokimya gibi sektörlerde toplam üretim içinde (ülkelere göre farklı olmakla birlikte) önemli sayılabilecek bir paya sahip olmuşlardır. Ayrıca KİT'ler yine bir çok ülkede içki, tütün, tekstil, şeker gibi tüketim malları üretimini de üstlenmişlerdir. Yukarıda belirtildiği gibi birçok alanda faaliyet gösteren KİT'lerin, 1980'li yıllarda Azgelişmiş Ülkeler'de imalat sanayiinde yaratılan katma değerin %50'sinden fazlasını, toplam yatırımların ortalama %25'ni ve toplam istihdamın yaklaşık %10'nu gerçekleştirdikleri hesaplanmıştır. Gelişmiş Ülkeler dikkate alındığında ise, KİT'lerin ulusal ekonomilerin toplam katma değeri içindeki payı %10'u aşarken, gayri safi yatırımlar içindeki payı ortalama %11 seviyesinde olduğu belirlenmiş, sadece AT ülkeleri dikkate alındığında,

ortalama olarak istihdamın %11,5'nin KİT'ler tarafından sağlandığı görülmüştür.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarında benimsenen liberal ekonomi politikası ışığında özel teşebbüsle kalkınma olarak adlandırılan bir strateji benimsenmiştir. Ancak 1929 yılından itibaren izlenen bu politikanın yürütülmesi için gerekli olan sermaye birikiminin sağlanamamış olması ve diğer gelişmeler, devleti yönetenleri yeni bir arayışa sokmuştur. Bu gelişmeler ışığında ülkemizde KİT'ler, 1933 yılından itibaren liberal ekonomi politikasının yerini devletçilik politikasının almasıyla bir sistem olarak kurulmaya başlanmıştır.

Devletin ekonomide doğrudan bir girişimci olarak yer alması; genel olarak ekonomik kalkınmanın başlatılması, temel endüstrilerde yatırım ve üretim faaliyetlerinin yürütülmesi ve ekonomiye yön verilmesi amaçlarından kaynaklanmıştır. Ülkemizin şu anda sahip olduğu iktisadi aşamaya gelmesinde KİT'lerin küçümsenmeyecek önemli rolü ve etkileri olmuştur. Sanayinin ve ekonominin alt yapısının oluşmasında ve bölgeler arası farklılıkların giderilmesinde büyük roller üstlenen KİT'ler, zaman içinde hem sayı, hem de hacim olarak büyük bir gelişme göstermişlerdir. Bunun sonucunda bu kuruluşların genel ekonomi içindeki (üretim, istihdam, yatırım vb) payları da yükselmiştir. Günümüzde de KİT'lerin ulusal ekonomi içinde önemli görev ve fonksiyonları bulunmaktadır.

KİT'lerde, geçen zaman süresi içinde, gerek sayı ve hacim olarak meydana gelen büyümenin yarattığı sorunlar, gerekse esas olarak devlete bağımlı olmalarından kaynaklanan örgütsel, yönetsel ve ekonomik sorunlar KİT'leri gündemin sürekli tartışılan ve etkinlikleri ya da etkinsizlikleri değerlendirilmeye çalışılan kuruluşlar durumuna getirmiştir. Bu tartışmaların gelişimi doğrultusunda KİT'ler, 1980'li yılların ikinci yarısında, diğer ülke uygulamalarının da etkisiyle, kendilerini bir özelleştirme akımının içinde bulmuşlardır. Ulusal

ekonomik açısından KİT'lerdeki bu başarısızlığın temel nedeni, kaynak israfına neden olan çok düşük verimlilikle çalışmalarını gösterilebilir.

Günümüzde bilimsel ve teknik devrimlerin sonucunda ulaşılan bilgi toplumu aşamasında, devletin fonksiyonlarının yeniden tanımlanması noktasına gelinmiştir. Bu noktada köklü reformlar ve yeniden yapılanmayı amaçlayan uzun dönemli programlar önem kazanmaktadır. Ancak sonunda bunların tümü aciliyeti olan iki noktada birleşmektedir. Bunlar devletin sınırlandırılması ve verimliliğin arttırılması ihtiyacıdır. özelleştirme bu iki amacın en önemli araçlarından birisi olarak görülmektedir.

Bir ekonominin her şeyden önce dinamizminin göstergesi olan verimlilik, ulusal gelirin paylaşımında, enflasyon oranının düşürülmesinde, ücret politikalarının belirlenmesinde, yatırımların planlanmasında, işletmelerin rasyonel işleyişlerinin belirlenmesinde ve uluslararası karşılaştırmalarda kullanılan ölçütlerden birisidir. Bugün nisbeten geri teknolojiler kullanan Türkiye, işgücü verimliliği açısından sanayileşmiş ülkelerin önemli ölçüde gerisinde kalmaktadır. Türkiye'deki verimlilik düşüklüğü büyük oranda KİT'lerden kaynaklanmaktadır. KİT-Özel Sektör verimlilik karşılaştırmalarına bakıldığında, KİT'lerdeki verimlilik düzeyi özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından sonra özel kesimin gerisinde kalmıştır.

KİT'lerde kamu kuruluşu olmalarından kaynaklanan politik ve brokratik baskılar, kaynak yetersizliği nedeniyle teknoloji konusunda çağın gereklerine ayak uydurulamaması, verimliliğin düşük olmasının temel nedenleridir. Politik ve bürokratik baskılar, ileri teknolojinin uygulanmaması gibi faktörlerin dışında; bu kuruluşların bir istihdam deposu olarak görülmesi ve bu doğrultuda uygulanan yanlış istihdam politikaları, işletme sermayesi yetersizliği, koruma şartlarında ithal ikamesi düşüncesi ile kurulmuş olmaları bu nedenle halâ rekabetçi bir zihniyetle yönetilmemeleri, işletme büyüklüklerinin optimal olmaması,

fiyat-maliyet ilişkisinin kurulmaması, karar verme süreçlerinde görülen yetersizlik ve koordinasyon eksikliği, personel yetiştirilmesi ve eğitiminde görülen eksiklikler, verimliliğe dayalı bir ücret politikasının olmaması gibi etkenler, esas olarak KİT'lerde verimliliğin düşük seviyelerde olmasının doğrudan ya da dolaylı faktörleri olarak sayılabilir.

KİT'lerin özelleştirilmesi gerek Türkiye'de, gerekse dünyanın diğer ülkelerinde son yılların en güncel konularındandır. Dünya'da özelleştirme için öne sürülen gerekçelerden birisi, belki de en iddialı olanı, özelleştirilen işletmelerde verimliliğin ve karlılığın, dolayısıyla etkinliğin artacağıdır. Özelleştirmeyle elde edilmek istenen amaçlara baktığımızda, İngiltere dahil birçok ülkede özelleştirilen KİT'lerin verimlilik düzeylerinin artması sonucunda, ekonominin genelinde bir verimlilik artışının sağlanması ayrı bir önem arz etmektedir.

Mikro ekonomik planda özel işletmelerin verimlilik ve genel anlamda performans bakımından KİT'lere göre daha iyi sonuçlara ulaşacağı görüşünden hareketle, kamunun elinde çeşitli nedenlerle verimli işletilemeyen kuruluşların, özel kesimin dinamizmi ve kâra motive olma anlayışı içinde daha verimli çalışacağı, özelleştirme taraftarlarınca genel kabul görmektedir. Bu bağlamda KİT'lerin mülkiyetinin kamu kesiminden özel kesime geçmesi olarak tanımlanan özelleştirmenin, işletme düzeyinde kaynak kullanımı yani verimlilik üzerinde olumlu etkiler yaratması beklenebilir.

Özelleştirme-verimlilik ilişkisinin test edilmesine yönelik, çeşitli ülke uygulamalarına dayanarak bu güne kadar yapılan çalışmaların sonuçlarında bir benzerlik görülmemektedir. Özelleştirme sonrası kuruluşların verimlilik düzeylerindeki gelişmelerin incelendiği bu çalışmaların bir bölümünde, ilgili kuruluşlarda özelleştirme sonrasında, özelleştirme öncesi döneme göre verimliliğin arttığı yönünde sonuçlar ortaya çıkarken, bazı çalışmalarda ise, özelleştirme sonrasında verimlilikte bir değişme olmadığı yolunda sonuçlara rastlanmaktadır.

Çalışmamızda Türkiye Çimento Sektöründe faaliyet gösteren ve özelleştirilen, beş çimento fabrikası için özelleştirme öncesi ve sonrası verimlilik analizleri yapılmıştır. Burada elde edilen sonuçlardan, özelleştirme sonrası hem sektör genelinde hem de örnek kapsamına alınan beş çimento fabrikasında, bir önceki döneme (özelleştirme öncesi) göre verimlilik artışlarının ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Özelleştirmenin yapıldığı 1989 yılı sonrasında 1989-1992 dönemi itibariyle, özelleştirilenler dahil, Türk Çimento Sektöründe yaklaşık %50 oranında bir verimlilik artışı gerçekleşmiştir. Ancak aynı dönemde, özelleştirilen beş çimento fabrikasındaki verimlilik artışı Türk Çimento Sektöründeki verimlilik artışının çok üzerindedir (%82). Yani ilgili dönemde Türk Çimento Sektörünün genelinde de bir verimlilik artışı ortaya çıkmasına rağmen, özelleştirilen beş fabrikadaki artış oranı sektördeki verimlilik artışının çok üzerindedir. Özelleştirme sonrasında beş çimento fabrikasındaki verimlilik artışları Türk Çimento Sektörünü olumlu yönde etkilemiş ve sektörde 1992 yılı itibariyle, meydana gelen verimlilik artışlarının yaklaşık 6 puanlık bir kısmı bu kuruluşlardan kaynaklanmıştır. Bütün bu gelişmeler, özelleştirme sonrasında bu kuruluşların özelleştirme öncesi döneme göre daha fazla rasyonel işletmecilik ilkelerine göre çalıştırıldıklarının bir göstergesi olarak algılanabilir.

Sonuç olarak, özelleştirilen kuruluşlarda sağlanan yüksek verimlilik artışlarının büyük ölçüde, özelleştirme sonrasında bu kuruluşlarda işgücünün ve yatırımların nitelik ve niceliğinde ve dolayısıyla işletmelerin faktör donanımlarında elde edilen önemli gelişmelerden kaynaklandığı ifade edilebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

KİTAP VE MAKALELER

- ADAM, Christopher ve Diğerleri : **Adjusting Privatization**, Ian Randle Publisher, London, 1982.
- AKALIN, Güneri : **KİT Ekonomisi**, Esbank Yayınları, Ankara, 1990.
- AKALIN, Güneri : **"KİT'ler ve Özelleştirilmeleri"**, A.Ü. SİYASAL BİLGİLER FAK. DERGİSİ, C:XII, No:1-4, 1986.
- AKGÜÇ, Öztin : **Ekonomide Gerçeği Arayış**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1991.
- AKSOY, Asu : **"İngiliz Usulü Özelleştirme, Harry Bush İngiltere Deneyimini Anlattı"** EKONOMİK FORUM DERGİSİ, 7/1994.
- AKSOY, Şinasi : **"Türkiye'de Özelleştirme"**, içinde, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994.
- AKŞİT, Bilgütay : **"Verimliliğin Ölçülmesi ve İşgücü Verimliliğini Artırma Yöntemleri"**, İKTİSAT VE SOSYAL BİLİMLER, BURSA ÜNV.İKT. VE SOSYAL BİL.FAK. DERGİSİ, C:1, S:2, 1980.
- AKTAN, C. Can : **Gerçek Liberalizm Nedir?**, T Yayınları, İzmir, 1994.
- AKTAN, C. Can : **Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları**, TÜSİAD Yayınları, No:148, İstanbul, 1992.

- ALEXANDER, Myrne
CORTI, Carlos : **"Argentina's Privatization Program"**, CFS Discussion Paper Series, Washington D.C: The World Bank, 1993.
- ALKİN, Erdoğan : **"Özelleştirme Zorunludur"**, İSO DERGİSİ, S: 333, Aralık 1993.
- ALKİN, Erdoğan : **"Türkiye Ekonomisinde Verimlilik"**, içinde, Ord.Prof.Dr. Ömer Celal SARC'a Armağan, İ.Ü. Yayını, No:3325, İstanbul, 1986.
- ALTINOK, Tevfik : **"Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Sorunları ve Özelleştirme"**, içinde, Gelisme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar, 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992.
- ARIKAN, Zeki : **"Özelleştirme Saplantısı"**, ALTINOK DERGİSİ, Ağustos 1994.
- ARIN, Tülay : **"Devlet Hizmetlerinin Özelleştirilmesi ve Türkiye'de Yasal Çerçeve"**, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayınları, No:72, 31.Seri, İstanbul, 1988.
- ASPE, Pedro : **Economic Transformation: The Mexican Way**, Cambridge MA: The MIT Press, 1993.
- ATASOY, Veysel : **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Ankara, 1993.
- ATKINSON, Anthony B.
STIGLITZ, J.E. : **Lectures on Public Economics**, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1980.
- AYLEN, Jonothan : **"Privatization in Developing Countries"**, Lloyds Bank Rewiew, Ocak 1987.
- AYSAN, Mustafa : **"Finansal Hizmetler ve Özelleştirme: Türkiye'nin Deneyimi"**, İ.Ü. İŞLETME FAK. DERGİSİ, C:22, S:1, 1993.

- AYSAN, Mustafa
ÖZMEN, Selehattin : **Türkiye'de ve Dünyada Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, İstanbul, 1981.
- BARONE, Enrico : **"On Public Needs", Classics in the Theory of Public Finance**, (Eds); R.A. MUSGRAVE and A.T. PEACOCK, London, 1967.
- BAŞ, İ Melih : **"Sanayi Teşebbüslerinde Verimlilik Denetimi"**, STANDARD DERGİSİ, (Özel Sayı), 1989.
- BAŞ, İ. Melih
ARTAR, Ayhan : **İşletmelerde Verimlilik Denetimi**, MPM Yayını, No:435, Ankara, 1991.
- BAŞBAKANLIK YDK : **KİT Genel Raporları (Çeşitli Yıllar)**
- BIENEN, Henry
WATERBURY, Jhon : **"The Political Economy of Privatization in Developing Countries"**, WORLD DEVELOPMENT, V:17, No:5, 1989.
- BISHOP, R. Matthew
KAY, A. Jhon : **"Privatization in the United Kingdom: Lessons from Experience"**, WORLD DEVELOPMENT, V:17, No:5, 1989.
- BISHOP, R. Matthew
KAY, A. Jhon : **Does Privatization Work? Lessons from the UK**, Centre for Business Strategy, London Business School, London, 1989.
- BİRDAL, İlker : **"KİT"lerin Değerlendirilmesi ve KİT Sorunlarının Çözümünde Özelleştirme"**, KATILIM, Yıldız Üniversitesi Sos Bil. Enst. Yayını, YÜSBE/BİLDİRİ/MAKALE/1992-1.
- BOADWAY, R. Robin
WILDASIN, E. David : **Public Sector Economics**, Little, Brown and Company, Boston, 1984.

- BOHRA, A. D. : **“Verimlilik Kavramı ve Anlamı”**, Türkiye’de Verimlilik Akımının Gerçekleştirilme Olanakları Sempozyumu, MPM Yay. No:330, Ankara, 1985.
- BORATAV, Korkut : **100 Soruda Türkiye’de Devletçilik**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1974.
- BOVIN, O
MICHALET, CH- A. : **Rebalancing the Public and Private Sectors**, OECD Bookshop, Paris, 1991.
- BULUTOĞLU, Kenan : **Kamu Ekonomisine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.
- BURHAN, Nuri : **“Kapitalist Sistemde Devletin Ekonomiye Müdahalesi Üzerine Açıklamalar”**, BURSA ÜNV. İKTİSADİ VE SOSYAL BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ, C:2, S:1, Temmuz 1981.
- BÜYÜKKILIÇ, Deniz : **“OECD Ülkelerinde Uluslararası Verimlilik Karşılaştırmaları (1980-1991)”**, KALKINMADA ANAHTAR VERİMLİLİK DERGİSİ, S:67, Temmuz 1994.
- BRENAN, Geoffrey
BUCHANAN, James M. : **The Power to Tax**, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- BRENNER, Y. S. : **The Rise and fall of Capitalism**, Edward Elgar, Hants, 1991.
- CASLIN, Terry
(Çev: Mensur AKGÜN) : **“Devlet ve Ekonomi”**, içinde, Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler, (Ed); Kemali SAYBAŞILI, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1993.
- CEYLAN, Ali
VERGİLİEL, Melek : **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, 1989.
- CEVİZOĞLU, M. Halkı : **Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme**, İlgı Yayınları, İstanbul, 1989.

- CHANG, H. J
SINGH, A : **Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency**, UNCTAD, 1992.
- CHARLES, Wolf Jr.
(Çev: Fatih SAYGILI) : **"Piyasa Dışı Başarısızlığın Teorisi"** içinde, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme ,(Der); C. Can AKTAN, Aytaç EKER, İzmir, 1993.
- ÇİFTLİKLİ, Mehmet : **"İşgücü Verimliliğinin Arttırılması"**, D.E.Ü. İKT. İDARİ BİL. FAK. DERGİSİ, C:3, S:2, 1988.
- ÇARIKÇI, Emin : **"Türkiye'de Özelleştirme ve Beklentiler"**, YENİ TÜRKİYE DERGİSİ, Ocak-Şubat 1995.
- ÇELEBİ, Işın : **Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1995.
- DABI, Dan : **The World Bank and The IMF: Rolling Back The State or Backing its Role?**, in The Promise of Privatization, (Ed); R. VERNON, New York: Council on Foreign Relations, 1988.
- DAHL, Tor
(Çev:Rudvan BOZKURT) : **"Ulusal Verimlilik Stratejisinin Geliştirilmesi"**, VERİMLİLİK DERGİSİ, 1992/1.
- DARTAN, Muzaffer : **"Almanya'da KİT'ler ve Özelleştirme Uygulamaları"**, MÜ. AVRUPA TOPLULUĞU ENSTİTÜSÜ, AVRUPA ARAŞTIRMALARI DERGİSİ, C:3, S:1-2, 1994.
- DOĞAN, Abdullah ve Diğerleri : **İmalatçı Kamu Kuruluşlarında Verimlilik Karşılaştırmaları**, MPM Yay., No:385, Ankara, 1989.
- DOĞAN, Muammer : **"Teknoloji ve Verimlilik Arasındaki İlişki"**, D.E.Ü. İKT. İDARİ BİL. FAK. DERGİSİ, C:6, S:1, 1991.
- DPT : **Özelleştirme, Özerkleştirme ve KİT'lerin Yeniden Yapılanmaları Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994.

- DPT : **BBYKP, Çalışma Hayatının Düzenlenmesi Özel İhtisas Komisyonu Verimlilik Alt Komisyon Raporu**, Ankara, 1983.
- DPT : **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Taş ve Toprağa Dayalı Sanayiler Özel İhtisas Komisyonu Çimento ve Kireç Alt Komisyonu Raporu**, Eylül 1993.
- DUE, John F.
FRIEDLAENDER, Ann F. : **Government Finance: Economics of Public Sector**, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc. 1977.
- DURAN, Mahmut : **“Özelleştirmenin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları”**, içinde, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, (Ed); Ergin ARIOĞLU, T.Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara.
- ENGİN, Aydın : **“Sosyalizmden Kapitalizme Dönüş (Doğu Avrupa’da Özelleştirme Uygulamaları)”** Cumhuriyet Gazetesi, 1.3.1995.
- ERDEĞİRMENCİ, Rıza : **“Özelleştirme Hakkında Bir Genelleştirme”**, BANKA ve EKONOMİK YORUMLAR, Şubat 1988.
- ERDENER, Gonca : **“Kamu Kesiminin Ekonomideki Yerinin Yeniden Tanımlanması”**, HAZİNE VE DIŞ TİCARET DERGİSİ, Haziran 1992/2.
- ERLICH, I ve Diğerleri : **Performances Comparees Aeriennes**, Institut Orleanais de Finance, 1990.
- ERKAN, Hüsnü : **Ekonomi Politikasının Temelleri**, Aydın Yayınevi, İzmir, 1990.
- ERKAN, Hüsnü : **Sosyal Piyasa Ekonomisi**, Konrad Adenauer Vakfı Yayını, İzmir, 1987.
- ERSİN, Mehmet A. : **“Rekabet Teorisi ve Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun”**, DEMOKRASİ GÜNDEMİ, S.10, 1994/II.

- ERSOY, Abdullah : **"Dünyada Özelleştirme Rüzgarları"**, EKONOMİK FORUM DERGİSİ, 1994/7.
- ESER, Uğur : **Türkiye'de Sanayileşme**, Ankara, 1993.
- ESER, Uğur : **"ABD Ekonomisi ve Reaganomics'in Mirası"**, MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ DERGİSİ, S:111, Eylül 1989.
- EVYAPAN, Rafet : **"Türk Ekonomisinde Devlet Küçültülebilir mi?"**, Dünya Gazetesi, 25.5.1994.
- FALAY, Nihat : **"Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar"**, içinde, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994.
- GOODMAN, B.
LOVEMAN, G. W. : **"Does Privatization Serve the Public Interest?"**, HARWARD BUSINESS REVIEW, November-December 1991.
- GÖRGÜLÜ, Güventürk : **"Ekonomide Güç Yine Devlette"**, EKONOMİK FORUM, TOBB Yayını, 10/1994.
- GREENE, Alan C.
(Çev:Yakut GÜNERİ) : **Verimlilik Nasıl Artırılır?**, İlgı Yayıncılık Limited Şirketi, İstanbul, 1988.
- GROSMAN, Gregory
(Çev: Berker YAMAN ve Nesrin NAS) : **Ekonomik Sistemler**, Okan Yayınları, İstanbul, 1986.
- GÜLEÇ, Kemal : **"Verimlilik Artırılmasında Yeni Gelişen Teknolojilerin Etkileri"**, VERİMLİLİK DERGİSİ, 1991/2.
- GÜNER, A. Oktay : **Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri**, Damla Yayınevi, İstanbul, 1978.
- GÜROL, M. Ali : **Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi: Çalışanların Pay Ortaklığı**, HAK-İŞ Yayını, No:18, Ankara, 1994.

- GÜZEL, Ali : "**Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar**", içinde, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, (Ed); Ergin ARIOĞLU, T.Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994.
- HAMİTOĞULLARI, Beşir : **Çağdaş İktisadi Sistemler**, A.Ü. Siyasal. Bil. Fak. Yayınları, No:508, Ankara, 1982.
- HAN, Ergül : **Türkiye'de Sanayileşme Süreci ve Stratejisi**, EİTİA Yayını, No:205/134, Eskişehir, 1978.
- HAN, Ergül : **Az gelişmişlik ve Kalkınma Ekonomisi**, Eskişehir, 1994.
- HAVEMAN, Robert H. : **The Economics at The Public Sector**, New York; John Wiley and Sons Inc. 1970.
- HİÇ, Mükerrrem : "**Piyasa Ekonomisi Felsefesi, Temel Kuralları ve Uygulamaları**" içinde, Gelişme Stratejileri ve Makro Ekonomik Politikalar 3. İzmir İktisat Kongresi, 4-7 Haziran 1992.
- HİÇ, Mükerrrem : **Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye**, İstanbul Üniv. Yayını, No:1502, İstanbul, 1970
- HİÇ, Süreyya : "**Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Kuruluş ve Tarihçe**", İKTİSAT DERGİSİ, S:278, 1989.
- IŞIKLI, Alparslan : "**Özelleştirme ve Sendikalar**" içinde, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayınları, İstanbul, 1994.
- KARACAN, Ali R. : **Tarım Kesiminde Geçici Tarım İşçilerinin Çalışma Koşulları, Ücret Sistemleri ve Çalışanların Sosyal Güvenlikleri Üzerine Bir Araştırma: Manisa Örneği**, Friedrich Eberth Vakfı Yayını, İstanbul, 1991.
- KARADENİZ, Günay : "**Kapitalizmin Yeni Çıkışı: Özelleştirme**", ALTIOK DERGİSİ, S:1, Ağustos 1994.

- KARATAŞ, Süleyman : **Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler**, Veli Yayınları, İstanbul, 1992.
- KARATAŞ, Cevat : **Privatization in Britain and Turkey**, The İstanbul Chamber of Industry Research Department Publication, İstanbul, 1990.
- KARATAŞ, Cevat
ÖNİŞ, Ziya : **Dünyada Özelleştirme ve Türkiye**, TÜSES Yayını, İstanbul, 1994.
- KARLUK, S. Rıdvan : **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, Esbank Yayınları. No:5, İstanbul, 1994.
- KAVİ, Hüsametdin : **"Özelleştirme"**, İSO DERGİSİ, Aralık 1993.
- KAZGAN, Gülten : **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1980.
- KAZGAN, Haydar : **"Kamu İktisadi Teşekküllerinin Geçmişi ve Geleceği"**, KİT Paneline Sunulan Bildiri, İ.Ü. İktisat Fak. Yayını, İstanbul, 1981.
- KEPENEK, Yakup : **Türkiye Ekonomisi**, Teori Yayınları, Ankara, 1986.
- KEPENEK, Yakup : **Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.
- KEPENEK, Yakup : **"Türkiye'de KİT'in Geleceği"**, içinde, TMMOB 93 Sanayi Kongresi Bildirileri, TMMOB Yayını, No:162, Aralık 1993.
- KEPKEP, Naci : **"Özelleştirme Sorunsalı ve Bir Öneri"**, BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR, Eylül-Ekim 1993.
- KILIÇ, N. Kemal : **"Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Verimlilik"**, VERİMLİLİK DERGİSİ, (Özel Sayı), 1990.

- KILIÇBAY, Ahmet : **Politka ve Ekonomi**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, No:338, Ankara, 1994.
- KILCI, Metin : **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Yayını, No:2340, Ankara, 1994.
- KIKERI, Sunita : **Privatization**, World Bank, Washington D.C, 1992.
- KIRÇIL, Olgun : **"İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel Problemler"**, I.Verimlilik Kongresi-Bildiriler-MPM Yayını, No:454, Ankara, 27-29 Kasım 1991.
- KORUM, Uğur : **"1923-29 Döneminde Türkiye'de İmalat Sanayii ve Politikaları"**, içinde, Atatürk Dönemi Ekonomi Politikası ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişmesi, AÜ. SBF Yayını, No:513, Ankara, 1982.
- KOZLU, Cem : **Türkiye Mucizesi İçin...**, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 1994.
- KÖK, Recep : **Endüstriyel Verimlilik ve Etkinlik**, Atatürk Üniv. Yayınları, No:680, Erzurum, 1991.
- KÖROĞLU, Kazım : **Verimlilik Yönetimine Japon Yaklaşımı ve Kazukiyo Kurosowa Modeli**, MPM Yayını, No: 507, Ankara, 1993.
- KÖSE, A. Haşım : **Büyüme ve Verimlilik**, MPM Yayını, No:471, Ankara, 1992.
- KUMAŞ, Rahmi : **"KİT'lerin Siyasal Boyutu"**, Cumhuriyet Gazetesi, 28.6.1994.
- KÜÇÜKBERKSUN, Serdar : **İşletmelerde Produktivite Denetimi**, Sönmez Endüstri Holding Yayınları, No:1, İstanbul, 1984.
- LAWLOR, Alan : **"Productivity 2000: A Bridge to the Future"**, Fifth World Productivity Congress, Jakarta, Indonesia, 1986.

- LIEBERMAN, I. W. : **"Privatization: The Theme of The 1990s"**
COLUMBIA JOURNAL OF WORLD BUSINESS,
Spring 1993.
- MAILLET, Jean
(Çev: Ertuğrul TOKDEMİR) : **İktisadi Olayların Evrimi**, Remzi Kitabevi,
İstanbul, 1983.
- MARVIN, E
MUNDEL, P. E : **Improving Productivity and Effectiveness**,
Printice-Hall, Inc.,1983.
- MAZGİT, İsmail : **"Kapitalizmde Yeniden Yapılanma Müdahalecilik-
Liberalizm Döngüsü"**, DEÜ. İKT.İDARİ BİL. FAK.
DERGİSİ, C:8, S:1, 1993.
- MEGGINSON, W. L ve Diğerleri : **"The Financial and Operating Performance of
Newly Privatized Firms: An International
Empirical Analysis"** THE JOURNAL OF FINANCE,
V:XLIX, No:2, June 1994.
- MEIER, M. George : **"Almanya'da Treuhand, Türkiye'de Özelleştirme
ve KOBİ'ler"**, Dünya Gazetesi, 1.3.1995.
- MİNİBAŞ, Türkel : **"Özelleştirme Politikaları"**, ALTIOK DERGİSİ, S:1,
Ağustos 1994.
- MÜFTÜOĞLU, Tamer : **İşletme İktisadı**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.
- NELLIS, John
KIKERİ, Sunita : **"Public Enterprise Reform: Privatization and the
World Bank"** WORLD DEVELOPMENT, Vol:17,
No:5, 1989.
- ODABAŞI, Mesut ve Diğerleri : **"İmalat Sanayiinde Verimlilik"**, içinde, 1987
Sanayi Kongresi Bildirileri, TMMOB Yayınları,
No:127, Ankara, 1988.
- ORHAN, Osman Z. : **"Ekonomik Sorunlar ve İktisat Politikası
Çözömlömleri"**, İstanbul Ticaret Gazetesi, 11
Kasım 1994.

- ÖNDER, İzzettin : **“Özelleştirmeye Genel Yaklaşım”** içinde, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, (Ed); Ergun ARIOĞLU, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994.
- ÖNDER, İzzettin : **“Türk Ekonomisinin Gelişme Çizgisi Üzerine”**, ALTIOK DERGİSİ, S:1, Ağustos 1994.
- ÖNEY, Erden : **Verimlilik Kavramları ve Ölçülmesi**, AÜ. Sty. Bil. Fak. Yay., No:265, Ankara, 1968.
- ÖZDAMAR, Serpil : **“Verimlilik Artışı Sağlamak İçin Değişimi Yönetebilmek Gerekir”**, KALKINMADA ANAHTAR VERİMLİLİK DERGİSİ, S:75, Mart 1995.
- ÖZTÜRK, Nur : **“Onlar da Özelleştiriyor”**, FİNANS 94, Politik ve Ekonomik Bülten Gazetesi, (Özel Ek), Kasım 1994.
- PARASIZ, M İlker : **Kriz Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1995.
- PARASIZ, M. İlker : **Monetarizm**, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa, 1991.
- PARASIZ, M. İlker : **Para Politikası**, Haşet Kitabevi Yayınları, Bursa, 1988.
- PITELIS, Christos
CLARKE, Thomas : **The Political Economy of Privatization**, London, 1993.
- PROKOPENKO, Joseph
(Çev: Olcay BAYKAL ve Diğerleri) : **Verimlilik Yönetimi**, MPM yay. No:476, Ankara, 1992.
- PUTZ, Theodor
(Çev: Naci KEPKEP) : **Kamusal Ekonomi Politikasının Temelleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1994.
- REES, Ray : **Public Enterprise Economics**, Weidenfeld-Nicolson, London, 1984.

- SAĞLAM, Dündar : **Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri**, Ankara, 1980.
- SAMMEL, Paum
(Çev: Candan KASAN) : **“Özelleştirme ve Kamu Sektörü”**, BANKA VE EKONOMİK YORUMLAR DERGİSİ, Ekim 1987.
- SAMUELSON, Paul A.
(Çev: Demir DEMİRGİL) : **İktisat**, Mentş Kitabevi, İstanbul, 1987.
- SAYBAŞILI, Kemali : **Devletin Ekonomiye Müdahalesi**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1986.
- SAVAS, E. S.
(Çev: Ergün YENER) : **Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı, Özelleştirme**, MPM Yayını, No:517, Ankara, 1994.
- SAVAŞ, Vural : **Politik İktisat**, (2.Bası), Beta Yayınları, İstanbul, 1994.
- SEYİTOĞLU, Halil : **Uluslararası İktisat**, İstanbul, 1990.
- SÖNMEZ, Sinan : **“Özelleştirmenin Uluslararası Boyutları ve Türkiye”**, içinde, 93 Sanayi Kongresi -Bildiriler-, 3.Cilt, TMMOB Yayını, No:162, Ankara, 1993.
- SÖNMEZ, Sinan : **“KİT’lerde Verimlilik Sorunu ve Özelleştirmenin Etkileri”**, içinde, I.Verimlilik Kongresi -Bildiriler-, MPM Yayını, No:454, Ankara, 27-29 Kasım 1991.
- STEVENS, B. : **"Propects for Privatisation in OECD Countries"**, National Westminster Bank Quarterly Review, August 1992.
- SUIÇMEZ, Halit
YILDIRIM, Şevket : **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, MPM Yayını, No: 508, Ankara, 1993.
- SUIÇMEZ, Halit : **KİT’lerde Verimlilik ve Kârlılık Analizi**, MPM Yayınları, No.541, Ankara, 1994.

- ŞENER, Orhan : **Kamu Ekonomisi**, Ocak Yayıncılık, İstanbul, 1984.
- ŞENER, Orhan : “**Dünyada Özelleştirme Uygulamaları**” içinde, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, (Ed); Ergin ARIOĞLU, T.Maden İşçileri Sendikası Yayını, Ankara, 1994.
- TALAS, Cahit : “**Liberalciliğin Geri Dönüşü ve Sonrası**”, AMME İDARESİ DERGİSİ, C:26, S:3, Eylül 1993.
- TALAS, Cahit : **Ekonomik Sistemler**, S Yayınları, Ankara, 1980.
- TATLIOĞLU, İsmail : “**KİT’lerin Özelleştirilmesinde Morgan Bank Planı**”, ULUDAĞ ÜNV. İKT. VE İDARİ BİL. DERGİSİ, C:VII, S:1, Nisan 1986.
- TEZEL, Yahya : **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi**, Yurt Yayınları, No:4, Ankara, 1986.
- TİGREL, Ali : “**Verimliliğin Önemi ve Kalkınma Planları**”, VERİMLİLİK DERGİSİ, (Özel Sayı), 1990.
- TOKGÖZ, Erdiñç : **Türkiye Ekonomisi (Sektörel Gelişmeler)**, Türk Ekonomi Kurumu Yayını, Ankara, 1992.
- TUNCER, Selhattin : “**Özelleştirme’de Yasal Düzenleme**”, PARA ve SERMAYE PİYASASI DERGİSİ, Aralık 1987.
- TÜREL, Oktar ve Diğerleri : **Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Mali Politikalar**, Tarih Vakfı Yurt Yayını, İstanbul, 1993.
- TÜRKCAN, Ergun
BORATAV, Korkut (Ed) : **Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.
- TÜRKELİ, Süleyman : **KİT’lerde Yönetim Anlayışı**, Hacettepe Üniv. İİBF Yay. No:3, Ankara, 1983.
- TÜSES : **Türk Ekonomisinde Sosyal Demokrat Çözümler**, C:1, Aralık 1991.

- UZUNOĞLU, Sadi : **"Dünyada Özelleştirme Fırtınası"**, EKONOMİK TREND, 20-26 Kasım 1994.
- ÜNSAL, Naci : **İstihdam**, Kamu-İş Yayını, Ankara, 1993.
- ÜSTÜNEL, Besim : **Ekonominin Temelleri**, Ankara, 1988.
- VICKERS, John
YARROW, George : **Privatisation: An Economic Analysis**, Cambridge, MIT Press, 1988.
- VICKERS, John
YARROW, George : **"Telecommunications: Liberalisation and Privatisation of British Telecom"**, Privatisation and Regulation-The UK Experience, Clarendon Press, London, 1986.
- WALLE, Nicolas V. D : **"Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues"**, WORLD DEVELOPMENT, V:17, No:5, 1989.
- WATTS, Michael
(Çev: Levent KÖKER) : **Piyasa Ekonomisi Nedir?**, Türk Demokrasi Vakfı Yayını, Ankara, 1992.
- World Bank : **World Development Report 1992**.
- YAMAN, Aslan : **"Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme"**, TÜRKİYE GÜNLÜĞÜ DERGİSİ, Bahar 1993.
- YARAMANCI, Tezcan : **Özelleştirme Üzerine TV Açık Oturumu**, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Mayıs 1994.
- YAYLA, Atilla : **Liberal Bakışlar**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1993.
- YENER, Ergün
ÖZDAMAR, Serpil : **"Verimliliğin Sosyo Ekonomik Boyutu"**, VERİMLİLİK DERGİSİ, (Özel Sayı), 1990.

ZALM, Osman

ÇAKMAK, Erol H.

: **"Kamu ve Özel Teşebbüslerde Etkinlik Karşılaştırması: Türkiye Çimento Sanayi"**, içinde, **I.Verimlilik Kongresi -Bildiriler-**, MPM Yayını, No:454, Ankara, 27-29 Kasım 1991.

ZARAKOLU, Avni

: **Temel Ekonomi Sistemleri Bilgisi**, Ankara, 1978.

: **AT Ülkeleri ve Türkiye'de İşgücü Verimliliği ve Verimlilik Ücret Karşılaştırmaları**, TİSK İnceleme Yayınları, No:5, 1994.

: **"Kitlerin özelleştirilmesinin Ekonomik ve Sosyal Etkileri"**, İŞVEREN DERGİSİ, C:XXXI, S:11, Ağustos 1993.

: **"Dünyada Özelleştirmeden 12 yılda Elde Edilen Gelir 300 Milyar Doları Aştı"** Dünya Gazetesi 22.8.1994.

DİĞERLERİ

Afyon Çimento Sanayi T.A.Ş. Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları

Ankara Çimento Sanayi T.A.Ş. Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları

Balıkesir Çimento Sanayi T.A.Ş. Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları

Söke Çimento Sanayi T.A.Ş. Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları

Trakya Çimento Sanayi T.A.Ş. Yıllık Bilanço ve Faaliyet Raporları

DİE, İstatistik Yılığ (Çeşitli Yıllar)

DPT, I.Beş Yıllık Kalkınma Planı,

DPT, II.Beş Yıllık Kalkınma Planı

DPT, V.Beş Yıllık Kalkınma Planı

DPT, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı

DPT, VII.BBYKP, Çimento Sanayi Özel İhtisas Komisyonu Raporu

KOI Başkanlığı ve ÖİB, Aylık Raporlar

İSO Dergisi (Özel Sayı), Eylül 1993

IMF, World Economic Outlook (Çeşitli Yıllar)

15.6.1985 Tarihli Yeni Yüzyıl Gazetesi

22.8.1994 Tarihli Dünya Gazetesi

20.5.1983 Tarih ve 18052 Sayılı RG

22.10.1983 Tarih ve 18199 Sayılı RG

16.6.1984 Tarih ve 18435 Sayılı RG

3.6.1986 Tarih ve 19126 Sayılı RG

27.11.1994 Tarih ve 22124 Sayılı RG

EK: 1

ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ SONUCU HIÇ KAMU PAYI KALMAYAN KURULUŞLAR

	Özelleştirilen Pay (%)		Özelleştirilen Pay (%)
1) Trabzon Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	43) İstanbul Demir Çelik Sanayii A.Ş.	40.00
2) Şanlıurfa Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	44) Tat Konserve Sanayii A.Ş.	40.00
3) Sivas Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	45) TELETAS Tele.End.ve Tic.A.Ş.	40.00
4) Ordu Soya Sanayii A.Ş.	100.00	46) Konya Çimento Sanayii T.A.Ş.	39.87
5) Ladik Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	47) AEG Eti Elektrik A.Ş.	38.96
6) İskenderun Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	48) Türkkablo A.O.	38.00
7) Denizli Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	49) Ray Sigorta A.Ş.	36.29
8) Aşkale Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	50) Bolu Çimento Sanayii T.A.Ş.	35.33
9) USAŞ Uçak Servisi A.Ş.	100.00	51) Kars Yem Fabrikası A.Ş.	32.08
10) Trakya (Pınarhisar) Çim. San. T.A.Ş.	99.90	52) Şeker Sigorta A.Ş.	31.00
11) Çorum Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.85	53) ALTEK El.Sant.Tes.İşl. ve Tic.A.Ş.	30.00
12) Niğde Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.84	54) Çorum Yem Fabrikası A.Ş.	30.00
13) Bartın Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.79	55) Güneş Sigorta A.Ş.	30.00
14) Gaziantep Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.73	56) Çelik Halat ve Tel Sanayii A.Ş.	29.28
15) Söke Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.60	57) MEKTA Ticaret A.Ş.	28.00
16) Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.59	58) Çamsan Ağaç Sanayi T.A.Ş.	26.83
17) Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.	99.30	59) Çukurova Elektrik A.Ş.	25.45
18) Balıkesir Çimento Sanayii T.A.Ş.	98.30	60) Layne Bowler Dik Türbin Pomp. A.Ş.	25.00
19) GİMA Gıda ve İhtiyaç Mad. T.A.Ş.	98.20	61) SAMAŞ Sanayi Madenleri A.Ş.	25.00
20) NİMSA Niğde Mey.Su.ve Gıd.San A.Ş.	97.80	62) Toros Zirai İlaç ve Pazarlama A.Ş.	25.00
21) Meysu A.Ş.	96.15	63) Bandırma Yem Fabrikası Ltd.Şti.	24.60
22) ANSAN Ankara Meşrubat Sanayii A.Ş.	88.33	64) Konya Şeker Fabrikası A.Ş.	24.00
23) T.O.E. Türk Otomotiv Endüstrisi A.Ş.	81.35	65) YEMTA A.Ş.	20.00
24) Güneysu A.Ş.	67.31	66) Hascan Gıda Endüstrisi A.Ş.	17.00
25) Adana Kağıt Torba Sanayii T.A.Ş.	60.00	67) Pancar Motor Sanayii A.Ş.	16.00
26) Bursa Soğuk Depoculuk Ltd. Şti.	52.00	68) Fruko Tamek Meyve Suları San. A.Ş.	15.66
27) İpragaz A.Ş.	51.00	69) Arçelik A.Ş.	15.00
28) Ünye Çimento Sanayii T.A.Ş.	49.21	70) Isparta Yem Fabrikası A.Ş.	15.00
29) Çaybank A.Ş.	49.00	71) Manisa Yem Fabrikası A.Ş.	15.00
30) NETAŞ Northern Elektrik Telekom A.Ş.	49.00	72) DİTAŞ Doğan Yedek Par.İm.San. A.Ş.	14.77
31) BİNAŞ - Bingöl Yem ve Süt A.Ş.	47.50	73) ABANA Elektromekanik San. A.Ş.	13.50
32) Adana Çimento Sanayii T.A.Ş.	47.28	74) Sivas Yem Fabrikası A.Ş.	13.37
33) Mardin Çimento Sanayii T.A.Ş.	46.23	75) Kayseri Yem Fabrikası A.Ş.	13.33
34) Eskişehir Yem Fabrikası A.Ş.	45.00	76) Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.	11.68
35) Trakmak Traktör ve Ziraat Mak. A.Ş.	45.00	77) Şekerbank T.A.Ş.	10.00
36) Türk Traktör ve Ziraat Makinaları A.Ş.	44.97	78) Aroma Bursa Meyve Suları San. A.Ş.	9.17
37) Pan Tohum Islah ve Üretim A.Ş.	43.93	79) Ankara Halk Ekmek Un Fab. A.Ş.	6.63
38) Kepez Elektrik A.Ş.	43.68	80) Çanakkale Seramik Fabrikaları A.Ş.	5.80
39) Migros Türk T.A.Ş.	42.22	81) Tamek Gıda Sanayii A.Ş.	5.54
40) Polinas Plastik Sanayii T.A.Ş.	40.67	82) Hektaş Ticaret T.A.Ş.	5.47
41) Aksaray Yem Fabrikası A.Ş.	40.00	83) ÇESTAŞ Çukurova Elektrik San. A.Ş.	2.29
42) Biga Yem Fabrikası A.Ş.	40.00		

Kaynak: ÖİB

EK: 2

HALEN ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDA KAMU PAYI BULUNAN KURULUŞLAR			
	İdare Payı (%)		İdare Payı (%)
1) Adıyaman Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	23) TÜPRAŞ Türkiye Petrol Raf. A.Ş. (*)	96.42
2) EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş.	100.00	24) PETKİM Petrokimya Holding A.Ş.(*)	95.86
3) Etibank Bankacılık A.O.	100.00	25) Petrol Ofisi A.Ş. (*)	93.30
4) KARABÜK Demir Çelik Fabrikaları	100.00	26) KÖYTAŞ Tarım Makinaları A.Ş.	85.59
5) ORÜS Orman Ürünleri Sanayi a.Ş.	100.00	27) Eğreli Demir Çelik Fab. A.Ş. (*)(**)	51.66✓
6) SEK Süt Endüstrisi A.Ş. (*)	100.00	28) DİTAŞ Deniz İşl. ve Tankercilik A.Ş.	50.96
7) SÜMER Holding A.Ş. (*)	100.00	29) Gönen Gıda Sanayii A.Ş.	49.00
8) SÜMERBNAK A.Ş.	100.00	30) TÜMAŞ Türk Müh.Müş. ve Müt. A.Ş.	49.00
9) T. Gemi Sanayii A.Ş.	100.00	31) TÜSTAŞ Müh.Müş. A.Ş.	48.00
10) T. Denizcilik İşletmeleri	100.00	32) HAVAŞ Havaalanları Yer Hiz. A.Ş. (*)	40.00
11) TURBAN Turizm A.Ş.	100.00	33) SUNTEK Ağır Isı San. A.Ş.	39.00
12) YEMSAN Yem Sanayii A.Ş. (*)	100.00	34) SOY-TEK Elkt.Sant.Tes.İşl. ve Tic.A.Ş.	30.00
13) KBI - Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.	99.94	35) Metal Kapak Sanayii A.Ş.	18.66
14) PETLAS Lastik Sanayii A.Ş.	99.92	36) Tofaş Oto Ticaret A.Ş. (*)	17.23
15) D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş.	99.92	37) Toros Gübre ve Kimya End. A.Ş.	14.48
16) Sivas Demir Çelik İşletmeleri A.Ş.	99.89	38) YERTEKS Tekstil San. ve Tic. A.Ş.	10.00
17) KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. (**)	99.84	39) Pınar Entegre Et A.Ş.	5.76
18) TESTAŞ Türkiye Elekt. San.veTic.A.Ş.	99.62	40) Tofaş Türk Otomobil Fab. A.Ş. (*)	2.26
19) KÜMAŞ Kütahya Manyezit İşl. A.Ş.	99.48	41) MAKSAN Malatya Makina San. A.Ş.	2.50
20) Meybuz A.Ş.	99.46	42) İMSA İstanbul Mcşrubat Sanayii A.Ş.	1.01
21) ÇINKUR Çinko Kurşun Metal Sanayii A.Ş.	98.41	43) Aksaray Azmi Milli T.A.Ş.	0.91
22) Türk Hava Yolları A.Ş. (*)	98.20		

(*): Bu kuruluşlarda hisse senedi veya tesis ve varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiştir.

(**): ERDEMİR'DE %20.35'i Özelleştirme İdaresi, %5.54'ü Kalkınma Bankası ve %25.77'si Halk Bankası'na ait toplam %51.66, KÖYTEKS'te ise %84.84'ü Özelleştirme İdaresi %15'i Sümer Holding'e ait toplam %99.84 oranında kamu payı vardır. Bu payların satış yetkisi, Özelleştirme İdaresi'ne verilmiştir.

Kaynak: ÖİB

EK: 3

SATIŞ YÖNTEMLERİ İTİBARIYLA ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI (*)				
	1986-1993 (TL)	1994 (TL)	1995 (TL)	TOPLAM (TL)
- Blok Satış	7,106,278,315,048	237,677,131,880	2,044,205,482,000	9,388,160,928,928
- Tesis ve Varlık Satışı	208,946,863,498	151,624,300,000	33,163,043,478	393,734,206,976
- Halka Arz	1,380,149,625,450	56,642,400,000	0	1,436,792,025,450
- Uluslararası Kurumsal Arz	0	6,682,308,600,000	0	6,682,308,600,000
- İMKB'de Satış	2,563,467,598,471	1,437,801,591,800	809,693,000,000	4,810,962,190,271
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	19,335,300,000	0	0	19,335,300,000
TOPLAM	11,278,177,702,467	8,566,054,023,680	2,887,061,525,478	22,731,293,251,625
	1986-1993 (\$)	1994 (\$)	1995 (\$)	TOPLAM (\$)
- Blok Satış	956,022,257	7,753,981	48,632,870	1,012,409,108
- Tesis ve Varlık Satışı	16,142,650	4,613,731	820,269	21,576,650
- Halka Arz	430,373,024	2,824,239	0	433,197,263
- Uluslararası Kurumsal Arz	0	330,000,000	0	330,000,000
- İMKB'de Satış	435,869,450	66,169,377	19,735,817	521,774,644
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	24,110,919	0	0	24,110,919
TOPLAM	1,862,518,300	411,361,328	69,188,956	2,343,068,584

(*): 17 Nisan 1995 itibariyle.

Kaynak: ÖİB

EK: 4

SÜT ENDÜSTRİSİ A.Ş. VE YEM SANAYİİ A.Ş.'YE AİT TESİS, İŞTİRAK VE VARLIKLARDAN SATIŞ İŞLEMİ GERÇEKLEŞTİRİLENLER				
	BLOK SATIŞ TARİHİNDEKİ PAY (%)	SATILAN PAY (%)	SATIŞ TARİHİ	SATIŞ BEDELİ (ABD Doları)
İZMİR-TİRE SÜT TOP. MER.	-	-	10/5/93	51,750
ÇATALCA SÜT TOP. MER.	-	-	13/5/93	67,912
DENİZLİ-ACIPAYAM ARSASI	-	-	16/7/93	40,272
TAVŞANLI YEM SAN. A.Ş.	4.83	4.83	14/4/93	16,359
BALIKSAN A.Ş.	15.00	15.00	14/4/93	20,158
ÇUKOYEM Ltd. Şti.	4.00	4.00	15/4/93	6,834
ÇAYCUMA YEM FABRİKASI	-	-	23/7/93	1,133,088
ADİYAMAN YEM FABRİKASI	-	-	1/11/93	478,136
KORKUTELİ YEM FABRİKASI	-	-	2/11/93	919,762
SAMSUN YEM FABRİKASI	-	-	2/11/93	3,219,168
ACIPAYAM YEM FABRİKASI	-	-	3/11/93	801,847
BURSA YEM FABRİKASI	-	-	3/11/93	2,061,893
ÇANKIRI YEM FABRİKASI	-	-	3/11/93	878,214
DEVREKANİ YEM FABRİKASI	-	-	3/11/93	480,000
ELAZIĞ YEM FABRİKASI	-	-	3/11/93	1,039,176
GÖKSUN YEM FABRİKASI	-	-	3/11/93	916,397
YATAĞAN YEM FABRİKASI	-	-	12/11/93	1,374,596
KONYA YEM FABRİKASI - I	-	-	12/11/93	377,119
KONYA YEM FABRİKASI - II	-	-	12/11/93	1,583,898
UŞAK YEM FABRİKASI	48.00	48.00	16/11/93	676,065
KIZILTEPE YEM FABRİKASI	-	-	20/4/94	47,485
ADAPAZARI YEM FABRİKASI	-	-	21/4/94	100,000
ERZURUM YEM FABRİKASI	-	-	21/4/94	215,129
SİİRT YEM FABRİKASI	-	-	21/4/94	32,519
DİYARBAKIR YEM FABRİKASI	-	-	22/4/94	315,886
TUNCELİ YEM FABRİKASI	-	-	22/4/94	67,468
TATVAN YEM FABRİKASI	-	-	22/4/94	109,636
MALATYA ARSASI	-	-	11/5/94	385
VAN YEM FABRİKASI	-	-	12/5/94	286,329
İSTANBUL YEM FABRİKASI	-	-	13/5/94	3,438,894
KIRKLARELİ YEM FABRİKASI	-	-	16/1/95	577,574
HİLVAN YEM FABRİKASI	-	-	28/2/95	25,371
MUŞ YEM FABRİKASI	-	-	3/4/95	217,324
TOPLAM				21,576,651

Kaynak: ÖİB