BARIŞ ÖVGÜN

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ OLGUSU

Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları
Tezler Dizisi : 18

BARIŞ ÖVGÜN

TÜRKİYE'DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ OLGUSU

MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ VAKFI YAYINLARI: 18

MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ VAKFI
YAYINLARI NO: 18

Konur Sokak No:1
06650 Kızılay-ANKARA

Tel/Faks: (0.312) 418 55 72

Ankara, 12. 03. 2009

Kapak Tasarımı
Pozitif Matbaacılık

ISBN: 978-975-7400-24-0

Baskı – Cilt

Pozitif Matbaacılık
Çamlıca Mah. Anadolu Bul.
12. Sok. No: 10/16 Gimat
Tel: (0.312) 397 00 31

Bu çalışma, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı'nda yüksek lisans tezi olarak sunulmuş ve Haziran 2004 tarihinde Prof. Dr. Kurthan Fişek, Prof. Dr. Birgül Ayman Güler, Prof. Tayfur Özşen'den oluşan jüri tarafından "pekiyi" derece ile kabul edilmiştir.

İÇİNDEKİLER

Sayfa
İÇİNDEKİLER.....5
KISALTMALAR.....7
TABLOLAR.....8
ÖNSÖZ.....9
SUNUŞ.....11
GİRİŞ.....14
BİRİNCİ BÖLÜM: KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ VE GELİŞME DÖNEMİ.....21
A. KURULUŞ DÖNEMİ (1923-1950 DÖNEMİ).....22
1. İzmir İktisat Kongresi.....24
2. Teşvik-i Sanayi Kanunu.....25
3. Devletçilik Nedir?.....30
4. Devletçiliğin Ortaya Çıkış Nedenleri.....34
a) İç Nedenler.....34
b) Dış Nedenler.....37
5. Beş Yıllık Sanayileşme Planları.....39
6. Devletçilik Politikasının Sonucu: Kamu İktisadi Teşebbüsü.....41
7. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kavramı.....45
a) Yasal Çerçevesi.....45
b) Yönetim Yapısı.....46
c) Denetim Yapısı.....48
d) Personel Yapısı.....49
8. KİT'lerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri.....51
B. GELİŞME DÖNEMİ (1950-1980).....54
1. 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı.....60
2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu.....62
a) Hanson Raporu.....62
b) Barker Raporu.....63

3. Menderes Hükümetleri Programı.....64
4. KİT'lerin 1950-1960 Döneminde Türkiye Ekonomisindeki Yeri.....66
5. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda KİT'ler.....77
6. Hükümet Programları'nda KİT'ler.....86
7. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kavramı.....92
a) Yasal Çerçevesi.....93
b) Yönetim Yapısı.....98
c) Denetim Yapısı.....100
d) Personel Yapısı.....104
8. KİT'lerin 1960-1980 Döneminde Türkiye Ekonomisindeki Yeri.....109
C. DEĞERLENDİRME.....119
İKİNCİ BÖLÜM: KİT'LERİN ÇÖZÜLÜŞ SÜRECİ (1980-2008).....122
A. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI.....127
1. Özelleştirme Nedir?.....128
2. KİT'lerin Özelleştirme Nedenleri.....132
B. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ EVRİMİ.....141
1. Hükümet Programlarında KİT'ler.....142
2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında KİT'ler.....148
C. ÇÖZÜLÜŞÜN UYGULANMASI.....156
1. KİT Yapısına Kapsamlı Müdahale.....157
a) Yasal Çerçevesi.....159
b) Yönetim Yapısı.....166
c) Denetim Yapısı.....170
d) Personel Yapısı.....175
2. Özelleştirmenin Genel Yönetimi.....185
D. ÇÖZÜLÜŞÜN SONUÇLARI.....190
E. DEĞERLENDİRME.....207
SONUÇ.....209
EKLER.....222
KAYNAKÇA.....230

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AGE: Adı Geçen Eser
AİD: Amme İdaresi Dergisi
AŞ: Anonim Şirket
AÜ: Ankara Üniversitesi
B: Baskı
C: Cilt
ÇEV: Çeviren
ED: Editör
GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF: Uluslararası Para Fonu
İDT: İktisadi Devlet Teşekkülü
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
KİK: Kamu İktisadi Kuruluşu
KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KSŞ: Kamu Sermayeli Şirket
KSŞYT: Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı
NATO: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
ODTÜ: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OPEC: Petrol İhraç Eden Ülkeler Örgütü
RG: Resmi Gazete
S: Sayfa
SBF: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SSCB: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
WB (DB): Dünya Bankası

TABLOLAR

TABLO: Sayfa:

TABLO-1: KİT'lerin Kuruluş Nedenleri.....43
TABLO-2: 1923-1950 Döneminde Kurulan KİT'ler.....52
TABLO-3: Öz Kaynak-Yabancı Kaynak Durumu.....54
TABLO-4: 1950-1960 Döneminde Kurulan KİT'ler.....67
TABLO-5: İstihdam Bakımından KİT'ler.....69
TABLO-6: 1950-1960 Dönemi Toplam Yatırımlar.....69
TABLO-7: KİT Yatırımları.....70
TABLO-8: KİT'lerin Kar-Zarar Durumları.....72
TABLO-9: Merkez Bankası Kredileri.....81
TABLO-10: 1960-1980 Döneminde Beş Yıllık Kalkınma Planları.....85
TABLO-11: 1960-1980 Döneminde Hükümet Programları.....91
TABLO-12: 1960-1980 Döneminde Kurulan KİT'ler.....111
TABLO-13: İstihdam Bakımından KİT'ler.....112
TABLO-14: Yatırımlar Bakımından KİT'ler.....114
TABLO-15: Hazine-KİT İlişkileri.....115
TABLO-16: Öz Kaynak-Yabancı Kaynak Durumu.....116
TABLO-17: KİT'lerin Kar-Zarar Durumları.....117
TABLO-18: 1980'den Günümüze Hükümet Programları.....147
TABLO-19: 1980'den Günümüze Beş Yıllık Kalkınma Planları.....154
TABLO-20: İstihdam Bakımından KİT'ler.....180
TABLO-21: Öz Kaynak-Yabancı Kaynak Durumu.....192
TABLO-22: Hazine- KİT İlişkileri.....194
TABLO-23: KİT'lerin GSYİH'ye Katkısı.....196
TABLO-24: KİT'lerin Kar-Zarar Durumları.....198
TABLO-25: Bütçe Transferleri Açısından KİT'ler.....200
TABLO-26: Yatırımlar Bakımından KİT'ler.....204
TABLO-27: KİT Kavramının Geçirdiği Yapısal Dönüşüm.....219

ÖNSÖZ

Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), devletin ekonomik ve toplumsal alana doğrudan müdahalesini sağlayan en önemli araçlardır. Bu nedenle bizzat devlet yönetimi anlamına gelen KİT'ler, her zaman göz önünde olmuşlar ve özellikle de 1980 yılından sonra benimsenen ihracata dayalı serbest piyasa ekonomisi modelinde özelleştirme düşüncesiyle paralel bir şekilde ele alınmışlardır. KİT'lerin özellikle iktisadi açıdan ele alındığı bu süreç, kamu yönetimi açısından da büyük bir önem taşımakta ve kamu yönetiminin zaman içerisinde işletmecilik anlayışından nasıl etkilendiğini net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu bağlamda bu çalışma, KİT'leri sadece özelleştirme düşüncesiyle birlikte ele alan çalışmalardan farklı olarak KİT'lerin tarihsel süreç içerisinde tanım, yönetim, denetim ve personel statüleri açılarından da nasıl bir değişim geçirdiğine değinerek KİT olgusunu daha geniş bir çerçevede değerlendirmeye çalışmaktadır.

2004 yılında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiş olan bu çalışmanın kitap haline getirilmesi sürecinde özellikle iki noktaya dikkat edilmiştir. İlk önce çalışma genel bir değerlendirmeyle tekrar ele alınmış ve kitabın bütünselliğini sağlayabilmek amacıyla bazı alt başlıkların yerleri değiştirilmiştir. İkinci olarak da çalışmanın ikinci bölümünde IMF niyet mektuplarına, DB kredi anlaşmalarına ve AB ilerleme raporlarına

ve katılım ortaklığı belgelerine yer verilerek KİT olgusunda yaşanan değişimin kaynakları daha net bir şekilde sunulmaya çalışılmıştır. Bu noktada özelleştirme çalışmalarının hız kazandığı 2004 yılından sonraki süreç de çalışmaya eklenmiş ve çalışmada özelleştirme uygulamalarıyla ilgili son verilere yer verilmiştir.

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu adını taşıyan bu çalışmanın kitap olarak basılması sürecinde tez yazım aşamasında bana her aşamada yardımcı olan jüri üyelerim Prof. Dr. Kurthan Fişek'e ve aramızdan ayrılan Prof. Dr. Tayfur Özşen'e, tezimi okuyarak çeşitli tavsiyelerde bulunan Doç. Dr. Ahmet Alpay Dikmen'e ve Doç. Dr. Erel Tellal'a, çalışmamın kitap olarak basılmasını sağlayan Mülkiyeliler Birliği Vakfı'na, tez danışmanım olan ve asistanlığım süresince her aşamada ilgisini, desteğini ve anlayışını benden esirgemeyen ve tezimin kitap olarak basılması noktasında da çalışmanın eksikliklerini giderebilmem hususunda çok önemli tavsiyelerde bulunan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'e ve çalışmalarım sırasında hep yanımda olan ve beni teşvik eden eşim Ayşe Övgün'e teşekkür ederim.

SUNUŞ

1980'li yıllarda başlayan özelleştirme, önce "devletin sırtındaki kambur" haline gelmiş gereksiz ve verimsiz kamu iktisadi teşebbüslerini elden çıkarmanın adıydı. Zaman geçti. Bu işi yapmak için kurulmuş Özelleştirme İdaresi Başkanlığı iki binli yıllarda özelleştirmeyi şöyle tanımladı: "Özelleştirmenin ana felsefesi, devletin, asli görevleri olan adalet ve güvenliğin sağlanması yolundaki harcamalar ile özel sektör tarafından yüklenilemeyecek altyapı yatırımlarına yönelmesi, ekonominin ise pazar mekanizmaları tarafından yönlendirilmesidir." Böylece çeyrek yüzyılın sonunda, "özelleştirme teknik değil ideolojik bir konudur" diyenler haklı çıktılar.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirmeyle ortadan kaldırılmaları gibi kurulmaları da ideolojik bir konudur. Aslına bakılırsa tartışılan şey, sosyoekonomik yapının planlama temelinde mi yoksa piyasa sistemi temelinde mi kurulacağı sorunudur. Türkiye, bu sorunun tartışmaları ve uygulamaları bakımından çarpıcı ölçüde zengin bir deneyime sahiptir. Bu açıdan ilk adım, 1920'li yılların sonunda kapsayıcı-merkezi planlamaya dayalı devletçilik anlayışının belirişidir. 1932 yılında Temmuz Kararları alınmış, merkezi plan kurumlarıyla temel politika kararları yürümeye hazır hale gelmiştir. Ne var ki

hazırlıklar yürürlüğe giremeden donup kalmış, Cumhuriyet tarihinin ikinci adımı atılmıştır. İkinci adım, merkezi planlama yönetiminden vazgeçme ve belli başlı sektörlerde finansman ile üretimin birleşik örgütlendiği tek tek kamu işletmeleri yaratma girişimi olmuştur. Sümerbank, Etibank bu ikinci adımın en ünlü örnekleridir. Türkiye'de merkezi planlamacı devletçilik rafa kalkmış, kurulan kamu işletmeleri piyasacı-devletçilik diyebileceğimiz başka bir sistemin unsurları olarak hızla genişlemiştir. İlk adım, hemen tümü İstanbul'da yerleşik aracı sermaye kesiminin, ticaret burjuvazisinin, mali sermaye gruplarının korkulu rüyası olmuşken, ikinci adım bu kesimlerce desteklenmiş olma özelliğine sahiptir. 1980'li yıllarda özelleştirme politikasıyla tasfiye edilen kamu iktisadi teşebbüsleri, plancı-devletçilik adımına değil, piyasacı-devletçilik diyebileceğimiz ikinci adıma aittir.

Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüslerinin büyük anlamı, tarım toplumuna karşı sanayi toplumunu, feodal üretim ilişkilerine karşı kapitalist üretim ilişkilerini yükseltmenin araçları olmalarında yatmaktadır. Türkiye'nin bugün sahip olduğu sınai üretim gücü bu kuruluşlar eliyle yaratılmış, tarımsal sanayi bunlar sayesinde gelişmiş, büyük üretim örgütlemesi ve yönetimine ilişkin bilgi bu kuruluşlarda üretilmiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin büyük başarısızlıkları ise, öncülük ettikleri kapitalist üretim ilişkilerini bağımsız bir sanayileşme zemininde kurma gücü gösterememiş olmalarıdır. Bunun başlıca nedenini, "devlet işletmeciliğinin doğası yetersizlik ve verimsizlik üretir" gibi gerçekle ilişkisi olmayan varsayımlarda değil, kamu iktisadi teşebbüslerinin giderek daha fazla oranda "piyasanın gerekleri"ne endeksleme politikasında aramak gerekir. Kamu iktisadi teşebbüslerinin bağımsız bir sanayileşmenin öncüsü olmayı başaramamaları, ilerleyen yıllarda giderek daha fazla oranda, aracılık-temsilcilik ve montajcılık ötesine geçemeyen özel

sermaye kesiminin çıkar ve beklentilerine bağlanmış olmalarıyla doğrudan ilişkilidir.

Özelleştirme, kamu iktisadi teşebbüslerinin tasfiyesi, bu kurumların neyi başaramadıklarını göstermekten çok, neleri başardıklarını görmemizi sağlamıştır. Özelleştirilen her KİT'ten geriye, ilgili sektörde üretim düşüşü; istihdam daralması; vergi geliri kaybı; kısacası sanayisizleşme ve üretim yoksunluğu kalmıştır. Örneğin "devlet köftecilik yapar mıymış" eleştirisinin nedeni olan Et-Balık Kurumu'nun piyasanın yüzde 10'luk bir bölümünü yönetmekle birlikte, ülkenin hayvancılık sektörünü ayakta tuttuğu, özelleştirmeden sonra anlaşılmıştır. Özelleştirilen en büyük KİT'lerden geriye ise, kucağımıza düşen yeni bir sorun, yabancılaşma sorunu kalmıştır. Yirmi birinci yüzyılda dünya genelinde toplumsal yaşamın üzerinde yükseleceği biricik temel olduğu artık açıkça görülen iletişim sektörü, şimdi tümüyle ulusal yönetim ve denetim yetkimizin dışındadır.

Elinizdeki çalışma, piyasacı-devletçilik felsefesine ait kamu iktisadi teşebbüsleri dünyasının günümüze dek geçirdiği piyasa odaklı evrimini ve üçüncü dönüşüm adımı olan özelleştirme politikasıyla tasfiye sürecini ortaya koyup irdelemektedir. Yazar, Türk yönetim sisteminin en canlı ve belki de en karmaşık yönetim-örgütleme deneyimlerinden birini, bütünlüklü bir biçimde incelemeyi başarmış ve bize KİT deneyimi üzerine düşünme görevimiz olduğunu etkili bir biçimde göstermiştir.

Birgül Ayman Güler

GİRİŞ

Devlet olgu olarak tarih sahnesinde yerini aldığı ilk günden itibaren çeşitli amaçlarla ve değişik araçlarla ekonomik gelişmeyi yönetme ya da yönlendirme görevini üstlenmiştir. Devleti ekonomik yaşamda mümkün olduğunca sınırlandıran klasik liberal iktisat teorisinden, üretim araçlarının devletin tekelinde olması gerektiğini iddia eden sosyalist iktisat teorisine kadar bütün iktisat politikalarında devletin ekonomide küçük ya da büyük bir takım işlevlere sahip olduğu görülür. Bu işlevlerin en önemlileri, ekonomik gelişmeyi ve büyümeyi sağlamak, ülkenin sanayileşme seviyesini yükseltmek, ekonominin bir kısmını ya da bütün unsurlarını denetlemek, piyasaların düzgün çalışmasını sağlamak ve özel sektörün açıklarını kapatmaktır.

Türkiye, Cumhuriyet yönetimi olarak tarih sahnesinde yerini aldığı ilk günden itibaren iç ve dış dinamiklerin belirlediği bir çizgide bu iktisat politikalarının izlerini taşıyan bir ekonomik gelişme modeli benimsemiştir. Cumhuriyetin ilk yılları, ekonomik sahada devletin daha çok yön gösterici bir görünüm arz ettiği liberal politikalar altında özel sektöre öncelik tanınan bir gelişme modelinin izlendiği yıllardır. 1930'lu yıllar ise içsel ve dışsal faktörlerin etkileşimiyle devletin ekonomide daha aktif bir rol oynadığı bir dönemin başlangıcıdır. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamda önemli bir konuma sahip olması olarak tanımlanabilecek olan bu politikanın adı devletçiliktir. O dönem için egemen politika anlayışı olmaya başlayan devletçilik politikası türdeş bir özelliğe sahip değildir. Devletçilikten ne anlaşılması gerektiği konusunda o günlerde iki temel anlayış farklılığı vardır: Birinci gruptakiler, devletçiliğin sadece geçici bir çözüm olduğunu ve 1929 krizinin Türkiye üzerindeki etkilerini ortadan kaldırma amacı taşıdığını ileri sürmektedirler. İkinci

gruptakilere göre ise devletçilik bir kalkınma politikası olduğundan bu modeli geçici olarak nitelendirmek yanlıştır. Ülkenin ihtiyaç duyduğu bütün temel maddeler devlet tarafından karşılanmalı ve devlet, ülkenin bir an önce kalkınabilmesi için en üstün irade olmalıdır. İşte kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), Türkiye'de bu zorunluluğun ürünü olan ve ekonomide bizzat devleti temsil eden kuruluşlardır. 1930'lu yıllardan 2000'li yıllara uzanan bir zaman diliminde farklılaşan yapılarına ve işlevlerine rağmen Türk kamu yönetiminin ve ekonomisinin en önemli yapı taşlarından biri olan KİT'ler, bu bağlamda incelenmesi ve irdelenmesi gereken önemli bir konudur.

Devletin artan ekonomik ve sosyal görevlerinin bir uzantısı olarak ortaya çıkmış olan KİT'ler, en genel anlamda devletin, mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek için kurduğu tüzel kişiliklerdir. Bizzat devleti temsil eden bu kuruluşların zaman içerisinde geçirdiği dönüşüm ve bu dönüşüm ile birlikte KİT kavramının yeniden tanımlanması problemi önemlidir. 1930'lu yıllarda sermayesinin tamamının devlete ait olacağı belirtilen bu kuruluşların temel amacının ekonomik gelişmeyi sağlamak olduğunun tespit edilmesinden dolayı KİT'ler, ekonomik gelişmenin en önemli yapı taşı olarak algılanmışlardır. 1960'lı yıllarda ise bu kuruluşların sermayelerinin yarısının devlete ait olmasının yeterli görülmesi ve işlevlerinin sermaye birikimine katkı sağlamak olarak değiştirilmesi bir dönüşümün simgesidir. Amaçları açısından bir önceki dönemden büyük farklılıklar ortaya koyan KİT'lerin çalışma kriterleri de bu doğrultuda kârlılık ve verimlilik olarak değiştirilmeye başlanmıştır. 1980'li yıllarda ise KİT'ler, iktisadi devlet teşekküllerinin (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşlarının (KİK) ortak adı olarak yeniden tanımlanmıştır. Buna göre; KİT'ler, iktisadi alanda ticari esaslara göre ve kamu hizmeti güdüsüyle çalışan kuruluşlar olarak ikiye ayrılmışlardır. KİT'lerin çeşitli dönemler itibariyle bu şekilde bir tanımlama sorunsalı yaşamasının en temel

nedeni, uluslararası ekonomik ve siyasi gelişmeler ve bu politikaların ulusal düzlemdeki yansımaları olan hükümet programları ve beş yıllık kalkınma planlarıdır. KİT olgunun tanımlanma noktasında yaşanan bu değişiklikler paralel olarak bu kuruluşların personel statülerinde, denetim yapılarında, yönetim organlarında ve Türkiye ekonomisindeki konumlarında da farklılıkların yaşanmasına neden olmuştur. Bu nedenle, bu çalışma geçmişten günümüze kadar uzanan bir zaman dilimi içerisinde KİT olgusunun tanım, personel, yönetim ve denetim konularında geçirdiği evrimi, bu kuruşların Türkiye ekonomisindeki değişen konumlarını, KİT'lerin özelleştirme akımından neden ve nasıl etkilendiğini ve özelleştirme uygulamalarından KİT'ler özelinde nasıl sonuçların ortaya çıktığını ortaya koyma kaygısı taşımaktadır.

Bu amaçla çalışmanın temel varsayımı, KİT olgusunun geçmişten günümüze tanım, yapı ve işlev bakımlarından bir türdeşlik göstermediği, yaşanan uluslararası ilişkilerin ve benimsenen iktisat politikalarının yanı sıra bu iki önemli unsurun belirlediği hükümet programlarının ve beş yıllık kalkınma planlarının bu olguyu yeniden şekillendirdiğidir. Bizi bu varsayıma yönelten gelişmeler, KİT'lerin ilk ciddi örneklerinin ortaya çıktığı 1930'larda 1929 ekonomik krizinin Türkiye'ye etkileri ve Türkiye-SSCB ilişkilerinin aldığı yön itibariyle benimsenen devletçilik politikası, 1950-1960 döneminde siyasi ve askeri alandaki NATO üyeliği ve ekonomik alandaki Bretton Woods sistemini benimseyişimiz, 1960'lardan 1980'lere kadar SSCB ile tekrar başlayan yakınlaşma fakat yine de ABD eksenli devam eden ekonomik ve uluslararası ilişkilerimiz ve 1980'lerden itibaren etkili olmaya başlayan küreselleşme söylemi altında yeni sağ politikalarıdır. Bu gelişmeler çerçevesinde KİT'lere yönelik ilk ve temel düzenlemeler, 1923-1950 yılları arasında yapılmış ve KİT olgusunun nitelikleri bu dönemde belirmiştir. 1950-1960 döneminde ise ABD eksenli bir politika benimsenmeye başlanmış,

1947 İktisadi Kalkınma Planı'nda Türkiye'ye verilen tarıma dayalı gelişme görevi ve döneme damgasını vuran özel sektörcü gelişme çizgisi 1950-1960 dönemini etkilemiş ve bu politikalar, doğal olarak KİT'lerin kuruluş döneminden daha farklı algılanmalarına yol açmıştır. 1960-1980 yılları ise sadece ilk kalkınma planında KİT'lere ve özel sektöre iktisadi gelişme çizgisinde eşit davranıldığı, diğer kalkınma planlarında ise KİT'lere karşı giderek sertleşen bir tutumun benimsendiği bir dönemdir. 1970'li yıllardan sonra KİT'lere ve özel sektöre verilen Merkez Bankası kredilerindeki değişmeler de bu durumun güzel bir örneğidir. KİT'ler, bu yıllardan sonra önce verimlilik sonra da kârlılık kriterleriyle tanıştırılmıştır. Asıl amacı kamu hizmeti sunma olan bu kuruluşların özel sektöre egemen olan bu iki kriter çerçevesinde değerlendirilmesi ekonominin bütününde görülen iktisat politikalarının KİT'lerdeki yansımasıdır. 1980 yılında başlayan ve günümüze kadar uzanan dönem ise 24 Ocak kararları dâhilinde ekonomik ve toplumsal serbestleşme özelliğiyle ön plana çıkmaktadır. 1980'lerden sonra yaşanmaya başlanan parçalanmışlık hemen hemen bütün disiplinlerde olduğu gibi kamu yönetiminde de görülmüş ve kamu yönetimi ile ekonominin ayrı ayrı değerlendirilmesi gerektiği fikri ortaya çıkmıştır. Ancak, disiplinler arasında görülen bu ayrışma ilerleyen yıllarda boyut değiştirmiştir. Bu boyut değişikliğinde kamu yönetimi hızla sığ bir alana çekilirken disipline işletme disiplininin ilkeleri sızmaya başlamıştır. Bu dönüşümün ilk örneğini teşkil eden KİT'ler, bu noktada ilk önce çalışma ilkeleri ve fiyat politikası açısından işletmeselleştirilmiş ve daha sonraki süreçte de özelleştirme uygulamaları ile bir tasfiye sürecine alınmışlardır.

Bugüne kadar yapılmış birçok KİT çalışmasında bu kuruluşların sadece özelleştirme ekseninde değerlendirilmiş olması bu konuyu daha da önemli bir hale sokmaktadır. Çünkü bu kuruluşların tarihsel evrimini ortaya koymadan ve kamu hizmeti kavramını dikkate almadan yapılacak bir özelleştirme çalışması,

KİT olgusunu tam anlamıyla açıklayamayacak ve KİT'lerin özelleştirilmelerinde yanlış değerlendirmeler doğurabilecektir. Daha çok ideolojik bir duruş gösteren bu tür çalışmalar, bu bağlamda bir yöntem sorununa sahiptirler. Bu yöntem sorunu da, KİT'lerin nasıl bir çerçeve içinde inceleneceğidir. Bu soruya verilebilecek cevap, KİT'leri tarihsel bir süreç içinde incelemek olmalıdır. Çünkü hiçbir olgu tarihten bağımsız ve soyut bir düzlemde ele alınamaz. Her olgunun belli bir tarihsel süreçte birçok nedenden dolayı ortaya çıktığını ve kaybolduğunu düşünürsek KİT'lerin de neden ortaya çıktığını, nasıl bir evrim geçirdiğini ve nasıl tarihin sayfalarına gömülmek istendiğini anlayabilmek için Türkiye gerçeği altında dönemin uluslararası ilişkileri ve ekonomi politikaları temelinde bu olguyu değerlendirmek gerekmektedir. Bu nedenle bu çalışma, özelleştirme uygulamalarıyla büyük bir kısmının tarihin sayfalarına gönderilmiş olan KİT'leri daha iyi anlayabilmek ve tanıyabilmek için Cumhuriyet yönetiminin filizlendiği 1920'lerden itibaren KİT'lerin kuruluş, gelişme ve çözülüş çizgisini tarihsel dönemlendirmelerle inceleyecektir. Aksi takdirde KİT olgusu, neden-sonuç ilişkilerinin görmezden gelindiği bir düzlemde ele alınmış olacak ve sonuçta da bir dizi rastlantısallıkların ürünü olarak yorumlanabilme tehlikesiyle karşı karşıya kalacaktır. Uluslararası ilişkilerdeki gelişmeler, benimsenen iktisat politikaları, iktidara gelen hükümetlerin uygulamalarıyla ve hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarıyla birlikte değerlendirildiğinde KİT'lerin bir evrimin mi yoksa bir devrimin mi ürünü oldukları daha net bir şekilde anlaşılacaktır. Dört temel unsurun etkilediği KİT gelişme çizgisi bu bağlamda üç ayrı dönemlendirme ile ele alınacaktır. 1923-1950 yılları arasını kapsayan kuruluş dönemi, KİT'lerin gelişme yılları olan 1950-1980 dönemi ve en son olarak da KİT'lerin tasfiye süreci olan 1980'den günümüze uzanan zaman dilimi bu çalışmanın tarihsel sınıflandırma süreçleridir. Bu dönemlendirmede yaşanan iç ve dış

gelişmeler, her ne kadar yüzeysel bir süzgeçte ele alınacak olsa da KİT olgusunu anlamak ve içini doldurabilmek açısından oldukça önemlidir. Ancak dönemlendirmede dönemlerarası geçişkenliğin olduğu asla unutulmamalı ve dönemlerin başlangıcının ya da bitişinin kesin çizgilerle birbirinden ayrılamayacağı gözardı edilmemelidir. Örneğin, 1945-1950 yılları ya bir dönemin son halkası ya da bir dönemin başlangıcının ilk işaretleri olarak incelenebilecek bir özelliğe sahiptir. Bu çalışma, bu ara dönemi bir olgunun oluşumunun son halkası olarak değerlendirmekte ve kuruluş dönemi içinde kabul etmektedir.

Yapılacak tarihsel dönemlendirme bağlamında KİT olgusu iki ayrı bölümde incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümü Türkiye'de KİT olgusunun doğuşu ve gelişimiyle ilgilidir. Birinci bölümün ilk alt başlığı olan kuruluş döneminde öncelikle İzmir İktisat Kongresi ve Teşvik-i Sanayi Kanunu çerçevesinde KİT kuruluş sürecinin temelleri araştırılacak ve daha sonra da devletçilik politikasının hakim olduğu süreçte KİT olgusunun temel özellikleri araştırılacaktır. Kuruluş döneminin ardından birinci bölümün bir diğer alt başlığını KİT'lerin ekonomik ve toplumsal yaşamda ağırlığını ciddi bir şekilde hissettirdiği gelişme dönemi oluşturacaktır. Özel sektörcü planlama nedeniyle ikili bir gelişme seyri gösteren bu dönemde de KİT'lerin nitelik ve niceliğ olarak genişlemelerinin nedenleri araştırılarak 1950-1980 yıllarında yaşanan değişmelerin KİT'lerin kavram ve ekonomideki konumlarında nasıl etkilerde bulunduğu analiz edilecektir.

Çalışmanın ikinci bölümü, KİT'lerin çözülüş sürecinin yaşandığı 1980 yılından sonraki gelişmeleri konu almaktadır. 1985 yılına kadar bir anlamda özelleştirmeye hazırlık programına tabi tutulan KİT'ler, bu yıldan sonra özelleştirme kavramı ile birlikte ele alınmaya başlanmıştır. KİT'ler, özelleştirme kavramının neler getirip neler götürdüğünü anlamada bize çok önemli ipuçları sunmaktadır. Bu noktadan hareketle önce özelleştirme kavramının ne olup ne olmadığı belirlendikten sonra

1980'li yıllarla birlikte KİT'lere yönelik tutum değişikliğini anlayabilmek mümkün olmaktadır. Bu nedenle ilk alt başlık olan özelleştirme politikasından sonra bu politikanın KİT özelinde evrimi, hükümet programları ve kalkınma planları ekseninde incelenecektir. Bu incelemeyi çözülüşün uygulanması olarak özelleştirme düşüncesinin KİT'ler üzerindeki doğrudan yansımaları izleyecektir. Bu amaçla, üçüncü alt başlıkta KİT'lerin özelleştirilmesinde nasıl bir yasal çerçeve benimsendiği ve özelleştirme genel yönetiminin nasıl sağlandığı araştırılacaktır. Son alt başlıkta ise çözülüşün sonuçları irdelenecek ve sonuçlar, KİT'lerin ekonomideki konumları da ele alınarak sorgulanacaktır.

İkinci bölümde KİT olgusunu daha iyi anlayabilmek için kullanılan çeşitli tablolarda yer alan bilgiler 2000 yılının verileri ile son bulmaktadır. Bu durumun temel nedeni, KİT'lerin idari, mali ve teknik açılardan denetimini sağlamakla yükümlü olan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 2002 yılından sonra bu yönde bir rapor hazırlamamış olmasıdır. 2000 yılından sonra KİT'lerin personel sayılarına, kâr-zarar durumlarına, yatırım oranlarına ve GSYİH içindeki paylarına ilişkin bilgilerin olmaması her ne kadar bir eksiklik gibi görünse de 1980 yılından sonraki mevcut veriler, nasıl bir KİT politikasının yürütüldüğünü göstermesi bakımından yeterli görünmekte ve 2000 yılı sonrasına da kısmen ışık tutmaktadır. Bu nedenle 2009 yılının ilk çeyreğinde 2000-2005 yıllarının verilerini içeren toplu bir rapor çalışmasını sürdüren Kurul'un bu bilgilerine ulaşılamamış olması çalışmanın bütününe olumsuz bir etkide bulunmamaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN KURULUŞ VE GELİŞME DÖNEMİ

Devletin ekonomide bizzat mal ve hizmet üretmek amacıyla sermayesinin tamamına ya da yarısına sahip olarak kurmuş olduğu kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), kamu ekonomisinin en temel gücüdürler. Cumhuriyet öncesinde KİT'lere pek rastlanmamaktadır. Bunun nedenleri, Osmanlı İmparatorluğu ekonomisine yabancı imtiyazlı şirketlerin egemen olması, kapitülasyonlar nedeniyle korumacı bir gümrük politikasının uygulanamaması ve devlet maliyesinin son derece zayıf bulunmasıdır.[1] Bununla birlikte, Türkiye tarihinde KİT'lerin kuruluşu tarım kesimine kredi sağlamak amacıyla 1863 yılında Niş vilayetinin Pirot kasabasında kurulan Memleket Sandığı ile başlamaktadır.[2] Bu kuruluş dışında Top Asistanesi, Beykoz Teçhizatı Askeriye Fabrikası, Feshane Fabrikası, Hereke Fabrikası gibi birçok fabrikanın KİT'lerin ilk örnekleri olduklarının söylenmesine karşın bu kuruluşların daha çok askeri amaçlı olması, tamamen devletin egemenliğinde olup idari ve mali özerkliğe sahip bulunmamaları açılarından bugün kullandığımız KİT kavramından uzak bir görünüm arz ettikleri görülmektedir.

Kamu yönetiminin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak kendilerine idari yapılanma içerisinde yer bulan KİT'lerin gerçek anlamda ilk örnekleri, Cumhuriyet dönemine denk düşmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarında bir-iki KİT'in kurulduğu görülmekle birlikte bu kuruluşlar esas olarak benimsenen devletçi kalkınma modeli çerçevesinde 1930'lu yıllarla hayat bulmuştur. Yine de 1923-1930 zaman dilimi, KİT'lerin kuruluş serüvenini anlayabilmede önemli bir

---

[1] Coşkun Can Aktan, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine: Özelleştirme**, Aklıselim Matbaası, İzmir, 1992, s.128.
[2] Aktan, **age.**, s.130.

basamaktır. Bu nedenle, Cumhuriyet'in ilanından başlayarak 1930'lu yılların başına kadar geçen dönemi "KİT'lerin oluşumunu önceleyen yıllar" olarak genel hatlarıyla gözden geçirerek KİT olgusunun asıl belirleyicisi olan 1930 yılından sonraki gelişmelere bakmak daha doğru olacaktır. 1930'dan 1950 yılının sonlarına kadar süren dönem ise KİT'lerin tam anlamıyla "kuruluş dönemi" olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemin kuruluş dönemi olarak nitelendirilmesi iki temel nedene dayanmaktadır. Birinci neden, bu dönem içerisinde yirmi bir KİT'in ekonomi sahnesine kazandırılmasıdır. İkinci neden, KİT'lerin bu dönemde iktisadi gelişme programının tam merkezine oturmasıdır. 1950'li yılların başından başlayıp 1970'li yılların sonuna kadar devam eden dönem, KİT'ler bazında 1930-1950 döneminden daha farklı özelliklere sahiptir. Öncelikle, bir önceki dönemde kamu ekonomisinin en önemli kolu olan KİT'ler, 1950-1980 döneminde bir görev çeşitliliği yaşamışlardır. Otuz yıllık bir zaman dilimiyle sınırlandırılabilecek olan bu dönemde KİT'ler ekonomik gelişmeden, piyasa ekonomisinin aksaklıklarını gidermeye kadar birçok göreve sahip olmuşlardır. 1950-1980 döneminin kuruluş döneminden diğer bir farkı da niceliksel temellidir. Bu dönemde yirmi yedi yeni KİT'in daha iktisadi alanda belirmesi 1950-1980 dönemini KİT'ler için "gelişme dönemi" olarak nitelendirmemize yol açmaktadır. Ancak 1950-1980 dönemi, kendi içinde türdeş bir özellik göstermemektedir. 1950-1960 dönemi, Demokrat Parti'nin iktidarında KİT'lerin özel sektörü destekleyici bir konuma sokulduğu, 1960-1980 dönemi ise kalkınma planları çerçevesinde KİT'lerin ekonomik gelişmeyi ve özel sektörü destekleyici güç olarak görüldüğü bir dönemdir.

A. KURULUŞ DÖNEMİ (1923-1950)

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti, ekonomik anlamda pek parlak olmayan bir tablo ile

karşı karşıya kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda yerli burjuvazinin olmaması, kamu ekonomisinin çok sınırlı bir pozisyonda kalması ve sanayinin gelişememesi yeni devletin ekonomik gelişmeye daha çok önem vermesine neden olmuştur. Bu nedenle, Kemalist kadro, siyasi bağımsızlığı ekonomik bağımsızlıkla perçinlemek amacıyla ülkenin ekonomik kalkınmasına öncelik vermiş fakat ekonomiyi tam olarak istediği gibi yönetememiştir.[3] Yönetici kadronun ekonomi yönetimini tam anlamıyla eline geçirememesinin en önemli nedeni, Lozan Antlaşmasıdır. Bu antlaşmanın Türkiye'ye yüklediği borçlar ve gümrük muafiyetleri, devletin fiilen ekonomiye müdahale etmesinin önündeki en büyük engeller olmuştur.[4] Bu dönemde Türkiye'nin ekonomi programlanmasını etkileyen diğer önemli nedenler, uluslararası ortamdan herhangi bir tehlike algılanmaması ve içte yeterli sermaye birikimin olmamasıdır.

İçsel ve dışsal faktörlerin bileşimiyle Türkiye, dönemin ekonomik ideolojisinin en güzel ifadesi olan İzmir İktisat Kongresi'nde belirlenen çizgiler dâhilinde liberal politikalara yakın bir ekonomik program izlemek zorunda kalmıştır. Ancak Kemalist kadronun benimsemiş olduğu bu ekonomik gelişme modeli, Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki yabancı sermaye ile olan ilişkilerden farklı olarak, doğrudan doğruya Batı'ya borçlanma yoluyla değil Batı'lı sermayenin desteğiyle yerli burjuvazinin yaratılması hedefiyle biçimlendirilmiştir. Çünkü Kemalist kadro, bağımsızlık mücadelesinin ülkenin özgül bir ekonomik sisteme kavuşturulmadığı koşullarda toplumsal ve siyasi tabanda süreklilik kazanamayacağının bilincine varmıştır. Bu dönemde dört KİT'in kurulması da bu kaygının bir sonucudur.

---

[3] Yahya Sezai Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923-1950)**, Yurt Yayınevi, Olgaç Matbaası, Ankara, 1982, s.418.

[4] Korkut Boratav, **Türkiye'de Devletçilik**, , Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1982, s.11.

Esas olarak bu üç nedenin belirlediği liberal politikaların nasıl bir iktisat modeli kurgulamak istediği, dönemin iki önemli gelişmesi incelendiğinde daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Ancak burada gözden kaçmaması gereken nokta, 1923-1930 döneminin salt kapitalist bir sistem kurmayı düşlemediğidir. Bu amacı, 1921'de kabul edilen Teşkilatı Esasiye Kanunu'na damgasını vurmuş olan şu sözlerde de görmek mümkündür: "*TBMM hükümeti, hayat ve istikbalini kurtarmayı yegâne maksat ve gaye bildiği halkı, emperyalizm ve tahakkümünden ve zulmünden kurtararak, idare ve hâkimiyetinin hakiki sahibi kılmakla gayesine vasıl olacağı kanaatindedir.*"[5]

1. İzmir İktisat Kongresi (27 Şubat-8 Mart 1923)

Cumhuriyetin ilk yıllarında devlet imkânlarının ekonomik gelişmeyi sağlayabilmede sınırlı kalması, devletin ekonomik alanlarda kaldıramayacağı yüklerin altına girmek istememesi ve kurulan yeni devlette ülkeyi yönlendirebilecek bir sosyal sınıf yaratabilme kaygısı[6] devletin ekonomide sadece destekleyici bir konumda olduğu ve ana gelişmenin özel teşebbüslere dayandırıldığı bir zorunluluk durumu yaratmıştır. Bu doğrultuda ekonominin alacağı yön, Şubat 1923'te İzmir'de toplanan Türkiye İktisat Kongresi'nde temel nitelikleriyle belirlenmiştir. Birçok sınıfın katılımıyla gerçekleşen hem ekonomik hem de sosyal açıdan büyük önem taşıyan İzmir İktisat Kongresi'nin başlıca iki amaçla toplandığı söylenebilir: Birincisi, tüccar, çiftçi, sanayici ve işçi kesimlerinin kendilerine özgü sorun ve isteklerini belirlemek ve bu kesimlerin hem kendi arasında hem de siyasal kadro ile

---

[5] Ulaş Kipal ve Özgür Uyanık, **Türkiye Mili İktisat Tarihi (Devletçilik)**, Kaynak Yayınları:323, Analiz Basım Yayın, İstanbul, 2001, s.41.

[6] Veysel Atasoy, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Nurol Matbaacılık, Ankara, 1993, s.61.

bütünleşmesini sağlayabilmektir. İkinci amaç, yabancı sermaye çevrelerine ekonominin gelecekte alacağı biçimi açıklamaktır.[7]

Kongrenin sonucunda sanayici ve tüccar sınıfın hâkimiyetiyle ortaya şöyle bir tablo çıkmıştır: Ekonomik kalkınmada umutlar, özel sektöre bağlanmalıdır. Devlet, ancak özel faaliyet inisiyatifinin son bulduğu noktada ve ona destek olmak amacıyla göreve girişmelidir.[8] Devletin ekonomide doğrudan girişeceği görevler, demiryolu, karayolu ve liman yapımı gibi ulaşım ağının kurulması, eğitim işlerinin yerine getirilmesi, bankacılığın temellerinin atılması ve iletişim ağının oluşturulması olarak belirlenmiştir.[9] Yani bu dönemde devlet, güvenlik ve savunma gibi asli, eğitim ve savunma gibi sosyal işlevlerle görevlendirilirken[10] ekonomiyi bir bütün olarak idare edebilme yetkisinden mahrum kalmıştır.[11]

2. Teşvik-i Sanayi Kanunu

1927 yılında yürürlüğe konulan Teşvik-i Sanayi Kanunu, 1923-1930 yılları arasında uygulanmış olan liberal eğilimli politikaları yansıtan en önemli belgelerden biridir. En genel ifadeyle özel girişimi desteklemek ve teşvik etmek amacını taşıyan kanun, özel sektöre sağlamış olduğu şu kolaylıklarla

---

[7] Yakup Kepenek, **Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi**, Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984, s.38.

[8] Seriye Sezen, **Türkiye'de Planlama, Devletçilikten Özelleştirmeye**, No: 293, TODAİE, Ankara, 1999, s.147.

[9] Muzaffer Senecer, 'Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci', **AİD**, C.XXIV, Sayı:4, 1991, s.26.

[10] Filiz Demirci Güler, 'Türk Kamu Yönetiminin Evrimi', **AİD**, C. XXXVI, Sayı:1, 1 Mart 2003, s.10.

[11] Liberalizm, en genel ifadeyle, teşebbüs, mülkiyet ve rekabet özgürlüklerinin korunmasını savunan bir doktrindir. (Aktan, 'Liberalizm ve Ahlak', "http://www.canaktan.org/din-ahlâk-felsefesi/ liberalizm-ahlâk.htm." 27.10.2003) Bu doktrinin temel unsurları; özgür ya da özerk birey, tamamen piyasa kurallarına göre işleyen bir ekonomik düzen ve sadece güvenlik, adalet ve eğitim gibi işlevlerle sınırlandırılmış ve ekonomik sistemden mümkün mertebe uzak tutulan devlettir.

dönem boyunca izlenen iktisat anlayışını gözler önüne sermektedir:[12]

► Devlet arsaları, bedelleri on yıl içinde ödenmek üzere özel teşebbüse devredilecektir.

► Özel teşebbüs, bina, arazi ve kazanç gibi vergilerden muaf tutulacaktır.

► Üretimde kullanılacak hammadde ve malzemeler gümrük vergisinden muaf tutulacaktır.

► Devlet kuruluşları, ithal mala oranla %10 pahalı da olsa yurtiçi üretimi tercih edeceklerdir.

Ekonomide nasıl bir program izleneceğinin ana hatlarını ortaya koyan bu kanun da bundan böyle özel sektörün kalkınma amacında kamu ekonomisine göre bir öncelik kazandığını göstermektedir. Devlet kuruluşlarının yerli bir burjuva sınıfı yaratılmasında özel teşebbüsün arkasında yer aldığının ve özel sektörün önünde bir engel olmasının önüne geçilmek istendiğinin bir diğer sonucu da bu dönemde kurulan özel şirket sayısındaki artıştır. Yedi yıllık dönemde 201 anonim şirketin kurulması,[13] döneme hakim olan kalkınma stratejisinin iyi bir örneğidir.[14]

Kuruluş döneminin ikinci halkası olan 1930-1950 dönemi ise 1923-1930 döneminden farklı olarak ekonomik ve toplumsal yaşamda devletçilik politikalarının uygulandığı ve bu politikalar doğrultusunda KİT'lerin ekonomide önemlerinin gittikçe arttığı bir süreçtir. 1920'li yılların sonuna doğru dış ticaret bilançosunun açık vermeye başlaması, ülkeye gelen yabancı sermayeden beklenen olumlu yararların sağlanamaması, devlet yönetiminde

---

[12] İlhan Keser, **Türkiye'de Siyaset ve Devletçilik**, 1.B., Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993, s.80.

[13] Kipal ve Uyanık, **age.**, s.61.

[14] 1923-1930 döneminde kurulan bu 201 şirketin %33'ünün yabancı ortaklı olması ve bu şirketlerin %15.4'ünün bankacılık alanında faaliyette bulunması da dönem boyunca izlenen liberal politikaların bir başka göstergesidir. (Özlem Özgür, **100 Soruda Sanayileşme ve Türkiye**, Gerçek Yayınevi, Yelken Matbaası, İstanbul, 1976, s.166.)

rüşvet ve yolsuzluk iddialarının had safhaya ulaşması ve bu olayların halk üzerinde olumsuz etkiler yaratmasından dolayı Türkiye, 1930 yılı ile birlikte yeni iktisadi arayışlara girmeye başlamıştır.[15] Bu yeni arayışların sonucu, devletin ekonomide daha aktif olarak rol aldığı bir ekonomik model olan devletçilik politikası olmuştur.

Türkiye'nin benimsemiş olduğu devletçilik modelinin oluşumunda her ne kadar içsel faktörlerin ağırlığı hissedilse de bu faktörleri etkileyen ve şekillendiren dönemin uluslararası ilişkileri de önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle, 1929 ekonomik buhranı da göz önünde bulundurularak 1930-1950 dönemini, kendi içerisinde 1930-1940, 1940-1945 ve 1945-1950 dönemleri olarak üç ana tarihsel bölümde incelemek daha doğru olacaktır. 1930-1940 dönemi, 1929 ekonomik buhranının biçimlendirdiği bir çerçevede Türkiye'nin uluslararası arenada bir denge politikası güttüğü yıllar olmuştur. Bu dönemde özellikle Sovyetler Birliği ile girilen ikili ilişkiler Türkiye'nin kalkınma politikalarını yakından etkilemiştir. Sovyetler Birliği, ittifak arayışları çerçevesinde Türkiye'ye geniş kredi imkanları sağlamış ve bu krediler sanayileşme planlarında kullanılmıştır.[16] 1935 yılı ise 1. Dünya Savaşı'ndan kalan çözüme kavuşamamış konuların tekrar bir çatışma ortamı yarattığı önemli bir yıldır. Türkiye için de hem siyasi hem de ekonomik açıdan önem taşıyan bu yıl, özellikle 1. Dünya Savaşı'nda çektiği sıkıntıları yaşamamak için devlet eliyle sanayileşmeye hız verdiği bir döneme denk düşmektedir. VI. İnönü Hükümeti'nin programında yer alan KİT'lerin

---

[15] 1923-1930 döneminde mevcut bulunan 65.245 işyerinin %96.82'si fabrika üretimiyle ilgilenmeyen küçük zanaat işletmelerinden oluşmaktaydı. Dönem boyunca yapılan ithalatın %90'ı ise sanayi ürünlerini içeriyordu. Sanayi ürün ithalatının %70'inin tüketim mallarından oluşması da özel kesimin toplumun ihtiyaçlarını karşılamaktan çok uzak olduğunu göstermektedir. (Özgür, **age.**, s.167.)

[16] Baskın Oran, 'Dönemin Bilançosu, 1923-1939', **Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** (Ed: Baskın Oran), C.I, I.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, s.247.

kuvvetlendirilmesine ve çoğaltılmasına çalışılacağının[17] belirtilmesi, bu kaygının bir yansımasıdır. 1933 yılından 2. Dünya Savaşı'nın son bulduğu 1940 yılına kadar on iki KİT'in kurulmasının arkasında yatan en önemli nedenlerden biri, uluslararası ilişkilerde yaşanan bu gelişmelerdir.

Devletçi politikaların ikinci dönemi olan 1940-1945 yılları, 2. Dünya Savaşı'nın etkisiyle ülkede savaş ekonomisinin hakim olduğu bir zaman dilimidir. Bu dönemde devlet bütçesinin ağırlığı savunma harcamalarına ayrıldığından sanayileşme sürecinde bir durgunluk dönemine girilmiştir.[18] Savaşa girmemesine rağmen savaşın yıkıcı etkilerini üzerinde hisseden Türkiye için bu dönem iktisadi göstergeler bakımından pek olumlu tablolar ortaya koymamıştır. Paranın değer kaybetmeye başlaması, enflasyon oranındaki tırmanış ve belki de en önemlisi savaştan rant sağlayan bazı kimselerin ortaya çıkması dönemin önemli özellikleri olarak belirmektedir. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırabilmek için 1940-1945 yılları arasında iki önemli kanunun çıkarıldığı görülür. Bunlardan ilki, Milli Korunma Kanunu, ikincisi de Varlık Vergisi'dir. 1940 yılında çıkarılmış olan Milli Korunma Kanunu ile hükümete ekonominin bütününü düzenleme konusunda birçok yetkiler verilmiş ve belli şartlarda geçici devletleştirmenin yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.[19] Dönemin önemli karakteristiklerinden bir diğeri, 1942 yılında çıkarılan Varlık Vergisi'dir. Savaş vurgunculuğu sonucunda elde edilen kârların bir kısmını vergilendirmek, spekülatörleri ellerindeki stokları pazara sürmeye zorlayarak karaborsacılığı önlemek ve hükümet bütçesi üzerindeki yükleri hafifletmek amacıyla çıkarılan Varlık Vergisi'nden hükümet, beklenen olumlu

---

[17] Nuran Dağlı ve Belma Aktürk, **Hükümetler ve Programları 1920-1960**, C.I, Yayın No:12, TBMM Basımevi, Ankara, 1988, s.47.
[18] Keser, **age.**, s.102.
[19] Boratav, **age.**, s.247.

sonuçları alamamıştır.[20] Savaş ekonomisinin geçerli olduğu 1940-1945 yılları arasında her ne kadar sanayileşme alanında büyük bir durgunluk göze çarpmaktaysa da devletin iktisadi sahada aktif görevler üstlendiği görülmektedir. Özel sektörün ülke ekonomisine büyük bir katkısının olmadığı bu dönemde devlet tarafından dört KİT'in kurulması da hâla kamu ekonomisinin çok güçlü bir pozisyonda olduğunu göstermektedir.

Devletçilik döneminin kırılgan halkası olan 1945-1950 yılları, devletçilik politikasından fiilen vazgeçildiği yıllardır.[21] "Yeni devletçilik" olarak adlandırılan dönemin başlangıç aşaması olan bu geçiş yılları, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan birçok önemli değişime tanıklık eden bir özelliğe sahiptir. Savaşın sona ermesiyle birlikte başlayan soğuk savaş ortamında Türkiye, kendisine Batı Bloku'nu yakın hissetmiş ve ABD'nin oluşturduğu Bretton Woods sisteminde yerini almıştır. Bu sistemin ürünü olan IMF ve Dünya Bankası programları dâhilinde de Türkiye, uluslararası kapitalist sistemin etkilerini yavaş yavaş hissetmeye başlamıştır. 1946 yılında M. Thornburg tarafından Türkiye'ye yönelik olarak hazırlanmış olan '*Türkiye'nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi*' adlı rapor, Türkiye için öngörülen bu değişim programını gözler önüne sermektedir. Bu raporda Türkiye'nin devletçilik politikasından vazgeçmesi ve Karabük Demir-Çelik Fabrikası'nın satılması gerektiği vurgulanmaktadır.[22] Bu dönemde yalnız muhalefetteki Demokrat Parti'nin değil aynı zamanda iktidardaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin söylemlerinde de devletçilikten uzaklaşıldığı görülmektedir. Yeni devletçilik dönemine geçiş niteliği taşıyan bu evrede Türkiye, siyasi alanda gösterdiği dönüşümünü iktisadi alanda da göstermeye başlamış ve

---

[20] Tamer Müftüoğlu, **Girişimcilik**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:956, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları:524, Eskişehir, 2001, s.57.

[21] Boratav, **age.**, s.95.

[22] Oran, 'Dönemin Bilançosu 1945-1960', **Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar**, s.488.

yavaş yavaş özel sektöre öncelik veren bir politika izlemeye başlamıştır. Ancak bütün bu politikaların etkisi 1950 yılından sonra netlik kazanmaya başlayacaktır.

Yirmi yıllık bir zaman dilimiyle sınırlandırılabilecek olan Türk devletçilik politikası, bu bağlamda dönemin farklı zaman dilimlerinde farklı şekillerde algılanmıştır. Dönem boyunca kavramın ana hatlarında bazı değişiklikler yaşanmış olması, devletin mal ve hizmet üretimine bizzat girmesi anlamına gelen devletçilik olgusunun bilinmeyenlerini daha ayrıntılı bir şekilde ortaya koymayı gerektirmektedir. Çünkü 1930 yılıyla birlikte Türkiye'nin iktisat politikasının genel çerçevesini çizen devletçilik kavramı, KİT olgusunun doğmasındaki en önemli iktisat politikasıdır.

3. Devletçilik Nedir?

Devletçilik, kamu ve özel sektörün birlikte ve uyum içinde çalıştığı bir ekonomik sistemdir.[23] Bu ekonomik sistemde devlet, kamu yararının gerektirdiği her türlü konuda başat rol oynamakta ve tekel niteliği taşımayan alanlarda ise özel sektör üretimde bulunmaktadır. Devletçiliğin temel mantığı, müdahalecı bir iktisat politikasının benimsenmesi ve bunun sonucunda devlet işletmeciliğinin ortaya çıkmasıdır. Bu bağlamda devletçilik, ülkenin siyasi bağımsızlığını hızla kalkınarak ekonomik bağımsızlıkla pekiştirmeyi amaçlayan bir politika aracıdır. Ağustos 1935'de Bayar, İzmir'de yapmış olduğu bir konuşmada devletçiliği şöyle tanımlamıştır:[24]

---

[23] Fethi Naci, **100 Soruda Atatürk'ün Temel Görüşleri**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1968, s.69.

[24] Bilsay Kuruç, **İktisat Politikasının Resmi Belgeleri (Söylev, Demeç ve Yazılar)**, No:15, Türk İktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Ankara, 1963, s.97.

"....Devletçiğin bizce manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini esas tutmak fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak memleket iktisadiyatını devletin eline alması...Bizim takip ettiğimiz yol, liberalizmden başka bir sistemdir."

O zamanlar için önemli bir soru ve sorun olan devletçiliğin liberalizme mi yoksa sosyalizme mi yakın olduğu konusunu açıklaması ve devletçilikten ne anlaşılması gerektiğini netliğe kavuşturması açısından Atatürk'ün şu sözleri de ilgi çekicidir: [25]

"İzlemeyi seçtiğimiz devletçilik ilkesi, bireylerden tüm üretim ve dağıtım araçlarını almayı amaçlayarak iktisadi alanda özel ve kişisel teşebbüs ve eyleme hiç yer bırakmamak değildir."

Kamu ve özel sektörün birlikte ve yanyana faaliyet gösterdikleri karma ekonomik sistem, Paul A. Samuelson tarafından şu şekilde tanımlanmaktadır:[26] Karma ekonomi, özel sektörle kamu sektörünün piyasa ekonomisi çerçevesinde oluşan serbest karar ve tercihlerle siyasal karar ve tercihlerin, kişisel hak ve özgürlüklerle sosyal sorumlulukların ve kişisel refah kriteri ile sosyal refah ölçülerinin karıştırılıp harman edildiği bir düzendir. Bu çerçevede karma ekonomi, sadece özel girişime dayanan bir iktisat politikası değildir. Samuelson'ın karma ekonomi tanımlamasına göre; her ne kadar devlet ve özel sektör, piyasa

---

[25] Osman Akyar, 'Devletçilik Kavramı', **Türkiye'de Devletçilik**, (Ed:Nevin Coşar), 1.B., Bağlam Yayınları, Bayrak Matbaası, İstanbul, 1995, s.189.

[26] Ahmet Kılıçbay, **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, 5.B., Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Minpa Matbaacılık, 1994, s.43.

ilişkileri çerçevesinde özgürce hareket etseler de sosyal refah kriteri ilkesi gereğince devlet ekonomik faaliyetlere çeşitli yönlerden ve yoğun müdahalelerde bulunmaktadır.[27] Yani karma ekonomi, üretimde devlet teşebbüslerinin yanı sıra özel sektör kuruluşlarının da yer aldığı ve kişi haklarıyla toplumsal hakların iç içe geçtiği bir ekonomik model olarak karşımıza çıkmaktadır.[28] Samuelson'ın yapmış olduğu bu tanımlama ve Atatürk'ün devletçilik kavramından ne anlaşılması gerektiğini özetleyen yukarıdaki sözleri birlikte değerlendirildiğinde 1930-1950 döneminde karma ekonomik modelin benimsendiği görülmektedir. Karma ekonomi kurallarının hakim olduğunun bir başka göstergesi, Peker Hükümeti'nin programıdır. Programa göre; devlet işletmeleri ile özel teşebbüsler arasında farklı bir işlem yapılmaması esastır ve bu iki sektör kuruluşları arasında işbirliğinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, devlet işletmeleri ile özel teşebbüs arasında kesin bir ayrım yapılmayacaktır. Kamu kuruluşları, özel teşebbüs tarafından başarılabilecek alanlarda da faaliyette bulunabilecektir.[29]

Atatürk'ün ve Bayar'ın da ifade ettikleri ve Peker hükümetinin programında da yansımasını bulmuş olan bu politikanın ayırt edici özelliği, devletin ekonomide sadece düzenleme ya da sadece özel sektörü destekleme fonksiyonlarıyla yetinmeyip iktisadi alanda fiilen üretime katılmasıdır.[30] Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanmış olan devletçilik anlayışının şu özelliklere sahip olduğu görülmektedir:[31]

---

[27] Mükerrem Hiç, **Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye**, No:342, 2.B., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1974, s.79.

[28] Kılıçbay, **age.**, s.43.

[29] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.125.

[30] Sencer, **age.**, s.28.

[31] S. Rıdvan Karluk, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İstanbul, 1994, s.17.

► Devletçilik, sadece kamu ekonomisine dayanmamaktadır. Bazı tekeller hariç özel teşebbüs de her alana girebilmektedir. 1937 yılında iktidara gelen Bayar Hükümeti'nin programında da devlet işletmeciliğinin özel sektörün giremediği ve doğrudan korunması gereken alanlarda yoğunlaşacağının[32] belirtilmesi katı bir devletçilik anlayışının benimsenmediğini göstermektedir. 1933 yılında çıkarılmış olan bir yasaya dayanılarak Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanan özel teşebbüse de makine ithalinde gümrük muafiyetinin tanınması devletçiliğin nasıl algılandığını kanıtlamaktadır.[33]

► Devletçilik, Türkiye'nin ve dünyanın o günkü koşullarından doğmuş olan bir politika anlayışıdır. İsmet İnönü, Türkiye'nin böyle bir anlayış içerisinde devletçi bir politika izlemek zorunda olduğunu 30 Ağustos 1930'da Sivas Demiryolu'nun açılışında şu şekilde ifade etmiştir:[34]

> *"Liberalizm nazariyatı (kuramı), bütün bu memleketin güç anlayacağı bir şeydir. Biz iktisadiyatta hakikaten mutedil (ılımlı) devletçiyiz. Bizi bu istikamete sevk eden bu memleketin ihtiyacı ve bu memleketin fitri (yaratılıştan) temayülüdür."*

1930-1950 yılları arasında uygulanmış olan devletçilik anlayışını, Bayar'ın ve İsmet İnönü'nün da belirttiği gibi liberalizm ya da sosyalizm olarak adlandırmak mümkün değildir. Çünkü uygulanan iktisat politikaları, "ne bırakınız yapsınlar" anlayışına ne de "sosyalist iktisat politikalarına" dayanmaktadır. Bu dönemde uygulanmış olan devletçilik anlayışı, döneme özgü

---

[32] Dağlı ve Aktürk, age., s.72.
[33] Kipal ve Uyanık, age., s.115.
[34] Kuruç,age., s.9.

bazı çalışmalarda olduğu gibi özel mülkiyetin önüne geçmenin bir aracı olarak değil, ülkenin geçmiş tecrübelerinden doğan bir politika anlayışının uzantısı görünümündedir.

4. Devletçiliğin Ortaya Çıkış Nedenleri

Türkiye, dış nedenler ve bu nedenlerin etkilediği iç nedenlerden dolayı 1930 yılından sonra devletçi bir iktisat politikası benimsemeye başlamıştır. 1929 ekonomik buhranı temelinde şekillenen anlayışa göre; devletin ekonomide daha çok söz sahibi olması gerekmektedir. Böylece devlet, hem piyasalarda üretilmeyen malları üreterek vatandaşlarının gereksinim duyduğu malları sağlamış olacak hem de piyasayı kendi isteği doğrultusunda yönlendirebilecektir. Devletin özellikle ekonomik alanda daha aktif davranarak bir an önce sanayileşmenin sağlanması amacını taşıyan devletçilik politikasının uygulamaya konulmasının nedenlerini iç ve dış nedenler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

a) İç Nedenler:

► Türkiye'nin ihracat yaptığı ülkelerin yaşadığı ekonomik sıkıntılar nedeniyle Türkiye'nin dış ticaret gelirlerinin azalması.

► Ekonomik gelişmeyi sağlayacak ana sektörün seçilmesi.[35] Devletçilik anlayışının sanayileşmeye dayanmasının gerektiğini İktisat Bakanı Şakir Bey, Nisan

[35] Marek Dobrowski, 'The Role of The Government in Postcommunist Economies', **Privatization, Liberralization and Destruction, Recreating The Market İn Central And Eastern Europe**, Laszlo Csaba (Editör), Darmouth Publishing Companay Limited, Hampshire, 1994, s.23.

1930'da Sanayi Kongresi'nin açılışında şu sözlerle dile getirmiştir:[36]

> *"...Memlekette yetişen ham maddelerin sadece rençperi değil, ayni zamanda imalcisi de olmalıyız. Her kurulan fabrika yalnız onu kuranın kâr ve zararı ile alakadar hususi bir teşebbüs değil, ayni zamanda memleket iktisadiyatının seviyesi üzerinde doğrudan doğruya müessir (iz bırakan) olan bir amildir."*

Ekonomik gelişme modelinde böyle bir anlayışın benimsenmesinin iki temel nedeni bulunmaktadır. İlk neden, yabancı sermayeye güven duyulmamasıdır. İkinci neden de özel sermayenin kalkınmanın motoru olacak güce sahip olamamasıdır. Haziran 1932'de bütçe görüşmeleri sırasında Parti Genel Sekreteri olan Recep Peker de bu durumu şu sözlerle açıklamıştır:[37]

> *"Tek vatandaşın yapamayacağı, tek vatandaşlardan mürekkeb (oluşmuş) şahsiyeti hükmiyenin hususi şirketlerin yapamayacağı işleri devlet yapmalıdır."*

Aynı konuda Bayar da devletin sanayileşme alanında neden aktif bir rol aldığını şu şekilde özetlemiştir:[38]

> *"Milli sermayelerin, çabuk ve maksatlarına uygun bir bünye alabilmesine kifayet edecek kadar çok kuvvetli olmaması bir nedendi. Diğer taraftan dünya ekonomik*

---

[36] Kuruç, age., s.9.
[37] Kuruç, age., s.18.
[38] Kuruç, age., s.32.

şartlarının geçirdiği istihaleler (değişiklikler), devleti, sanayi işleri ile daha yakından ve radikal olarak uğraşmaya sevk etti."

► Devletçi bir kalkınma politikası benimsenmesinin bir diğer nedeni, 1928 yılının sonunda Lozan Antlaşması'nın hükümlerinden olan bazı vergi düzenlemelerinin ve gümrük sınırlamalarının ortadan kalkması sonucunda devletin ekonomik alanda serbestçe karar alabilme şansına sahip olmasıdır. Devletin iktisadi alana müdahale etmesini zorlaştıran bu durumun bir engel olmaktan çıkması sonucunda devlet, yerli üreticileri dış rekabete karşı koruyabilmek için daha rahat davranma şansını yakalamıştır. Bu amacı, Nisan 1930'da Sanayi Kongresi'nin açılışında İktisat Bakanı Şakir Bey şu sözleriyle belirtmiştir:[39]

"Nasıl ki bir çocuğun, anasının, babasının himayesine olan ihtiyacı derece derece azalır ve o, bir gün müstakil bir fert olarak cemiyete atılırsa himaye edilen sanayi şubeleri de böyle dünya rekabetine hazırlanmak için himaye edildiklerini bilmelidirler."

► Bu şekilde bir ekonomi politikasının izlenmesinin son iç nedeni, Teşviki Sanayi Kanunu'ndan beklenen olumlu gelişmelerin elde edilememesidir. 1927 yılında uygulamaya sokulan bu kanun, zaman içerisinde ekonomiyi ateşleyememiş ve dönemin sonuna doğru işsizlik ve ekonomik durgunluk önemli seviyelere ulaşmıştır. Yaşanan ekonomik darboğazdan dolayı da

---

[39] Kuruç, age., s.9.

Türk halkının gözünde kutsal bir konuma sahip olan devlet eliyle sıkıntılardan kurtulabileceğine dair düşünceler, yaygınlık kazanmaya başlamıştır.

b) Dış Nedenler:

► 1929 ekonomik buhranı, Türk ekonomisi üzerinde dış ticaret hadlerinin bozulması, ithalat hacminin daralması ve hükümetin bütçe gelirlerindeki azalışlar olarak bazı etkilerde bulunmuştur.[40] 1929 buhranının Türk ekonomisi üzerindeki bu etkileri, daha çok dolaylı etkiler olmasına karşın ekonomik buhran, dünya ekonomisi üzerinde daha derin yaralar açmıştır. Bu nedenle, buhranın yarattığı ekonomik darboğazdan kamu harcamalarının arttırılması ve hükümetlerin ekonomiye müdahalesiyle kurtulmanın mümkün olacağı yaygınlık kazanan bir anlayış olmaya başlamıştır.[41] Keynezyen model olarak adlandırılan bu politika anlayışına göre; devlet, dar gelirlilerin alım gücünü arttırarak ekonomik büyümeyi destekleyecek ve ülke içerisinde üretilmeyen malları üretmeye başlayacaktır. Keynes'in teorilerine göre; devlet, sadece piyasaların düzenli çalışmasını sağlamayı amaçlayan bir mekanizma değil aynı zamanda bizzat ekonomide üretici konumda olan bir işleve sahip olmalıdır. Bu çerçevede, devletin başvurabileceği ekonomi politikaları dört ana

---

[40] Tezel, **age.**, s.216. 1929 Buhranı'nın Türk ekonomisini bu şekilde etkilemesinin ilk nedeni, Türk Lirası'nın değer kaybetmesidir. Krizden önce bir İngiliz Sterlini 1.001kuruş iken, krizden hemen sonra 1.025 kuruş olmuştur. İkinci neden, tarımsal ürün fiyatlarının düşmesiyle yaşanan ihracat gelirlerindeki azalmalardır. Dış ticaret dengesini bozarak ekonomiyi etkiyen son neden, ithalat değer ve miktarında görülen artıştır. 1928'de 750.482 ton olan ithalat miktarı, 1929'da 965.606 tona çıkmıştır. (Kipal ve Uyanık, **age.**, s.74-76)

[41] Kepenek, **age.**, s.63.

başlık altında toplanabilir:[42] Maliye politikası, para politikası, devletin ekonomiye dolaysız müdahalesi ve devletin bizzat mal ve hizmet üretmesi. İşte KİT'lerin ortaya çıkışı, diğer üç politikayla da ilişkili olmakla birlikte devletin piyasada bizzat üretici olmasının bir sonucudur.

► Sovyetler Birliği'nin uygulamaya koyduğu planlı sanayileşme modeli ekonomide önemli ilerlemeler yaşanmasına neden olmuş ve bu durum da Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin dikkatini çekmiştir. Bayar, Temmuz 1935'de Sovyetler Birliği'ne giderken yapmış olduğu bir konuşmada iktisadi alanda hızlı bir kalkınma gerçekleştirmek isteyen Türkiye'nin Sovyetler Birliği'nin sanayileşme modelinden esinlendiğini şöyle dile getirmiştir:[43]

> *"Biliyorsunuz ki, sanayileşme alanında Sovyetler'le yaptığımız emek birliği son zamanlarda çok güzel sonuçlar vermiştir. 15 seneden beri bu büyük komşularımızla her vakit artan bir dostluk ve çalışma birliği yürüttük. Bunun ekonomi alanında da belirmeleri çok verimli olmuştur. Yeni kalkınma planında Sovyetler'le aynı şekilde elbirliği edeceğimize işkil (şüphe) yoktur. Sovyetler'in ekonomi alanındaki büyük başarılarını yerinde ve yakından görebileceğim için çok seviniyorum."*

Sovyetler Birliği'nin izlemiş olduğu ekonomik programın Türk ekonomisi üzerindeki bir diğer etkisi de sanayileşme

---

[42] Kemâli Saybaşılı, **Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985)**, Birey Toplum Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1986, s.18.
[43] Kuruç, **age.**, s.38.

planlarında ortaya çıkmıştır. Sovyetler'in izlemiş olduğu kalkınma planları dahilindeki sanayileşme hareketinin olumlu sonuçlar vermesi, Türkiye tarafından da dikkatle izlenmiş ve Türkiye'deki yansımaları da beş yıllık sanayileşme planları olarak belirmiştir. 1930'lu yıllarda uygulanmaya başlanan devletçilik politikasının merkezi bir noktasına denk gelen bu planlar, KİT olgusunun belirmesi açısında da büyük önem taşımaktadır.

5. Beş Yıllık Sanayileşme Planları

Özel sektörün ekonomiyi sürükleyecek güce sahip olmaması nedeniyle ve ülkenin ekonomik kalkınmasını hızla gerçekleştirebilmek amacıyla uygulamaya konulan bu planların ana karakteristikleri, kalkınma sürecinde sanayileşmeye ve hammaddesi ülke içerisinde bulunan üretim kollarına öncelik vermesi, özel sektör yatırımlarını içermemesi ve devletin dar anlamda sınaî yatırımlarını ihtiva etmesidir.[44] Dönemin uluslararası ilişkileri temelinde Sovyetler Birliği'nin ekonomik desteğiyle uygulamaya konulan bu planlar, Türkiye için planlamanın ilk adımını oluştururken bir anlamda da Türkiye'nin dünya kapitalist sistemine başkaldırışını temsil etmektedir. 1. Dünya Savaşı'ndan sonra kapitalist gelişme çizgisi içinde Dünya, Türkiye'ye tarıma dayalı gelişme ödevi yüklemişken; Türkiye, sanayileşme planı ile bu dayatmaya karşı olduğunu belirtmiştir.[45] 1933-1938 yıllarını kapsayan birinci beş yıllık sanayileşme planı, esas olarak ham maddeleri ülke içerisinde yetişen ve yakın bir zamanda gelişmesi beklenen sanayi kollarına yönelmiştir. Bu sanayi kolları, büyük sermaye ve teknik kuvvete ihtiyaç gösteren sanayi faaliyetleri olduklarından tesislerin inşaası devlete

---

[44] Turgut Tan, **Planlamanın Hukuki Düzeni**, No: 154, TODAİE, Ankara, 1976, s.5.

[45] İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu**, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi No:3, ODTÜ, Yurt Yayınevi, Olgaç Matbaası, Ankara,1982, s.185.

bırakılmıştır.[46] İthal ikameci sanayileşmenin ilk nüvesi olan bu plan[47], asıl olarak ülkenin o günkü üretim ihtiyaçlarını karşılamak için uygulamaya konulmuştur.

Birinci beş yıllık sanayileşme planının olumlu sonuçlar vermesi[48] üzerine hükümet, ikinci bir planı yürürlüğe koyma çalışmalarına başlamıştır. İkinci plan, birincisinden farklı olarak ülkede ihraç maddeleri endüstrisini geliştirmeyi amaçlamıştır.[49] Birinci planda daha çok madencilik ve imalat sanayine vurgu yapılırken; ikinci planda enerji ve ulaştırma sektörleri de kapsama alınmıştır.[50] Birinci sanayileşme planına göre daha ayrıntılı olan ikinci beş yıllık sanayileşme planı, 2. Dünya Savaşı'nın patlak vermesi ve planın hayata geçirilebilmesi için yeterli kaynağın temin edilememesi üzerine kendisine uygulama alanı bulamamıştır.

Sanayiden dış ticarete, vergi sisteminden bankacılık alanlarına kadar birçok alanda etkili olan devletçilik politikalarının en önemli sonucu, ekonomik sisteme yeni kuruluşların kazandırılmasıdır. KİT olarak adlandırılan ve kalkınmanın bizzat devlet eliyle sağlanması[51] amacıyla mal ve

---

[46] Afet İnan, **Türkiye Cumhuriyeti'nin İkinci Sanayi Planı**, Türk Tarih Kurumu Yayını, 16. Seri, Ankara, 1973, s.4.

[47] Türkiye, 1963 yılıyla birlikte planlı gelişme stratejisini benimsemiştir. Planlı gelişme modelinin en önemli özelliği, beş yıllık dönemleri içeren kalkınma planlarıyla ekonominin bütününü kontrol almak isteğidir. Bu planlar, 1930'lu yıllarda uygulanmış olan sanayileşme planlarından her ne kadar daha kapsamlı olsalar da benimsenen ithal ikameci sanayileşme modeliyle bir anlamda bu planların devamı olma özelliğine sahiptirler.

[48] Birinci sanayileşme planı ile sekiz yeni KİT'in üretim sahnesine kazandırılması, o dönem için Türk ekonomisinde sanayileşmenin önemli boyutlara ulaşmasına yol açmıştır. Ülkenin ihtiyaç duyduğu birçok malın ve hizmetin ithalatla değil de yerli üretimle karşılanması hem dış ticaret seviyelerine olumlu yansımalarda bulunmuş hem de ekonomik bağımsızlığın kazanılmasında önemli bir adım olarak nitelendirilmiştir.

[49] Tezel, **age.**, s.276.

[50] Tezel, **age.**, s.278.

[51] Devletçilik politikalarının KİT'ler üzerindeki ilk yansımaları, Devlet Sanayi Ofisi'nin ve Türk Sanayi Kredi Bankası'nın 1930'ların başında kurulmasıyla görülür. Artık, kalkınma bizzat devlet eliyle sağlanacaktır. Kalkınma sürecinde değişen bu

hizmet üretimine girişen bu kuruluşların ortaya çıkış nedenlerini daha ayrıntılı incelemek KİT kavramının nereye oturtulması gerektiği açısından büyük önem taşımaktadır.

6. Devletçilik Politikasının Sonucu: Kamu İktisadi Teşebbüsü

KİT'ler, devletin artan ekonomik ve sosyal görevlerinin bir uzantısı olarak ortaya çıkmış olan kuruluşlardır. Devletin özellikle 1930'lu yıllardan sonra iktisadi gelişmeye yön ve biçim vermesinin aracı olan KİT'ler, en genel anlamda devletin mal ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek için kurduğu tüzel kişilikler olarak tanımlanmaktadır. Geçmişten günümüze kamu mülkiyetinde olma, özel hukuk hükümlerine göre faaliyette bulunma, idari ve mali özerkliğe sahip olma, sadece piyasa mantığı çerçevesinde değil sosyal fayda kriteriyle de çalışma ve tüzel kişiliğe sahip olma gibi ortak özelliklere sahip olan KİT'lerin kamu ve özel sektör anlayışının bir bölgesinde kendisine bir kesişme noktası bulduğu görülür. Daha özel bir ifadeyle KİT'ler, kamunun özel sektöre ya da özel sektörün kamuya kendilerini en yakın hissettikleri noktada bir köprü işlevine sahip olan kuruluşlardır ve bu özellikleriyle de karma ekonomik modelin en önemli unsurlarıdır.

KİT'lerin kuruluş nedenleri, ülkeden ülkeye değişmektedir.[52] Bir ülkenin sahip olduğu ekonomik sistem, siyasi

---

anlayışı Devlet Sanayi Ofisi'nin, Sanayi ve Maadin Bankası'nın yerine geçişinde de görmek mümkündür. 1925 yılında kurulan Sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluş kanununda özel sermayeyle ortaklığın zorunlu kılınmasına ve sadece devlet sermayesiyle bir teşebbüsün kurulamayacağının belirtilmesine karşılık Devlet Sanayi Ofisi'nin Kuruluş kanununda bu tür bir hüküm bulunmaması ve bu kuruluşun Sanayi ve Maadin Bankası'nın yerine kurulması 1923-1930 döneminden farklı bir kalkınma modelinin benimsendiğini göstermektedir. (Kipal ve Uyanık, age., s.102.)

[52] Türkiye'de KİT olarak adlandırılan kamu ekonomik kuruluşları Batı'da da benzer adlarla ekonomideki yerlerini almışlardır. İngiltere'de "Ulusallaştırılmış Endüstri" ya

ve ideolojik düşünceler, KİT'lerin kuruluş nedenlerini belirlerken yine de ortada bazı ortak nedenler görülmektedir. Örneğin, sermaye birikimi bakımından yeterli kaynağa sahip olmayan ülkelerde KİT'ler, sanayileşmenin birer aracı olarak kabul edilmişken; gelişmiş ülkelerde KİT'ler, daha çok kamu hizmeti niteliği ağır basan alanlarda hizmet verebilmek amacıyla kurulmuşlardır.[53] Dünyada KİT'lerin ortaya çıkış nedenleri, genellikle ekonomik krizler, savaş sonrası kalkınma çabaları ve sol hükümetlerin iktidara gelmeleri ile örtüşmektedir. Bu genellemeyi Türkiye'de KİT'lerin kurulması açısından da yapmak mümkündür. Bu bağlamda Türkiye'de KİT'lerin kuruluş nedenleri ekonomik, sosyal ve siyasi nedenler olmak üzere üç ana başlık altında ele alınmaktadır.

---

da ABD'de "Kamu Teşebbüsü" adlarıyla anılsalar da bu kuruluşlar bizim bildiğimiz KİT'lerdir.

[53] Fikret Artan, **KİT'lerde İstihdamın Analizi**, s.12.

TABLO-1
KİT'LERİN KURULUŞ NEDENLERİ[54]

EKONOMİK NEDENLER	TOPLUMSAL NEDENLER	SİYASİ NEDENLER
- KİT'ler aracığıyla özel tekellerin ekonomik ve siyasi gücüne karşı çıkmak. - Bölgesel gelişme farklılıklarını ortadan kaldırmak. - Gelir dağılımını düzenlemek. - Yeni üretim yöntemlerini almak, özümsemek ve olabildiğince üretime sokmak. - Ekonomik kalkınmayı	- Kâr maksimizasyonu yerine refah optimizasyonunu sağlayabilmek. - Özel teşebbüsün tersine düşük fiyatlı mallar üreterek düşük gelir sahibi kişilerin taleplerini karşılayabilmek. - İstihdam seviyesini yükseltmek. - Yatırımların ülke	- Yabancı sermayenin egemenliğini kırmak. - Stratejik faaliyetleri kontrol altına alarak devletin siyasal otoritesini kuvvetlendirmek - Ulusal güvenliği sağlamak.

[54] Korkut Boratav ve Ergun Türkcan, **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993, s.183 ve s.256, Metin Kilci, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, (DPT Uzmanlık Tezleri), Yayın No:2340 İPGM: 442, Ankara, 1994, s.5, Ejder Ayanoğlu, **İktisadi Devlet Teşekküllerinin ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının Türkiye Ekonomisindeki Yeri**, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu (Bilim Raporu-Yeterlilik Etüdü), Ankara, 1991, s.38, Kemalettin Apak, Cevdet Aydınelli, Mehmet Akın, **Türkiye'de Devlet ve Maadin İşletmeleri**, Selüloz Basımevi, İzmit, 1952, s.65, Güneri Akalın, **KİT'ler ve Özelleştirilmeleri**, Akçağ Yayınları, Ankara, 1998, s.14, M. Berra Altıntaş, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Yayın No: 8, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1988, s.143, Dieter Bös, **Public Enterprise Economics, Theory and Application**, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986, s.27 ve s.29, Sanayileşmenin ve KİT'lerin yaygınlaşmasındaki en önemli kurum olan Sümerbank, KİT'lerin sosyal işlevine güzel bir örnektir. Bu kuruluş, yüksek mühendis ve teknisyen yetiştirmek amacıyla on öğrencinin yurt dışına gitmesini sağlamış ve her yıl da on öğrencinin gönderilmesini planlamıştır. (Kipal ve Uyanık, **age.**, s.127.), T. Fikret Baran, 'Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu, Batı'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri Uygulamaları ve İtalya Örneği', **İnceleme ve Araştırmalar**, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Kamu Finansman Genel Müdürlüğü, Ankara, 1990, s.10, Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002, s.184, A. M. Choski, **Intervention in The İndustrialization of Developing Coutries: Select İssues**, World Bank Staff, Working Papers, Washington D.C., 1979, s.8.

sağlamak. - Tekellerin işletilmesi sonucunda devlete gelir sağlamak ve haksız rant kapılarının önüne geçmek. - Özel sektöre öncülük etmek. - Özel sektörün giremeyeceği ve başaramayacağı işleri yapmak. - Ekonomiye yön vermek ve ekonomiyi düzenlemek. - Kaynakların etkin kullanımını sağlamak. - Memlekete ve kendi fabrikalarına gerekli olan usta ve işçileri yetiştirmek. - Piyasa mekanizmasında beliren aksaklıkları gidermek. - İthal ikameci politikalar ile dış ticareti dengelemek. Böylece, ülke içerisinde bulunan hammaddeler vasıtasıyla yüksek maliyetli yatırımlar gerçekleştirilmiş ve daha önceden ithalatla karşılanan malların önüne geçilmiş olacaktır.	geneline yayılması ile bölgesel gelişmişlik farklılıklarının önüne geçilerek ülke içerisinde bütünlük yaratmak.	

KİT'ler, ekonomik, toplumsal ve siyasal birçok işlevin yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş olan kuruluşlardır. I. Saraçoğlu Hükümeti programında da bu amaç, çok net bir şekilde ortaya konmaktadır. Programa göre; bir devletin gıda, elbise, ayakkabı ve silah gibi genel ve geniş ihtiyaçlarını kendisinin

karşılaması gerektiği, aksi takdirde o devletin savaşta ya da barışta yabancı iradelerin tesirinde kalabileceği belirtilmiştir.[55]

7. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kavramı

Bugün, iktisadi devlet teşekkülleri (İDT) ve kamu iktisadi kuruluşlarının (KİK) ortak adı olarak kullanılan KİT kavramı, 1923-1950 döneminde anayasada ve yasalarda yer almamıştır. Bu dönemde KİT ifadesi karşılığını İDT olarak bulmuştur.[56] Kuruluş döneminde KİT'lerle ilgili olarak yapılan en önemli üç yasal düzenleme olan 3460[57], 4075[58] ve 4052[59] sayılı kanunlar, dönemin KİT kavramını şekillendirmiştir.

a) Yasal Çerçevesi

Cumhuriyet'in ilk yıllarında kurulan KİT'ler, genel bir yasal düzenleme bulunmadığından özel kanunlarla kurulmuştur. KİT'lerin 1930'lu yıllardan sonra iktisadi sahada hızla belirmesi, bu kuruluşları tek bir kanun altında toplama ihtiyacını duyurmuş ve bu amaçla KİT'lerle ilgili olarak 1938 yılında 3460 sayılı kanun çıkarılmıştır. Bu yasada KİT ifadesi, kendisini İDT olarak

---

[55] Dağlı ve Aktürk, age., s.100.

[56] KİT ifadesi, ilk kez 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı kanunda kullanılmıştır. Bu tarihe kadar yapılmış olan bütün yasal düzenlemelerde KİT kavramının İDT kavramına denk düştüğü görülür. Bu nedenle, 1964 düzenlemesine kadar kullanılacak olan KİT ifadesinden İDT'lerin kastedildiği unutulmamalıdır.

[57] "3460 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun", **RG: 04.07.1938, 3950.**

[58] "4075 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanunun 24. Maddesini Değiştiren Kanun", **RG: 07.07.1941, 4853.**

[59] "4502 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun", **RG: 03.12.1943, 5572.**

bulurken kanun, genel bir KİT tanımı yapmamakla birlikte bu kuruluşların ortak özelliklerini sıralamaktadır.

Yasanın birinci maddesinde, KİT'lerin sermayelerinin tamamının devlete ait olacağı belirtilmektedir. KİT'lerin bu niteliği, o dönem için devlet eliyle topyekün bir sanayileşme programının benimsendiğini ve bunların tamamen devlet kontrolünde bulunan kuruluşlar olduğunu gözler önüne sermektedir. Yasanın ikinci maddesine göre; KİT'ler, bugün de geçerli olan haliyle tüzel kişiliğe ve bu kanun ve kendi özel kanunlarıyla mali ve idari özerkliğe sahip, sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı olan ve özel hukuk hükümlerine göre idare olunan kuruluşlardır. Kanunun üçüncü maddesine göre ise; bu teşekküller Muhasebe-i Umumiye, Arttırma ve Eksiltme ve İhale Kanunu hükümlerine ve Divanı Muhasebat'ın (Sayıştay) denetimlerine tabi değildirler. Bu yapı, günümüzün KİT yapısıyla karşılaştırıldığı zaman yürürlülükte olan düzenlemelerin temelinde 1938 tarihli bu yasanın yattığı görülmektedir. 3460 sayılı kanunda ve dönemin diğer yasal düzenlemelerinde KİT'lerin nasıl kurulacaklarına ve tasfiye edileceklerine ilişkin bir hüküm bulunmamasına rağmen, 1984 yılına kadar KİT'lerin kuruluşları her zaman yasalarla gerçekleştirilmiştir.

b) Yönetim Yapısı

Kuruluş döneminde çıkarılmış olan üç yasa da KİT'lerin yönetim yapısına ve bu alandaki değişikliklere ayrıntılı olarak değinmektedir. Özellikle kurucu yasa olarak nitelendirilebilecek olan 3460 sayılı kanun KİT'lerin yönetim yapısının temelini oluşturmaktadır. 3460 sayılı kanunun dördüncü maddesine göre; KİT'ler, Umumi Heyet (Genel Kurul), İdare Meclisi (Yönetim Kurulu) ve Umum Müdürlük (Genel Müdürlük) tarafından yönetilmektedir.

3460 sayılı kanuna göre; Umumi Heyet, başbakanın ya da başbakan yardımcısının atayacağı bir kişinin başkanlığında Maliye, İktisat ve Ziraat Bakanları ile TBMM Bütçe, Maliye, Adliye, Sayıştay, İktisat ve Ziraat Komisyonları'nın başkan ve başkan yardımcıları, bu komisyonların her yasama yılı için kendi üyeleri arasından seçecekleri beş üyeden, Sayıştay birinci başkanından, Genel Denetim Kurulu'nun başkanından ve bu kanun hükümlerine tabii teşekküllerin ve sermayeleri bir milyon Türk Lirası'ndan fazla olan milli bankaların yönetim kurulu başkanından ve genel müdürlerinden meydana gelmektedir. 1943 yılında çıkarılmış olan 4052 sayılı kanun ise, Genel Kurul'un oluşum biçimini değiştirerek Ticaret Bakanını da Genel Kurul bünyesine dâhil etmiştir. Genel Kurul'un bu kadar geniş bir katılımla oluşturulmasının nedenleri, dönem boyunca izlenen kalkınma politikalarıyla yakından ilgilidir. Bürokrasinin değişik kesimlerinin özellikle de ekonomi kesiminin önde gelen kişileri kurul bünyesine dâhil edilerek KİT politikalarının daha geniş bir perspektifte belirlenmesi amaçlanmıştır. 3460 sayılı kanunun altıncı maddesi, Genel Kurul'un görevlerine ilişkindir. Genel Kurul, KİT'lerin genel faaliyetlerini düzenleme, bilançolarını ve kâr-zarar hesaplarını inceleme ve müesseselerin hükümetin teklifi üzerine şirket haline getirilmesine karar vermek gibi görevlere sahiptir.

3460 sayılı kanunun on dördüncü maddesi, Yönetim Kurulu'nun yapısına ve görevlerine ilişkin çok genel bir hüküm içermektedir. Bu maddeye göre; Yönetim Kurulu, KİT'lerin yönetiminden sorumludur. Yönetim Kurulu'nun, nasıl ve kimlerden oluşacağına dair genel bir düzenlemenin olmadığını belirten yasa, bu konunun her teşebbüsün kendi özel yasasında gösterileceğini belirtmeyi tercih etmiştir. Ancak bugün de olduğu gibi genel müdür, Yönetim Kurulu'nun doğal üyesidir. KİT'lerin Yönetim Kurulları'nın kuruluş döneminde bu şekilde oluşturulması, bu kuruluşların o dönem için gerçekten özerk bir

yapıya sahip olduklarını gösterir. Oysa 1964'de çıkarılmış olan 440 sayılı kanunla başlayan ve diğer yıllarda da uygulanmaya devam eden Yönetim Kurulları'nın Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilmesi zaman içinde bu kuruluşları ekonomik merkezcilikten çıkararak politize birer kamu kuruluşu şekline sokmuştur.

KİT yönetim sisteminin son halkası olan Genel Müdürlük, genel müdür ve her teşebbüsün özel kanunlarında belirtilen sayıda genel müdür yardımcılarından oluşmaktadır. Genel müdür ve yardımcıları, ilgili oldukları bakanlığın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından göreve atanmakta ve görevden alınmaktadırlar. KİT'lerin doğal üyesi olan genel müdür, KİT'leri yargı ve idari makamlar nezdinde temsil etmekle birlikte Yönetim Kurulu'nda sahip olduğu oy hakkıyla da önemli bir konuma sahiptir. Ancak, günümüzde geçerli olan genel müdürün Yönetim Kurulu'na başkanlık etmesi uygulaması kuruluş döneminden daha farklıdır. 3460 sayılı kanuna göre; Yönetim Kurulu'na kimin başkanlık edeceği kuruluşların kendi kanunlarına göre tespit edilecektir. Kuruluşların bütün faaliyetleri, Yönetim Kurulu'nun denetiminde Genel Müdürlük tarafından idare olunmaktadır. Genel müdürlük, KİT'lerin faaliyetlerine ilişkin olarak her üç ayda bir Yönetim Kurulu'na rapor sunmaktadır. 1930-1950 döneminde Genel Müdürlük müessesine yönelik olarak yapılmış bu düzenlemelerin son tahlilde bugünkü sistemden önemli bir farklılık arz etmediği görülmektedir.

c) Denetim Yapısı

KİT'lerin denetimiyle ilgili olarak iki organın denetim yetkisi bulunmaktadır. Bunlardan ilki bugünkü adıyla Yüksek Denetleme Kurulu olan Umumi Murakabe Heyeti (Genel Denetim Kurulu), ikincisi de bugün de devam eden ilgili bakanlığın denetimidir. 3460 sayılı kanuna göre; Umumi Murakabe Heyeti,

Maliye ve İktisat Bakanlıkları'nın göstereceği eşit sayıda aday arasından İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır. Genel Denetim Kurulu, KİT'lerin iktisadi, ticari ve sınaî esaslara uygun ve verimli çalışıp çalışmadıklarını incelemekle görevlendirilmiştir. Genel Denetim Kurulu'nun bu görevleri, o dönemde KİT'lere yönelik denetimin öncelikli olarak ekonomik temelli olduğunu göstermektedir. Bugün idari ve teknik konularda denetim yetkisine sahip olan bu kuruluş, kuruluş döneminde KİT'lerin ticari ve sınaî faaliyetlerine yoğunlaşarak dönemin en önemli kaygısının kalkınma sorunu olduğunu bir kez daha gözler önüne sermiştir. Bu kurul, ayrıca denetim görevinin bir parçası olarak KİT'lerin bilançolarını her yıl en az bir defa incelemek ve hazırladığı raporu İktisat Bakanlığı'na ve ilgili KİT'e göndermek zorundadır.

KİT'lerle ilgili olarak yapılan ikinci denetim, ilgili bakanlığın ve İktisat Bakanlığı'nın yapmış olduğu denetimdir. KİT denetiminin ikinci ayağı olan bakanlık denetiminde iki bakanlığın da yetkisinin bulunmasının nedenlerini KİT'lerin tam anlamıyla gözetim altında tutulmak istenmesinde ve bu kuruluşların iktisadi açıdan önem atfedilen kuruluşlar olmalarında aramak gerekmektedir. Bu denetim şeklinde ilgili bakanlık ve İktisat Bakanlığı, KİT'lerin işlem ve hesaplarını ve yönetim tarzları ile ekonomik durumlarını incelemektedir. Ayrıca bu iki bakanlık, Umumi Murakabe Heyeti'ne KİT'lerle ilgili olarak soru sorma ve Umumi Murakabe Heyeti'nden gerekli gördüğü konularda inceleme yapmasını isteme hakkına da sahip bulunmaktadır.

d) Personel Yapısı

KİT'lerdeki istihdamın hukuki temelleri, 1924 Anayasası'nın 92. maddesine ve 1936 yılında çıkarılan İş

Kanunu'na dayanmaktadır.[60] 1924 Anayasası'nın 92. maddesine göre; siyasal hakları olan her Türk, yeterliğine ve hak edişine göre, devlet memuru olma hakkına sahiptir.[61] 1936 İş Kanunu ise KİT'lerde işçi istihdamını düzenlemektedir. Bu iki yasal düzenlemeyi kendisine temel alan 3460 sayılı kanunda KİT personel sistemiyle ilgili ayrıntılı hükümler bulunmamaktadır. Kanunun 19. maddesine göre; imza yetkisine sahip olan memurlar Genel Müdürlüğün teklifi üzerine Yönetim Kurulu tarafından, diğer memurlar ise Genel Müdürlük tarafından işe alınmaktadır. Bugün için böyle bir ayrımın bulunmadığı personel rejiminde bu şekilde ikili bir ayrımın benimsenmesini personel alımının kolaylaştırılması olarak yorumlamak mümkündür. Kanunun 42. maddesine göre ise; KİT'lerin kârlarından memurlara ve işçilere maaşları oranında ve maaşlarını geçmeyecek şekilde ikramiye ödenmektedir. İkili istihdam biçiminde bu şekilde bir uygulama benimsenmesi, bu kuruluşları iktisadi hedeflerine daha çabuk ulaştırma yolunda personeli teşvik etme amacından kaynaklanmaktadır.

Personel rejimi ile ilgili olarak yapılan ilk yasal düzenleme, 1939 yılında yapılmış olan 3659 sayılı 'Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun'dur.[62] Yasanın birinci maddesi, bu kanunun 3460 sayılı kanuna tabi olan teşekküllerde ve müesseselerde de geçerli olacağını belirtirken; dokuzuncu maddesiyle KİT'ler için yeni bir istihdam biçimi öngörmüştür. Dokuzuncu maddenin ilk fıkrasına göre; Umumi Murakabe Heyeti'nin görüşü alındıktan sonra ve önceden İcra Vekilleri Heyeti'nin (Bakanlar Kurulu) belirleyeceği yerlerde aylıklı memurların çalıştırılabileceği

---

[60] Osman Atamer, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personeli Rejiminin Gelişimi ve Bugünkü Durumu**, (Devlet Personel Uzmanlığı Tezi), Ankara, 1988, s.19.

[61] Suna Kili ve Şeref Gözübüyük, **Türk Anayasa Metinleri Senedi İttifaktan Günümüze**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985, s.129.

[62] "3659 Sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun", **RG: 11.07.1939, 4255.**

belirtilmektedir. Bugünkü istihdam biçiminde yer alan sözleşmeli personel uygulamasının ilk örneğini oluşturan bu yeni düzenleme, aylıklı memurların elde etmiş oldukları bu hakkın o uzmanlık alanı dışında sürekli bir hak oluşturmayacağını hüküm altına alarak bugünkü uygulamalardan farklı olarak bu istihdam biçiminin sürekli olmadığını anlatmak istemiştir. Aynı maddenin son fıkrasında ise geçici işlerde çalıştırılacak olan sözleşmeli uzmanların alacağı ücretin Bakanlar Kurulu tarafından tespit edileceği belirtilerek her kuruluş için ayrı ayrı gerçekleşebilecek düzenlemelerin önüne geçilmek istenmiştir.

8. KİT'lerin Türkiye Ekonomisindeki Yeri

Kuruluş dönemi, ekonomik gelişmeler bakımından kendi içinde dört ayrı döneme ayrılmaktadır. 1923-1930 yılları KİT'ler açısından bir hazırlık dönemi olarak görülürken; devletçilik anlayışının ilk yılları olan 1930-1940 döneminde Türkiye ekonomisi ve buna bağlı olarak KİT politikası en parlak dönemlerini yaşamıştır. Artan milli gelir ve dönem içerisinde dış ticaret açığı verilmemesi bu yılların iktisadi görünümünün temel özelliklerini oluşturmaktadır. Bu nedenle bu dönem, ekonomideki durgunluğun aşıldığı yıllar olarak adlandırılmaktadır.[63] 1940-1945 dönemi ise bir önceki dönemde yaşanan parlak tabloyu yansıtmaktan uzaktır. Milli gelir artış hızının hızla düştüğü ve yatırımların azaldığı bu dönemde ekonomik durumdaki kötüleşmenin en önemli nedeni, II. Dünya Savaşı'nın ekonomi üzerindeki etkileridir. Ancak, bu zaman dilimi KİT'lerin kuruluşu bakımından bir donma noktası değildir. Kuruluş döneminin son halkası olan 1945-1950 yılları ise 1950-1960 döneminin hazırlayıcısı olan bir ara dönem olma özelliğine sahiptir. KİT'lerin kuruluş yıllarının son beş yılına denk gelen bu dönem, devletçilik

[63] Ahmet Kılıçbay, age., s.101.

politikalarından vazgeçilmesi açısından bir sonraki dönemle özdeşleştirilirken, KİT kavramının şekillenmesi açısından hâla kuruluş döneminin bir parçası olarak görülmektedir.

Ekonomik göstergelerin ve izlenen iktisat politikalarının şekillendirdiği kuruluş döneminde ve özellikle de 1930-1950 yılları arasında KİT'ler, Türkiye ekonomisinin bel kemiğini oluşturmuştur. Bu dönemde KİT'lerin ana işlevleri, ana sanayilerin kurulması, sermaye birikiminin oluşturulması ve yeni teknolojilerin geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.[64] Üç temel noktada ekonomik gelişmenin en önemli aracı olan KİT'lerin hem niceliк hem nitelik olarak genişlemeleri de KİT'lerin ekonomideki bu işlevlerinden kaynaklanmaktadır.[65]

TABLO-2
1923-1950 DÖNEMİNDE KURULAN KİT'LER

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müd.	24 Mayıs 1924
Güven Türk Anonim Şirketi	23 Aralık 1924
Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası	1927
Atatürk Orman Çiftliği	5 Mayıs 1925
Sümerbank Genel Müdürlüğü	3 Haziran 1933
Türkiye Cumhuriyeti Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Gen. Müd.	23 Mayıs 1933
Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı	20 Mayıs 1933
Maden Tetkik Arama Enstitüsü	1935
Etibank	14 Haziran 1935
Demir Çelik İşletmeleri Genel Müdürlüğü	30 Mayıs 1936
Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü	13 Temmuz 1938
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	4 Haziran 1937

---

[64] Baran, **age.**, s.20.

[65] Bu dönem içerisinde KİT'lerin sayıca artması sadece Türkiye'de görülen bir gelişme değildir. Aynı dönemde, İngiltere'de de Telekom Kurumu, Gaz Kurumu, Su İşletmeleri, Hava Yolları, Çelik Kurumu ve Demiryolları gibi birçok KİT kurulmuştur. (Selahattin Özmen, **Türkiye ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1967, s.84-85)

Milli Piyango İdaresi	11 Temmuz 1939
Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü	6 Temmuz 1935
Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi	23 Mayıs 1938
Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü	18 Şubat 1941
TEKEL İşletmeleri Genel Müdürlüğü	21 Mayıs 1941
Türkiye Zirai Donatım Kurumu Umum Müdürlüğü	1 Temmuz 1944
İş ve İşçi Bulma Kurumu	23 Haziran 1945
İller Bankası	25 Ocak 1946
İşçi Sigortaları Kurumu	1 Ocak 1946
Türkiye Emlak Kredi Bankası Anonim Ortaklığı	14 Haziran 1946
Sosyal Sigortalar Kurumu	1 Ocak 1946
Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı	1 Temmuz 1949
Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu	8 Mart 1950

KİT'lerin kuruluş dönemi olan 1923-1950 yılları arasında Türkiye ekonomisindeki yerlerine ait ayrıntılı bilgiler bulunmamaktadır. Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti'nin 1950 yılında yayınlamış olduğu rapor dâhilinde KİT'lerin ekonomideki yerleri hakkında şu bilgileri vermek mümkündür: Ülkenin bir an önce sanayileşmesinde önemli bir araç olarak görülen KİT'lerin 1948'de 2.338 milyon TL olarak gerçekleşen yatırım değeri bir yıl sonra 2.562 milyon TL'ye çıkmıştır.[66] Yatırım değerlerindeki bu artışa paralel olarak kâr oranları da önemli bir artış göstermiş ve kârları 34 milyon TL'den 134 milyon TL'ye yükselmiştir.[67] KİT'lerin bu dönem içerisinde ekonomik açıdan başarılı olmalarının önemli bir nedeni, öz kaynak

[66] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Raporu'ndan yararlanılarak hazırlanmıştır. 1948 yılında yapılmış olan KİT yatırımların %50'si Ziraat Grubu'na, %20'si Etibank Grubuna ve %30'u Sümerbank Grubu'na aittir. 1949 yılında ise Ziraat Grubu'nun payı %44'e düşerken Etibank Grubu'nun payı %21'e ve Sümerbank Grubu'nun payı %35 çıkmıştır.

[67] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Raporu'ndan yararlanılarak hazırlanmıştır. 1948 yılında Toprak Mahsulleri Ofisi büyük oranda zarar etmesine rağmen 1948 yılı karla kapatılmıştır.

oranlarının yabancı kaynaklar karşısında erimemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

TABLO-3

Öz kaynak-Yabancı Kaynak Durumu[68]

Yıllar	Öz kaynak (bin TL)	Yüzde (%)	Yabancı Kaynak (bin TL)	Yüzde (%)
1948	717.298	29	1.725.803	71
1949	924.509	34	1.767.390	66

KİT'lerin bu dönem içinde ekonomiye bir başkası katkısı da istihdam sağlama konusunda olmuştur. 1948-1949 yıllarını içeren dönem süresince memur sayısı, 15.278'den 16.081'e; işçi sayısı, 68.536'dan 70.070'e yükselmiştir.[69] Toplam kamu çalışanlarının 1948'de 166.493 ve 1949'da 176.520 kişi[70] olduğu düşünüldüğünde KİT'lerin kamu kesimi toplam istihdamında %50 gibi çok büyük bir paya sahip olduğu görülmektedir.

B. GELİŞME DÖNEMİ (1950-1980)

1950 yılıyla başlayan ve 1980'li yılların başında biten otuz yıllık dönemi KİT'lerin hem nitelik hem de niceelik açılarından yaşamış olduğu çeşitlilik nedeniyle KİT'lerin gelişme dönemi olarak adlandırmak mümkündür. Bu tezi doğrulayan en önemli kanıtlar, liberal politikaların uygulandığı 1950-1960 döneminde KİT'lerin ekonomide çok önemli bir pozisyona sahip olmaları ve planlı dönem olarak nitelendirilen 1960'lı yıllarda kalkınma planlarının önemli bir unsurunu oluşturmalarıdır. Otuz yıllık bir süreyle sınırlandırılan bu dönemde hemen hemen her

---

[68] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti Raporu'ndan yararlanılarak hazırlanmıştır.

[69] Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, **1949 Yılında İktisadi Devlet Teşekkülleri**, Sayı:2, Hüsnütabiat Matbaası, 1950, İstanbul, s.V. ve s.VI.

[70] Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, **Kamu İktisadi Kuruluşları Ekonomik Hesapları**, Yayın No:863, Ankara, 1979, s.39-40.

yıla bir KİT'in karşılık gelebileceği şekilde yirmi sekiz KİT'in kurulması, dönemi KİT'ler açısından gelişme yılları olarak nitelendirmeyi haklı çıkarmaktadır. Ancak, çok uzun bir dönemi kapsayan 1950-1980 dönemi, uygulanan iktisadi kalkınma politikaları açısından bir bütünlük arz etmemekte ve bu durum KİT'lere de yansımaktadır.

Liberal politikaların hakim olduğu 1950'li yıllarda iktidar olan Demokrat Parti'nin (DP) KİT yaklaşımı ile 1960-1980 dönemini kapsayan planlı dönemdeki KİT'lere biçilen kalkınma görevleri karşılaştırıldığı zaman ortaya birtakım farklılıklar çıkmaktadır. Bu nedenle 1950-1980 dönemini, benimsenen ekonomik politikalar açısından ikiye ayırarak incelemek daha doğru olacaktır. Birinci dönem, özel sektöre kalkınmada öncelik görevini veren ve KİT'leri bu süreçte özel sektörü destekleyen bir konumda gören 1950-1960 dönemi ile sınırlandırılmıştır. KİT'lerin gelişme yıllarının ikinci halkası, kalkınmanın beş yıllık planlara bağlandığı ve KİT'lere ülkenin ekonomik açıdan kalkınmasında ilk yıllarda büyük rollerin biçildiği fakat daha sonraları tekrar özel sektöre vurgunun yapıldığı 1960-1980 dönemidir.

1950'li yılların en önemli karakteristiği DP'nin iktidarda olmasıdır. DP, gerek tabanı gerekse de izlediği ekonomik programlardan dolayı CHP iktidarından büyük farklılıklar ortaya koymaktaydı. DP, öncelikle Halk Partisi'ne duyulan bütün muhalefeti içerisinde barındıran bir partiydi. Özellikle de CHP'nin benimsemiş olduğu devletçi ve planlı kalkınma modeli DP içerisinde yer bulamamıştır.[71] Bu politika değişikliğinin nedeni olarak ise ekonomide son zamanlarda yaşanan olumsuzlukların devletçi kalkınma iktisadından kaynaklandığının düşünülmesidir. Hatta partinin genel başkanı olan Adnan Menderes, devletçiliğin

---

[71] Cem Eroğul, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, 2.B., İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s.46.

önemli bir aracı olan planlı kalkınmayı komünizmin bir simgesi olarak bile değerlendirebilmiştir.

DP'nin bu şekilde bir ekonomik model benimsemesinin içsel ve dışsal olmak üzere iki temel nedene dayandığı söylenebilir. DP, iktidara egemen olma arzusunda olan ticaret burjuvazisinin ve büyük toprak sahiplerinin desteğini aldığından bu sınıfların çıkarına faaliyette bulunan bir parti kimliğine sahiptir.[72] İşte, bu dönemde gündeme gelen KİT'lerin özelleştirilme düşüncesi de bu sınıfsal tabana hizmet etme amacını taşımaktadır. Büyük toprak sahipleri için Ziraat Bankası'nın kredilerinden yararlanılmış, destekleme alımları ve vergi kolaylıkları ile Türkiye'nin bir tarım ülkesi olması konusunda büyük çaba sarf edilmiştir. DP'nin tüccar tabanına yönelik ilk girişimi, yerli burjuvazinin güçlenmesini sağlayabilmek amacıyla Türkiye Sınaî Kalkınma Bankası'nın kurulması olmuştur. Her ne kadar özel sektöre destek verme amacını üstlenmiş olsa da bankanın esas amacı, Dünya Bankası ve Marshall Planı Özel Girişim Fonu'ndan Türkiye'deki özel sanayi işletmelerine gönderilen kredileri dağıtmak olmuştur.[73] Özel sektöre düşük faizli kredi sağlama amacını taşıyan bu düzenlemenin uzantısı, dış sermaye kesimine sağlanan kolaylıklarla devam etmiş ve 1951 yılında Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu çıkarılmıştır.[74] Bu yasayla birlikte daha önceden yoğun bir şekilde KİT'lerin hakim olduğu sanayi, enerji ve madencilik gibi alanlar yabancı sermayeye açılmaya başlanmıştır. Ancak, bu yasadan beklenilen faydaların elde edilememesi nedeniyle 1954 yılında bir yasa daha çıkarılmıştır. Yasanın mecliste görüşülmesi sırasında DP'nin ana davasının yabancı sermayeyi ülkeye çekmek olduğu

---

[72] Eroğul, age., s.48.
[73] Tezel, age., s.305.
[74] Eroğul, age., s.62.

belirtilerek kamu ekonomisinin gelişmesi ve genişlemesi olgusu bir kez daha 1950-1960 döneminde görmezlikten gelinmiştir.[75]

DP'nin benimsemiş olduğu liberal politikaların nedenleri, her ne kadar iç dinamiklerden kaynaklanıyor gibi görünse de iç dinamiklerin arkasında bu unsurları belirleyen dış dinamikler yatmaktadır. İçsel koşulların dışsal koşullara göre daha ağır bastığı 1930-1950 döneminden farklı olarak 1950-1960 dönemi, Türkiye için dışsal faktörlerin daha yakından hissedildiği yıllar olmuştur. Ekonomik modelde yaşanan dünya kapitalist sistemiyle bütünleşme arzusu, paralel olarak uluslararası ilişkilerde de görülmüş ve Türkiye, 1950'lerdeki soğuk savaş ortamında tercihini Batı'dan yana kullanarak tam anlamıyla kapitalist sisteme eklemlenmeye başlamıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan tükenmiş bir Avrupa'nın karşısında daha güçlü çıkan Sovyetler Birliği, uluslararası sistemdeki güçlü konumundan istifade edebilme niyetiyle başta boğazlar olmak üzere birçok konuda Türkiye üzerinde baskı uygulamıştır. Sovyetler Birliği'nin bu dış politikası, benzer şekilde özellikle 1945'lerden sonra yayılmacı bir politika izlemeye başlayan ABD'nin Türkiye'ye daha fazla önem vermesine neden olmuştur. ABD, bu süreçte uluslararası güvenliği sağlayabilme iddiasıyla Truman Doktrini ve Marshall Yardımları ile Türkiye'yi kendisine bağlamaya çalışarak Türkiye'ye yeni görevler yüklemiştir. Truman Doktrini, daha çok askeri malzemelerle ilgili olduğundan Türk ekonomisi üzerinde doğrudan etkilere sahip değildir. Ancak Marshall yardımları, Türkiye'nin ekonomik sisteminde önemli dönüşümlerin yaşanmasına yol açacak ve ABD'nin genişleme siyasetine hizmet eden önemli bir yardım programıdır. 1948 yılında uygulamaya konulan Marshall yardımı, düşük faizli olması ve geri ödeme konusunda getirdiği kolaylıklar nedeniyle tercih edilen bir yardım paketidir. ABD'nin yayılmacı siyasetini destekleyecek bu yardım

---

[75] Eroğul, age., s.82.

paketiyle şunlar amaçlanmıştır:[76] İlk amaç, savaştan büyük yaralar alarak çıkan Batı Avrupa'yı ayağa kaldırmaktır. İkinci amaç, Türk ekonomisinde de görüleceği üzere ABD'nin, yardım alan ülkeleri kendisine bağlayarak bu ülkeleri denetleyebilme arzusudur. Bu yardımları alan ülkeler doğrudan ABD'nin etkisine girecektir. Çünkü her ne kadar kredi hususunda büyük kolaylıklar sağlanmışsa da ABD, bu kredilerin nerelerde kullanılacağı konusunda son söz hakkına sahip bulunduğundan yardım alan ülkenin iktisat politikalarını etkiyebilme hatta belirleyebilme şansına sahiptir. Türkiye'de kamunun karayolu[77] başta olmak üzere sadece ulaşım ağı sağlama görevi ile yükümlendirilmesi ve ülkenin tarıma dayalı bir kalkınma modelini benimsemesi de Türkiye'nin gerçeklerinden ve gereksinmelerinden ziyade uluslararası ortamın Türkiye'ye biçmiş olduğu bu görevlerden kaynaklanmaktadır. 1954 yılında Amerikan gazetecileri ile bir röportaj yapan Menderes'in de *"İktisadi gelişmeden ve ordumuzdan bahsederken, askeri ve iktisadi Amerikan yardımına temas etmemeğe imkân yoktur."*[78] sözü o dönemki Türk dış politikasının genel görünümünü ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin tarıma ve özel sektöre dayalı bir kalkınma anlayışını benimsemesinin bir diğer dışsal nedeni, dünya sahnesinde yeni yeni boy gösteren bazı uluslararası örgütlerin etkisinden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle Dünya Bankası tarafından 1951 yılında Türkiye'ye gönderilmiş olan heyetin başkanlığını yapan Barker tarafından hazırlanmış olan rapor büyük önem taşımaktadır. Bu rapora göre; Türkiye, tarımın dışındaki alanlara büyük önem vermiş ve tarımı ihmal etmiştir. Ancak, Türkiye bundan sonraki dönemde kalkınmak istiyorsa

---

[76] Oran, **age.**, s.486.

[77] Demiryolu ulaşımı devletçilik politikalarında ne kadar önemli ise karayolu inşaası da kapitalist birikimin yeni modelinde aynı önem sahiptir. (Faruk Birtek, 'Devletçiliğin Yükselişi ve Düşüşü 1923-1950', **Türkiye'de Devletçilik**, s.169.

[78] Kuruç, **age.**, s.142.

tarıma önem vermelidir. Rapordaki ikinci önemli husus, kamu ve özel girişimciliklerinin karşılaştırılması üzerinedir. Rapora göre; özel girişimde iflas korkusu olduğundan hata süreklilik arz etmez. Ancak, kamuda böyle bir tehlike olmadığından kamunun hataları artarak devam eder.[79] İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan bu gelişmelere ek olarak ülkemize gönderilmeye başlanan en önemli heyetlerden biri de, M. Thornburg başkanlığındaki heyettir. *Türkiye'nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi* adlı raporda Thornburg, devletçiliğin terk edilmesini, Karabük Demir-Çelik Fabrikası'nın satılmasını ve Türkiye'nin yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmek amacıyla bir an önce gerekli düzenlemeleri yapmasının gerektiğini belirtmektedir.[80]

İçsel ve dışsal faktörlerin etkisiyle 1950-1960 dönemine damgasını vuran liberal politikaların Türk ekonomisini ve KİT politikalarını nasıl etkilediğini anlamak amacıyla birtakım planlara ve reform çalışmalarına daha yakından bakmak gerekmektedir. Bu aşamada dönemin ekonomik ve siyasi yapısını belirleyen en önemli belgelerden biri olan 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı büyük önem taşımaktadır. Bu plan, her ne kadar DP'nin hukuken iktidarda olmadığı bir tarihte hazırlanmış olsa da fiilen kendisini iktidarda hissettirdiği bir dönemin sonu ve hukuken iktidara geldiği bir dönemin başlangıcını oluşturduğundan incelenmesi gerekli olan bir belgedir.

---

[79] Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, *Türkiye Ekonomisi-Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümetile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu*, Akın Matbaası, 1951 ve Yalçın Küçük, **100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye**, 1.B., Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971, s.223.

[80] Max Weston Thornburg, *Türkiye Nasıl Yükselir?*, (Çev: Semih Yazıcıoğlu), Nebioğlu Yayınevi, İstanbul, 1948 ve Doğan Avcıoğlu, **Türkiye'nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın)**, 1.B., Ankara, 1968, s.270-271. Türkiye, kendisi için tavsiyeden ziyade bir ev ödevi niteliği taşıyan bu rapordaki iki konuyu hemen, Karabük farikasının satılmasını ise 1980'lerden sonra uygulamaya sokarak sadece siyasi alanda değil ekonomik yapılanmada da tercihini kapitalist Batı'dan yana koyduğunu bir kez daha gözler önüne sermiştir.

1. 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı

Planı hazırlayan komisyonun başkanlığını yapmış olan İktisat Bakanlığı Başmüşaviri Kemal Süleyman Vaner'in adıyla Vaner Planı da olarak adlandırılan 1947 Planı, ara dönem olarak nitelendirilebilecek 1947-1950 yıllarını kapsayan üç yıllık bir periyotta CHP'nin iktidarı kaybetme korkusuyla bir anlamda DP'nin iktisadi anlayışını yansıttığı bir plan görünümündedir. CHP'nin bu dönüşümü, seçimlerden önce büyük bir kesinlik kazanmış ve seçim beyannamesine de şöyle yansımıştır:[81] "*Şimdiye kadar sadece devlet iktisadi teşekküllerinin faydalandırıldığı işletme kredi kaynaklarından özel teşebbüslerin de faydalandırılmasına imkân vereceğiz.*" Bu bağlamda CHP iktidarı ile başlayan ve DP'nin iktidarında büyük bir hız kazanacak olan dönüşümün ilk simgesi olan planın 1950 yılı başının iktisat politikalarını içermesi ve sonraki yıllarda daha radikal bir şekilde özel sektörcü politikalarla karşımıza çıkması bakımından 1950-1960 döneminde ele alınması daha yararlı olacaktır.

Hukuken CHP'nin ama fiilen DP'nin iktidarda olduğu 1947 yılı, uluslararası alanda önemli bir toplantıya tanıklık etmiştir. Temmuz 1947'de Türkiye dahil on altı Avrupa ülkesi Batı Avrupa'ya ABD tarafından verilecek yardımı biçimlendirmek amacıyla Avrupa İktisadi İşbirliği Komitesi (Bu komite, bugünkü OECD'nin ilk biçimidir.) adıyla bir araya gelmiştir. Her ülkenin Avrupa'nın kalkınmasına nasıl katkıda bulunacağının tartışıldığı ve ülkelerin hangi şartlarda Marshall yardımlarından pay alabileceğinin belirlendiği toplantıya Türkiye de Vaner Planı ile katılmıştır. Uluslararası konjonktürde Türkiye'ye biçilmiş ödevin bir ürünü olarak yorumlanabilecek planın ülke ekonomisi için temel olarak seçtiği sektör tarım olmuştur. Türkiye'nin bu sektörü

---

[81] Kuruç, age., s.114.

seçmesinin nedeni ise Marshall yardımlarından daha fazla pay alma isteğidir.[82] Sanayinin tarımsal gelişmede bir araç olarak görüldüğü planda yer alan enerji, krom, bakır, ulaştırma, büyük su işleri, demir-çelik, çimento ve maden üretiminde planlanan üretim artışları, bu maddelerin savaş sırasında en çok ihtiyaç duyulan maddeler olduğu düşünüldüğünde planın ana amacı daha gerçekçi bir temele oturmaktadır.[83]

1947 yılında çıkarılmış olan İktisadi Kalkınma Planı'nın iç dinamiğini, sınıfsal bazda aramak gerekmektedir. Vaner planı, aslında büyük toprak sahiplerinin CHP'ye ilk büyük tepkisini oluşturmaktadır. Çünkü planın ana karakteri, ekonomik gelişmede tarımın ilk sırayı almasıdır ki bu amaç, Halk Partisi'nin benimsemiş olduğu sanayiye dayalı kalkınma stratejisinden oldukça farklıdır. İkinci içsel faktör, yerli burjuvaziyi destekleme konusunda görülmektedir. Planda maden kömürü, büyük linyit havzaları, büyük elektrik santralleri ve demiryollarının tamamen ve denizyollarının da kısmen devlet eliyle kurulması ve işletilmesi bir devlet vazifesi olarak görülmekte ve bu konular dışında kalan her türlü faaliyetlerin özel sektör eliyle yürütülmesinin gerektiği belirtilmektedir.[84] Türkiye'nin DP iktidarıyla birlikte girmiş olduğu uluslararası etkilerin güzel bir örneğini oluşturan 1947 Planı dışında göze çarpan bir başka gelişme de bu yılla birlikte Türkiye'ye yönelik olarak hazırlanmaya başlanan uluslararası raporların artmasıdır. Hem DP'nin benimsemiş olduğu iktisat politikalarını hem de KİT'lere yönelik olarak takınmış olduğu olumsuz tavırları anlayabilmede özellikle iki rapor bize yardımcı olmaktadır.

---

[82] Tekeli ve İlkin, **age.**, s.18.
[83] Tekeli ve İlkin, **age.**, s.16.
[84] İlhan Tekeli, Selim İlkin, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı**, Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, No:1, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1974, s.51.

2. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu

a) Hanson Raporu

KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınmasında ve bu dönemle birlikte KİT olgusunun bütününe tesir eden düzenlemelerin yapılmasında Hanson raporu önemli bir yer tutmaktadır. A.H. Hanson, *The Structure and Control of State Enterprises in Turkey* adlı raporunda KİT'lerle ilgili olarak şu hususlara değinmektedir:[85]

- ► KİT'lerde yöneticilerin atanmasında gerekli özen gösterilmemektedir.
- ► KİT'ler, amaç ve fonksiyonlarına göre rasyonel bir şekilde sınıflandırılmalıdır.
- ► KİT'lerde fazla personel istihdam edilmektedir.
- ► KİT'lerde personel rejimi devlet memurluğu sisteminden farklı olmalıdır.

A.H. Hanson'ın KİT'lerle ilgili olarak yapmış olduğu reform önerilerinin liberal bir anlam taşıdığı görülmektedir. Kuruluşlarından itibaren siyasal baskılara maruz kaldığı bilinen KİT'lerin nasıl bu durumdan kurtulabileceklerine dair bir öneri taşımayan raporda en önemli sorun olarak KİT'lerin personel sistemi gösterilmektedir. Oysa KİT'lerde kapasitelerinin üstünde personel istihdam edilmesinin nedeni, dönemin iktisat politikalarında yatmaktadır. KİT'ler, kuruldukları günden itibaren özellikle de DP iktidarı döneminde kırdan kente artan göç hareketinin yaratmış olduğu istihdam sorunun çözülmesinde önemli bir araç olmuştur. Personel sisteminin devlet memurluğundan farklı bir statüye kavuşturulması ise KİT'lerde sözleşmeli personel uygulaması önerilerinin ilk kıvılcımları olarak değerlendirilir. 1958 yılında sözleşmeli personel uygulamasının

---

[85] Tekeli ve İlkin, Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu, s.18.

bir örneği olan yevmiyeli personel uygulamasına geçilmesi de bu raporun KİT politikaları açısından ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.

b) Barker Raporu

Barker raporu, Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından Türk Hükümeti'ne 15 Mayıs 1951'de sunulmuş olan ve Türk ekonomisi üzerinde çeşitli öneriler ihtiva eden bir rapordur. Barker Raporu, Hanson Raporu'ndan daha farklı olarak KİT'lerin yönetim yapısıyla ilgili öneriler ihtiva etmektedir. Raporda KİT'lerin işletme faaliyetlerine ilişkin olarak bilgi ve kaynak bakımından eksiklikler bulunduğu ve KİT'lerin daha verimli ve etkin çalışmaları için Genel Kurul'un kaldırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Raporda önerilen bu reform maddesinin 1960'tan sonraki dönemde hemen uygulamaya geçirildiği dikkate alınırsa Türkiye'nin yabancı raporlara karşı göstermiş olduğu duyarlılık bir kez daha anlaşılmış olacaktır. Raporun diğer önemli bir maddesi de Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlüğe ilişkindir. Rapora göre; KİT'lerin daha etkin çalışabilmelerini sağlamak amacıyla Yönetim Kurulu'na ve Genel Müdürlüğe daha geniş yetkiler verilmelidir.

Raporda dönemin kapitalist yayılmacı politikalarına uygun olarak sanayiye öncelik tanınmaması, ülkenin kalkınmasında tarımın başat rol oynaması gerekliliği ve kalkınma hızının düşük tutulması zorunluluğu gibi önlemler de DP'nin benimsemiş olduğu kalkınma anlayışını açıklayabilmede ve KİT'lerin iktisadi sahadan uzaklaştırılma isteklerinin nedenlerini belirleyebilmede önemli unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.[86]

---

[86] Avcıoğlu, age., s.271-272.

3. Menderes Hükümetleri Programı (22.05.1950-27.05.1960)

DP, daha iktidara gelmeden KİT'lerle ilgili olan görüşlerini çok net bir şekilde seçim beyannamesinde şu şekilde dile getirmiştir: "*Devlet iktisadi teşekküllerinin bir türlü verimli hale getirilmemeleri yüzünden bu memlekete çok pahalıya mal oldukları bir hakikattir.*"[87] DP'nin KİT'lerle ilgili görüşleri, seçim beyannamesine bu şekilde yansımışken on yıllık iktidarında da büyük bir farklılık taşımayarak hükümet programında aynı anlayışla yer almıştır. Hükümet programında KİT'lerin içinde bulundukları çıkmazdan nasıl kurtulabileceklerine dair çözüm önerilerine yer verilmeyerek KİT'lerle ilgili olarak şu hususlara değinilmiştir:

► KİT'ler, mallarını pahalıya mal ederek pahalıya satmaktadırlar.

► Ekonomik alanda devlet müdahaleleri asgariye indirilecek ve iktisadi sahada devlet sektörü mümkün olduğunca daraltılacaktır. Devlet işletmeleri, sadece özel sektörün giremeyeceği ve kamu hizmeti mahiyetinde olan alanlarda faaliyette bulunacaklardır.

► Kamu hizmeti niteliği taşıyan ve ana sanayiye hizmet eden iktisadi teşekkül ve teşebbüsler dışındaki devlet işletmeleri elverişli şartlar dâhilinde özel sektöre devredilecektir.[88]

1947 yılı ile başlayan liberalleşme politikaları Menderes Hükümeti'nin programında da görüldüğü gibi 1950 yılı ile birlikte hız kazanmıştır. Parti programına göre; 1930-1947 yılları arasında devlet-özel sektör dengesinde gerçekleşen ekonomik gelişmenin yerini özel sektör öncelikli gelişme çizgisi alacak, devlet işletmeciliği ise ana sanayiye hizmet eden alanlarla sınırlı

---

[87] Kuruç, **age.**, s.116.
[88] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.155-173.

kalacaktır. Bu alanlar dışındaysa yeniden KİT kurulmaması, daha önceden kurulmuş olan teşebbüslerin ise elverişli şartlar dâhilinde özel sektöre devredilmesi amaçlanmıştır. Menderes Hükümeti'nin bu programda görmezden geldiği önemli bir konu da KİT mallarının fiyatlarıdır. KİT mallarının fiyatları 1950 yılı ile birlikte arttırılmaya başlanmış ancak bu durum KİT'lerin zararlarını finanse edebilmekten ziyade ülkenin savaştan sonra yaşamaya başladığı yüksek enflasyon olgusuyla baş edebilmede talebi kısmak amacıyla hükümetin izlediği bir ekonomik programın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Oysa DP, KİT'lerin yüksek fiyatlarını bahane ederek gerçekleştirmek istediği özel sektör öncelikli gelişme politikasına bir bahane aramıştır. Daha önceki hükümet programlarında devletçiliğin, ülke ekonomisini çağdaş seviyelere taşımak için düşünülen özgül bir ekonomik model olduğu belirtilirken parti programında artık devletçiliğin baş görevinin özel sektörü güçlendirmek olduğunun hüküm altına alınması da bu amacı yansıtmaktadır.[89] 1950-1960 döneminde devlet ile KİT'ler arasındaki ilişkilerin KİT'lerin kurulması, kaldırılması, faaliyet alanlarının tespit edilmesi ve yönetimine ait genel esasların tespit edilmesi gibi konularla sınırlandırılması[90] da DP'nin KİT'leri görmezden gelmeye çalıştığının bir başka göstergesidir.

DP'nin kamu ekonomisi kavramı yerine özel sektör kavramını getirmek istediği bu programların ilk nüvesi ulaşım konusunda olmuştur. 1950'li yıllarla birlikte başlayan karayolu ağı oluşturma projesi aslında özel sektöre dönük bir uygulamadır, çünkü karayollarında çalışan otobüslerin hemen hemen hepsi özel teşebbüse aittir. Oysa devletçilik döneminde kalkınmanın bir aracı olarak demiryolu ağına önem verilmiştir.[91] DP'nin ülke

---

[89] Eroğul, **age.**, s.13.
[90] Özmen, **age.**, s.191.
[91] E. Zürcher, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 1.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 1995, s.327.

ekonomisini özel sektöre teslim etme amacı taşıyan uygulamaları sadece ulaşım konusuyla sınırlı kalmamıştır. DP, iktidarının ilk yıllarında KİT'lerin ekonomideki konumlarını sınırlandırmaya çalışmış ama çeşitli nedenlerden dolayı ileriki yıllar kendisine bu fırsatı vermemiştir. Özellikle 1955 yılından sonra KİT'lerin ekonomideki gücünü anlayan DP, kuruluş döneminden farklı olmak kaydıyla KİT'lerden birçok açıdan yararlanmıştır.

4. KİT'lerin 1950-1960 Döneminde Türkiye Ekonomisindeki Yeri

1950-1960 döneminin ilk yılları ekonomik açıdan nispeten daha olumlu gelişmelere sahne olmuştur. Milli gelir artışı bir önceki dönemi geçmiş ama artan ithalat miktarı dış ticaret açıklarının verilmesine neden olmuştur. Dönemin en önemli iki özelliği, altyapı yatırımlarının hız kazanması ve tüketimdeki artış oranıdır.[92] 1956 yılı ile birlikte ekonomide işler iyiye gitmemeye başlamıştır. Dönemin ilk yıllarında iyi hava koşullarının ve Kore savaşının desteklediği tarımsal gelişmeyle gelen itici güç, yavaşlamaya başlamış ve ekonomi pek olumlu bir tablo ortaya koyamamıştır. Bu gelişmelerin sonucu ise bugün hala Türkiye için önemli bir uluslararası kuruluş olan Uluslararası Para Fonu (IMF) ile 1958 yılında tanışmak olmuştur.[93]

Yeni devletçilik olarak adlandırılan bu dönemde 1930-1950 döneminin tersine temel tüketim mallarının üretimi yerine yatırım mallarının üretimine yönelindiği görülmektedir. Bu yönelişin temelinde yerli ya da yabancı özel kesim kuruluşlarına destek olma düşüncesi yatmaktadır. 1950-1960 döneminde çok sayıda KİT'in kurulması da bu amaca hizmet etmektedir.[94]

---

[92] Kılçbay, age., s.106-110.
[93] Kuruç, age., s.10-11.
[94] Bu dönemde kurulan KİT'lerin 1930'lu yıllardan farklı olarak gıda, dokuma, içki ve tütün sanayi dışında kağıt, çimento, demir-çelik, gübre ve petro-kimya alanında

İktisadi alanda özel sektöre önem veren ve KİT'lerin zaman içerisinde özel sektöre devrini amaçlayan düşünceler temelinde özellikle 1953'ten sonra çok sayıda KİT'in iktisadi sahaya kazandırılmasının nedenleri ana hatlarıyla şunlardır:[95]

► Özel kesimin artan iç talebi karşılamakta başarısız olması.

► Kamu kesiminin özel kesimi destekleyici bir pozisyona sahip olması gerektiği görüşünün hakim olması.

► Özelleştirilmek istenen KİT'leri satın alabilecek hiçbir özel şirketin var olmaması.

► Özel sektör kuruluşları için bazı KİT alanlarının çok kârlı gelmemesi.

► DP'nin ülke ekonomisinin kalkınmasında özel sektörün kilit rolü üstlenemeyeceğini anlamış olması.

► KİT'lerin özel sektörün üstlenemeyeceği büyük yatırımları üstlenmesi.

► KİT'lerin istihdam yaratma gücünden yararlanılmak istenilmesi.

TABLO-4

1950-1960 DÖNEMİNDE KURULAN KİT'LER

Et ve Balık Kurumu Genel Müdürlüğü	23 Ağustos 1952
Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı	1 Mart 1952
Türkiye Çimento Sanayi Türk Anonim Şirketi	23 Ekim 1953
Amortisman ve Kredi Sandığı	10 Temmuz 1953
Azot Sanayi Türk Anonim Şirketi	2 Ocak 1954
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	15 Aralık 1954
Türkiye Vakıflar Bankası	13 Nisan 1954
Devlet Malzeme Ofisi	11 Mart 1954

yoğunlaşması da KİT'lerin hem özel sektörü destekleme hem de ekonomideki boşluğu doldurma amacını göstermektedir. (Kepenek, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s.33.

[95] Kepenek, **age.**, s.114 ve Keser, **age.**, s.112.

Türkiye Gübre Sanayi Anonim Şirketi İşletmeleri Genel Müd.	5 Şubat 1954
Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları İşletmeleri Genel Müd.	13 Mayıs 1955
D.B. Deniz Nakliyatı Türk Anonim Şirketi	14 Mayıs 1955
Türkiye Yapağı ve Tiftik Anonim Şirketi	29 Kasım 1955
Yem Sanayii Türk Anonim Şirketi	26 Kasım 1956
Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü	28 Şubat 1956
Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu	1 Eylül 1957
Uçak Servisi Anonim Şirketi	17 Mart 1958
Türk Öğretmenler Bankası Türk Anonim Şirketi	19 Ocak 1959
Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları Türk Anonim Şirketi	1960

1950-1960 döneminde çok sayıda KİT'in kurulmasına yol açan etmenlerden biri de KİT'lerin istihdam sağlama gücünden yararlanmaktır. Bu doğrultuda KİT'lerin istihdam sayılarında yaşanan artışların bir nedenini kurulan KİT sayılarındaki artışta aramak gerekmektedir. Ancak, KİT'lerin istihdam oranlarında görülen artışın bir başka nedenin de göz ardı edilmemesi gerekir. Bu neden de bu dönem içinde KİT'lerin ücret seviyelerinin kendileri tarafından saptanmasıdır. Bu durum, gerek özel kesimden gerekse de diğer kamu kurumlarından çok sayıda kişinin KİT'lere doğru kaymasına yol açmıştır. KİT'ler, bu dönem içerisinde toplam memur ve işçi sayıları içerisinde önemli bir orana ulaşmışlardır. Örneğin, toplam memur sayısı içinde 1955'te %30, 1959'da ise %20'lik bir paya sahip olmuşlardır. Toplam işçi sayısında da 1955'te %23'lük pay, 1959'da %22 olarak gerçekleşmiştir.[96]

[96] Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü, **İstatistik Yıllığı 1960-1962**, Yayın No:460, Ankara.

Tablo-5
İstihdam Bakımından KİT'ler[97]

Yıllar	Memur	İşçi
1954	61.218	* * *
1955	63.809	125.609
1956	65.305	123.540
1957	67.958	130.430
1958	70.654	133.555
1959	77.186	141.436

1950-1960 yılları arasında benimsenmiş olan liberal politikalar altında ekonomik ve toplumsal gelişmenin yönünün özel sektör kuruluşları tarafından belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu ekonomik sistemde KİT'ler ise özel sektöre destek olmakla görevlendirilmiştir.[98] DP'nin özel sektör öncelikli bir gelişme modeli benimsemesinin bir diğer örneğini de hem kamu-özel sektör yatırımlarının karşılaştırılmasında hem de KİT yatırımlarında görmek mümkündür.

TABLO-6
1950-1960 Dönemi Toplam Yatırımlar:[99]

Özel Sektör %		Kamu Sektörü %
1950 yılı:	62.3	37.7
1951 yılı:	63.2	36.8
1952 yılı:	60.6	39.4
1953 yılı:	54.2	45.8
1954 yılı:	56.9	43.1
1955 yılı:	58.1	41.9
1956 yılı:	54.4	45.6

[97] 1954-1959 yılları arasındaki bilgiler Dündar Sağlam'ın kitabından sayfa 164'teki bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.
[98] Muharrem Afşar, **Türkiye Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama)**, No: 1161, T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, Eskişehir, s.65.
[99] Mehmet Turgut, **Kalkınma ve Beş Yıllık Plan**, Ankara, 1964, s.55.

1957 yılı:	52.7	47.3
1958 yılı:	57.5	42.5
1959 yılı:	54.5	45.5
1960 yılı:	52.5	47.5

TABLO-7
KİT Yatırımları [100]

Yıllar	Değeri (milyon TL)	Toplam Yatırımlar İçindeki Payı (%)
1950	91,8	9,1
1951	123,9	9,8
1952	167,0	9,1
1953	253,8	12,1
1954	253,3	14,0
1955	539,9	14,9
1956	539,9	16,5
1957	432,8	10,7
1958	437,1	9,3
1959	1104,0	15,7
1960	1399,0	17,9

1950 yılıyla birlikte KİT yatırımları bilinçli bir tercih sonucu azaltılmaya başlanmış ancak özel sektörün ekonomiyi sürükleyecek güce sahip olmamasının anlaşılması üzerine KİT yatırımları hem değer hem de toplam yatırımlar içindeki oranları itibariyle 1953 yılıyla birlikte tekrar arttırılmaya başlanmıştır. KİT yatırımlarının bu dönem zarfında arttırılmasının bir başka nedeni de özel sektörü destekleme amacından kaynaklanmaktadır. Bu politikanın önemli örneklerinden biri Sümerbank'ta görülmektedir. DP iktidarı döneminde Sümerbank'ın kumaş bölümünde üretim azaltılmış ve özel sektör kuruluşlarına düşük

[100] 1950-1960 arasındaki ilgiler Dündar Sağlam'ın kitabının 122. sayfasından alınmıştır.

fiyatlarla iplik sağlanmıştır.[101] KİT'lerin özel sektöre destek olma amacı ile donatılmasının ikinci önemli örneği, bu dönemde hızla yayılmaya başlayan iştirak olgusudur. İştirak olgusuyla birlikte özel sektör kuruluşları, KİT'lerden büyük ayrıcalıklar elde etmiş ve KİT'lerden önemli miktarlarda kaynak transfer etmişlerdir.[102]

Bu dönem, literatürün büyük bir kısmı tarafından özel sektöre öncülük verilmesine rağmen KİT'lerin kurulması ve kamu yatırımlarının artması nedeniyle karma ekonomik modelin uygulandığı bir dönem olarak nitelendirilmektedir. Oysa DP'nin benimsemiş olduğu iktisadi politika anlayışı karma ekonomik model tanımlamasına tam olarak uymamaktadır. Çünkü DP'nin kurmak istediği ekonomik model, sistematik olarak bazı büyük yanlışlıkları içermektedir. Öncelikle bu dönemde DP, KİT'leri ekonominin dışına çıkararak özel teşebbüse dayanan tek yanlı bir iktisadi sistem kurmayı amaçlamıştır. İkinci önemli nokta, bu dönemde kamu hizmeti anlayışının büyük zarar görmesidir. Hâlbuki karma ekonomik sistemde toplumsal haklar olarak yorumlanabilecek kamu hizmeti kavramı büyük önem taşımaktadır. Bu çerçevede 1950-1960 dönemini karma ekonomiden ziyade liberal dönem olarak adlandırmak daha doğru olacaktır.

Dönem boyunca izlenen liberal politikalar dönemin sonunda DP'nin düşlediği gerçeklikten uzak olmuştur. Ülke ne tarım sayesinde gelişebilmiş, ne özel sektör istenilen düzeye gelebilmiş ne de KİT'ler özelleştirilebilmiştir. 1947 yılı ile başlayan ancak resmi olarak 1950'liler ile devletçiliğin reddi haline gelen[103] liberal politikaların başarısız olma nedenlerini hem içsel hem de dışsal çerçevede aramak gerekmektedir. Türkiye,

---

[101] Haydar Kazgan, 'Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Geçmişi ve Geleceği', **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Yolları**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları, Yalçın Ofset Matbaası, İstanbul, 1981, s.20.

[102] Kazgan, **age.**, s.29.

[103] Boratav, **age.**, s.273.

1950-1960 döneminde başta ABD olmak üzere Batı'nın belirlediği gelişme çizgisi içinde kendisine sanayileşme yerine tarıma dayalı bir ekonomik program belirlemiş ancak bu sektör ülkenin itici gücü olamamıştır. İkinci grup neden, içsel koşullardan kaynaklanmaktadır. Bu dönemde izlenen iktisadi politikalar, CHP'ye tepki niteliğinde devletçiliği ve planlamayı reddeden parti tabanını hoşnut edecek politikalardır. Ancak büyük toprak sahipleri ve tüccar sınıfı da ekonomiye beklenilen katkıları sağlayamamış ve ülke tekrar kamu ekonomisine muhtaç kalmıştır.

DP'nin ekonomik sahada bu şekilde başarısız sonuçlar elde etmesi dönemin ilerleyen yıllarında kendisini KİT'lere muhtaç bırakmıştır. Ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak, özel sektörün dolduramadığı alanlarda itici güç olmak ve en önemlisi özel sektörü güçlendirmek gibi önemli görevlere sahip olan KİT'ler, bu ağır görevlerinin altında ezilmek bir yana dönem boyunca çok başarılı bir grafik sergilemişlerdir. On yıllık süre zarfında sadece 1954 yılında zarar etmeleri[104] de bu başarının küçük bir göstergesidir.

TABLO-8

KİT'lerin Kâr-Zarar Durumları[105]

Yıllar	Kâr / Zarar (milyon TL)
1950	26,2 (Kâr)
1951	78,4 (Kâr)
1952	124,7 (Kâr)
1953	79,5 (Kâr)

[104] 1954 yılında gerçekleşen zararın en önemli nedenlerinden biri Toprak Mahsulleri Ofisi'nin büyük oranda zarar etmesidir. Bu yıllar için KİT'lerin zarar ettiklerinin ileri sürülmemesine karşın kârlarının azalma eğiliminde olduğu iddialarıyla eleştirildikleri görülmektedir. KİT'lerin kârlarında bir dalgalanmakla olmakla birlikte bir azalma olduğunu ileri sürmek doğru değildir. Çünkü, 1949 yılında 90,4 milyon TL kâr eden KİT'ler, 1955 yılında bu kârlarını 157 milyon TL'ye ve 1959 yılında 432.2 milyon TL'ye çıkarabilmeyi başarmışlardır.

[105] 1950-1961 yılları arasındaki bilgiler Dündar Sağlam'ın kitabının 147. sayfasından yararlanılarak hazırlanmıştır.

1954	56,9 (Zarar)
1955	157,0 (Kâr)
1956	1,3 (Kâr)
1957	28,8 (Kar)
1958	311,9 (Kâr)
1959	432,2 (Kâr)
1960	303,3 (Kâr)
1961	81,5 (Kâr)

1950-1960 döneminde KİT'lerin sadece bir yıl zarar etmesi de bu kuruluşların haksız eleştirilere maruz kaldığının bir göstergesidir. Yani bu dönemde KİT'ler, ekonomiye yük olmak bir yana ekonomiyi kurtaran kuruluşlar olarak ön plana çıktıklarından KİT'lerin özelleştirilme düşüncelerinin ekonomik temelden yoksun ideolojik kaygılara dayandığını söylemek mümkündür. KİT gelişme döneminin birinci evresinde KİT olgusunda bu şekilde bir değişme ve gelişme görülürken; gelişmenin ikinci evresi olan 1960-1980 döneminde ise kalkınma planları doğrultusunda 1950-1960 döneminden daha farklı bir KİT anlayışı hakim olmuştur.

Demokrat Parti'nin ülkeyi içine sokmuş olduğu ekonomik, toplumsal ve siyasi kaostan kurtarabilmek amacıyla yapıldığı iddia edilen 27 Mayıs 1960 darbesiyle Türkiye, yeni bir döneme girmiştir. Darbeyle birlikte Türk ekonomisi için en önemli sorunun planlama eksikliği olduğu iddia edilerek ülkenin iktisadi açıdan hedeflenen düzeye gelebilmesi için hem özel sektörü hem de kamu sektörünü kapsayan kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. 1960-1980 dönemi, her ne kadar 1960-1970 ve 1970-1980 olarak iki ayrı ekonomik ve siyasi döneme ayrılabilse de dönemin tipik özelliği, 1950-1960 döneminden farklı olarak kalkınma planları temelinde ithal ikameci bir sanayileşme modelinin benimsenmesidir. Yeni dönemle birlikte izlenmeye başlanan sanayiye dayalı kalkınma politikasının ikinci içsel nedeni, 1960'lı yıllar ile birlikte siyasi ve iktisadi iktidarı arzulayan sınıfların 1950-1960 döneminden daha farklı olmasıdır.

Bir önceki dönemde tüccar ve büyük toprak sahiplerinin iktidar olma çabaları görülürken; 1960'lı yıllar, DP döneminde önemli nüfuz kaybına uğramış olan askeri ve sivil bürokrasinin ve sanayici kesimlerin egemen güç olma uğraşılarının hissedildiği bir dönemin başlangıcıdır.

Planlı kalkınma anlayışının benimsenip uygulanmasında bu süre zarfında 1961 Anayasası'nın da büyük bir katkısı olmuştur. 1950-1960 döneminin tersine ekonomik kalkınmayı planlı bir gelişmeyle eşdeğer gören zihniyet, 1961 Anayasası'nda da yansıma bularak planlamayı anayasal bir ilke haline getirmiştir. Anayasanın 41. ve 129. maddeleri iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın planlarla gerçekleşeceğini ve bunun devletin bir görevi olduğunu belirtmiştir.[106] Anayasal ilkelerle gündeme gelen planlı kalkınma anlayışının tek elden yürütülmesi Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulması ile olmuştur. DPT'nin görevlerini düzenleyen 91 sayılı yasa da dönemin politik anlayışını benimseyerek DPT'nin planlı kalkınmada anahtar rolü oynadığını ve bu çerçevede özel sektör de dâhil olmak üzere ekonominin genelinde hükümete yardımcı olacağını belirtmektedir. Planlamanın ikinci önemli örgütü, 13 Aralık 1960'ta kurulan Devlet Personel Dairesi (DPD) olmuştur. DPT hükümete ekonomik alanda yardımcı olma görevine sahipken, personel açısından gerekli düzenlemeleri yapma görevi de DPD'ye verilerek hem ekonomik hem de sosyal açıdan bir bütünlük yakalanmak istenmiştir.

1960-1980 döneminin ilk evresi olan 1960-1970 dönemi planlı gelişmeyle birlikte hem iktisadi hem de toplumsal alanda önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuştur. Bu gelişmelerin yaşanmasındaki temel güç, kalkınma planlarıdır. Ancak, bu dönemde görülen planlı gelişme modeli devletçilik yıllarının hakim olduğu 1930-1950 döneminden daha farklıdır. Çünkü bu

---

[106] Kili ve Gözübüyük, age., s.183-211.

dönemde 1930-1950 döneminden farklı olarak sanayileşmede yabancı sermayenin de desteğiyle dayanıklı tüketim mallarına yönelinmiştir.[107] 1960'lı yıllarda ekonomide görülen olumlu gelişmelerin diğer bir nedeni, dönemin uluslararası konjonktüründen kaynaklanmaktadır. Türkiye, 1960 yılıyla birlikte 1950-1960 dönemine karşı duyulan ekonomik, toplumsal ve siyasi tepkilerle daha tarafsız bir dış politika izlemiştir. Bu politikanın en önemli özelliği, Batı'ya karşı özellikle siyasi arenada izlenen mesafeli tutum yanında Sovyetler Birliği ile ekonomik alanda yaşanmaya başlanan yakınlıktır.[108] Soğuk savaş ortamında yaşanan yumuşama süreci, Türkiye'yi Sovyetler Birliği'ne yakınlaştırmış ve bu ilişkilerin sonucu Sovyet'lerden Türkiye'ye gönderilmeye başlanan krediler olmuştur. Bu kredilerin sanayinin gelişiminde önemli bir yer teşkil eden KİT'lerin kurulmasında doğrudan kullanılan bir kaynak olduğu düşünüldüğünde kredinin önemi daha da net bir şekilde anlaşılmaktadır.

1970-1980 dönemi, 1973 petrol kriziyle birlikte dünyada başlayan ekonomik dönüşümün Türkiye üzerinde de yansımalarının görülmeye başlandığı yıllardır. Bu dönemde etkisini göstermeye başlayan neo-liberal tezlerin en önemli özelliği, sosyal devlet ilkesine karşı takındığı olumsuz tutumdur. Neo-liberal tezlere göre; yaşanan ekonomik krizden ancak devletin ekonomideki fonksiyonlarının sınırlandırılması ve özel sektöre öncelik verilmesiyle kurtulmak mümkündür. Bu dönem Türk ekonomisi için parlak bir tablonun ortaya çıkmadığı bir dönem olurken, hızla artan enflasyon ve işsizlik döneme damgasını vuran önemli ekonomik gelişmelerdir. 1970'ten sonra ekonomide yaşanan darboğazların en önemli nedeni, 1971 muhtırasından sonra yaşanan popülist politikalardır.[109] İçsel

---

[107] Oran, 'Dönemin Bilançosu 1960-1980', **age.**, s.661.
[108] Oran, **age.**, s.676.
[109] Oran, **age.**, s.661.

nedenlerden bir diğeri de bu dönemde özel sektörün benimsemiş olduğu gelişme politikasıdır. Bu anlayışa göre; özel sektör kendisine sağlanan korumacı duvarların arkasına sığınmış ve dışa açılmayı pek düşünmeyerek genellikle içe dönük bir gelişme çizgisini benimsemiştir.[110] Bu durum da ekonominin dış ticaret açıkları vermesine neden olmuştur. Bu duruma bir de 1973 petrol krizi eklenince Türk ekonomisi büyük sıkıntılar yaşamıştır. 1971-1973 yılları arasında yurtdışından gelen dövizler her ne kadar dış ticaret açığının kapatılmasında yardımcı olmuşsa da bu iyileşme geçici bir nitelik arz etmiştir. Ekonomide yaşanmaya başlayan bu kötü gidişattan kurtulabilmek amacıyla KİT'lerden de yararlanılmış ve bu kuruluşların ürettiği mallara ve hizmetlere zam yapılmıştır. Ancak bütün bu önlemler, ekonominin rayına oturmasını sağlayamamış ve 1970'lerden sonra çift haneli enflasyonla tanışan Türkiye, 1980'de enflasyonda %107.2 gibi korkunç bir rakamla yüzleşmek zorunda kalmıştır.

1970-1980 dönemi, Türk dış politikası açısından 1960-1970 döneminde görülen göreli özerklik anlayışını tam olarak yansıtmamaktadır. Her ne kadar 1974 Kıbrıs harekâtından sonra ABD ile siyasi ve ekonomik ilişkilerde bir bozulma görülmüşse de ilişkilerde tam anlamıyla bir kopma yaşanmamıştır. Dönemin sonuna doğru ABD'nin Türkiye'ye karşı koymuş olduğu silah ambargosunu kaldırması, Sovyetler'in tekrar bölgede yükselen bir tehlike olarak görülmeye başlanması ve ekonominin her geçen gün olumsuz sinyaller vermesi, Türkiye'nin bu sefer daha radikal olarak batıcı tezlere sığınmasına yol açmıştır.

Ekonominin planlara bağlandığı bu dönemin kendi içinde de iki farklı gelişme çizgisi gösterdiği bu zaman zarfı içinde KİT'ler de zaman zaman artan zaman zaman azalan oranda önem kazanmıştır. 1960-1980 döneminin ilk yıllarında KİT'ler, ekonomik kalkınmada önemli bir pozisyonda görülerken; dönemin

---

[110] Oran, age., s.664.

ikinci yarısında özel sektörü destekleyici bir konuma sokulmuşlardır. KİT'lerin gelişme çizgisinin bu şekilde bir farklılık gösterdiği planlı dönemdeki KİT olgusunun ne tür bir değişiklik gösterdiğini anlayabilmek için KİTlerin kalkınma planlarında ve hükümet programlarında nasıl algılandıklarına daha yakından bakmak gerekmektedir.

5. Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda KİT'ler

Planlama, bir ülkenin ekonomik ve toplumsal açıdan arzulanan seviyeye gelebilmesi için siyasi otoriteler tarafından hazırlanan, iktidarın belirli bir dönemi için hedeflerini yansıtan ve bağlayıcılığı olan bir belgedir. Bu tanım doğrultusunda hazırlanan ve ekonominin düzlüğe çıkışını sağlamak amacıyla hem ekonomik hem de toplumsal alanlarda gerçekleştirilebilecek gelişmeleri içeren kalkınma planlarının ortak özellikleri şunlardır:[111]

- ► Üretim yapısını veri almaktadırlar.
- ► Ekonominin her yıl belirli hızda büyümesini amaçlamaktadırlar.
- ► Sanayileşmeye öncelik vermektedirler.
- ► Uzun bir stratejinin beş yıllık ürünüdürler.
- ► Ekonomik yapı yanında toplumsal yapıya da önem vermektedirler.

Bu çerçevede, beş yıllık kalkınma planlarıyla özel sektörün yanında devletin de ekonomide aktif olarak rol aldığı bir sistem yaratılmıştır. Ancak devletin ekonomide aldığı rol, daha önceki dönemlerden büyük ölçüde farklılıklar arz etmektedir. 1950-1960 dönemine göre daha devletçi, 1930-1950 dönemine göre ise daha liberal bir ekonomik modelin benimsendiği planlı dönemin iki önemli özelliği dikkat çekicidir:[112] Birincisi, kamu

---

[111] Kepenek, **age.**, s.154. ve Agah Oktay Güner, **Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri**, 2.B., Damla Yayınevi, İstanbul, 1978, s.79-83.
[112] Aktan, **age.**, s.133.

ekonomisinin önemli bir kolu olan KİT'lerin kazandığı önemdir. İkincisi, birinci özellikle tezatlık taşıyacak şekilde devletçilik politikasının sınırlandırılması ve devletin hangi alanlarda faaliyette bulunacağının önceden belirlenmesidir. Bu bağlamda 1960-1980 döneminde uygulanan iktisat politikalarına bakıldığında planlı dönem, ikinci özelliği dâhilinde 1950-1960 döneminden çok büyük farklılık göstermez. Aradaki tek fark, beş yıllık kalkınma planları ile hem özel hem de kamu sektörüne vurgu yapılarak iktisadi gelişmenin hedeflenmesidir.

Birinci beş yıllık kalkınma planında,[113] böyle bir planın hazırlanmasında tek amacın ulusal geliri arttırmak olmadığı aynı zamanda sosyal adaletin de geliştirilmek istendiği hüküm altına alınarak 1961 Anayasası'nın mantığı plana yansıtılmıştır. Plan, karma ekonominin gereklerine uygun olarak özel sektör ve kamu sektörü arasında denge kurmaktadır. Plana göre; yatırım yapılması gereken bir alanda özel teşebbüs yatırım yapmıyorsa bu alana KİT'ler girecektir. Stratejik alanlarda ise sadece KİT'ler yatırım yapabilecektir. Böylece, karma ekonominin gereklerine uygun olarak stratejik alanlar dışındaki bütün faaliyet alanları KİT'ler ve özel sektöre eşit olarak açılmaktadır. Karma ekonominin yansıması, malların ve hizmetlerin nasıl fiyatlandırılması gerektiği konusunda da planda yer bulmuştur. Plana göre; bir alanda hem bir özel sektör kuruluşu hem de bir KİT faaliyette bulunuyorsa fiyatlandırma piyasa koşullarına göre yapılacaktır. Ancak, mali sebeplerle ya da kamu yararının gerektirdiği durumlarda KİT'ler vasıtasıyla maliyetlerin altında fiyat tespit edilebilecektir. Planın sonuç bölümünde ise KİT'lerin bir takım yapısal bozukluklara sahip olduğu belirtilerek bu sorunların aşılabilmesi için KİT'lerin verimli çalışan bağımsız işletmelere döndürülmesinin ve yatırımların öz kaynaklardan karşılanmasının gerekliliğinden bahsedilmektedir. Siyasi iktidarların KİT'ler üzerindeki

[113] "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", RG: 03 Aralık 1962, 11272.

baskılarını azaltmayı ve KİT'lerin aşırı borçlanmaları sonucunda zarar etmelerini ortadan kaldırmayı amaçlayan bu anlayış, kredi konusunda KİT'lere büyük bir kolaylık sağlayacağı düşünülen Devlet Yatırım Bankası'nın kurulmasını da önemli bir reform hamlesi olarak görmektedir. Birinci planda kamu ve özel sektörü bir bütünün iki ayrı parçası olarak görmekten ziyade hızlı kalkınmanın sağlanabilmesinde birbirinden ayrılamaz iki önemli araç olarak algılayan bu anlayış, her ne kadar içsel etkilerin büyük bir payını barındırıyor gibi görünse de yaşanan bu gelişmeler üzerinde uluslararası ilişkilerin de yadsınamaz bir paya sahip olduğu aşikârdır. 1960'larla birlikte Türkiye'nin Sovyetler Birliği'nden makine ve teçhizat almaya başlaması ve Sovyetler Birliği'nin Türkiye'ye koşulsuz krediler göndermesi, Türkiye'nin karma ekonominin gereklerini iktisadi sahaya yansıtmasına ve beş yıllık planlarla kalkınmanın sağlanmasına yardımcı olmuştur. Öyle ki bir Sovyet firması, bu dönemde Sümerbank'ın Beykoz Kundura ve Deri Eşya Fabrikası'nın genişletilmesi çalışmalarını bile yürütmüştür.[114]

İkinci beş yıllık kalkınma planı,[115] ekonomik hedefler açısından birinci plandan büyük farklılıklar taşımamasına rağmen özel sektöre yaptığı vurgu göz önüne alındığında daha farklı bir niteliğe sahiptir. Plana göre; devlet özel sektörün sahip olduğu dinamizme sahip değildir ve bu durum da etkenliğin azalmasına yol açmaktadır. Plana damgasını vuran bu anlayış, KİT'lerde de yansıma bulmuş ve KİT'lerin özellikle altyapı yatırımlarına yöneleceği ve bunun dışındaki alanlarda özel sektöre öncelik tanınacağı belirtilmiştir. Böylece 1970'lerin sonunda somutlaşacak olan KİT'lerin faaliyet alanlarını sınırlama anlayışı, bu planla başlamış ve 1950-1960 döneminde olduğu gibi KİT'ler, özel sektörü destekleyici bir konuma sokulmaya başlanmıştır.

---

[114] Erel Tellal, 'S.S.C.B.'yle İlişkiler', **Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** s.772.
[115] "İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 21.08.1967, 12679.**

Kamu kesiminin özellikle alt yapı ve ara malı üretimiyle sınırlandırılması da KİT'lerden özel sektöre gönderilmesi düşünülen bu destek politikasının bir uzantısıdır.[116] Bu kalkınma planının birinci plandan daha farklı olarak kamu sektörü için emredici; özel sektör için ise yol gösterici ve destekleyici olması da bu anlayışı kanıtlamaktadır. Bu planın 1950-1960 dönemini andırmasının ikinci göstergesi, bu dönemde KİT fiyatlarının fiyat istikrarının sağlanmasında bir araç olarak kullanılmasının planlanmasıdır. Artık, ekonomik gelişmede serbest piyasa ekonomisi önem kazanmaya başlamakta ve devlet ekonomik hayatın düzenleyicisi olarak piyasaya girmektedir. Devletçilik dönemlerinden daha farklı olarak devleti iktisadi sahada dolaylı görevlerle donatan bu politikanın uygulama aracı ise KİT'lerdir. Planda vurgulanan son önemli nokta, KİT'lere sağlanan devlet desteğidir. İkinci kalkınma planı, planın bütününde benimsediği anlayışı bu konuda da devam ettirerek KİT'lerin kendilerine yeni kaynak imkânları yaratmasını hedeflemektedir. Devlet desteğinden KİT'leri mahrum bırakma düşüncesi, Merkez Bankası'nın sağladığı kredilerde de görülmüş ve karma ekonomi ilkelerinden daha farklı olarak özel sektörü kollayan bir anlayış ortaya çıkmıştır. 1972 yılında Merkez Bankası'ndan KİT'lere 4.486 milyon TL'lik yardım yapılırken, bu rakam 1973 yılında 4.124 milyon TL'ye düşmüştür. Oysa aynı yıllar içinde özel sektöre sağlanan Merkez Bankası kredileri, 5.666 milyon TL'den 13.424 milyon TL'ye çıkmıştır.[117]

---

[116] Kepenek, age., s.213.

[117] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1975 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1976, s.26.

TABLO-9

Merkez Bankası Kredileri[118]

Yıllar	KİT'lere Sağlanan (milyon TL)	Özel Sektöre Sağlanan (milyon TL)
1970	1.979	6.155
1971	3.957	4.186
1972	4.486	5.566
1973	4.124	13.424
1974	8.770	22.084
1975	7.435	22.162

İkinci kalkınma planı ile birlikte başlayan ve diğer planlarda daha net bir şekilde görülen bu söylem değişikliğinin en önemli nedenlerinden biri, Türk-ABD ilişkilerinde yaşanmaya başlanan gelişmelerdir. 1965'te ABD, Türkiye'ye gönderilen yardımların 1973 yılı ile birlikte son bulacağını açıklamıştır. ABD'nin böyle bir politika izlemesinin arkasındaki neden, Türkiye'ye gönderilen kredilerin kalkınma planlarında kullanılmasının önüne geçme isteğidir.[119] Bu yıl başlayan özelleştirme tavsiyeleri de karar vericileri etkilemiş ve ikinci planla birlikte devletin ekonomideki konumunu sınırlayan ve özel sektöre daha fazla vurgu yapan bir kalkınma anlayışı benimsenmiştir ki bu durumu dönemin başbakanı olan Süleyman Demirel "*Batı, bizim sanayileşmemizi istemiyor.*" sözleriyle de dile getirmiştir.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planı, içsel ve dışsal dinamiklerin etkisinde kalınarak hazırlanan ve bütününde iki temel kaygıyı taşıyan ilgi çekici bir kalkınma planıdır. Türkiye'nin 1970'lerin başında yaşadığı toplumsal, siyasi ve ekonomik çöküş, 12 Mart 1971 Muhtırası ile sonuçlanmıştır. Bu çerçevede döneme damgasını vuran en önemli iç dinamik olan

---

[118] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1975 yılı genel raporundan hazırlanmıştır.

[119] Oran, 'ABD ve NATO'yla İlişkiler', age., s.700.

muhtıra, plan üzerinde de bütün ağırlığını hissettirmiş ve 1960'ların başında görülen demokratikleşme özlemi planda askıya alınan bir konu olmuştur. Planın genel çerçevesini oluşturan en önemli dış dinamik, 1970'lerin başında AET ile sıcaklaşan ilişkiler olarak belirmiştir. İkinci plandan beklenilen olumlu sonuçların alınamaması, Türkiye'yi bu örgüt ile daha yakın bir temasa sokmuş ve AET ile ikili ilişkilerin arttırılması planda önemli bir yer teşkil ederek süreç, ülkenin batı kapitalizmiyle eklemlenmesinin tam rayına oturması ile sonuçlanmıştır. Üçüncü beş yıllık kalkınma planı da diğer kalınma planlarında olduğu gibi ithal ikameci sanayileşme modelini benimsemiştir. Planda sanayileşmenin hızla gerçekleşebilmesi için devletin riskli ve ileri teknoloji gerektiren yatırımlara girişmesi ve bunun dışındaki alanlarda özel sektörü destekleyici bir konuma sahip olması vurgulanarak ikinci planla birlikte başlayan devleti ekonomik alanda sınırlama amacı devam etmiştir.[120] Öte yandan plan, ülkenin bir an önce gelişebilmesi amacıyla özel sektörün ve devletin iktisadi sahada ortak bir şekilde çalışmasının gerekliliğini temel amaç edinerek bir önceki kalkınma planından farklı bir anlayışı benimsemiştir.

1963-1968 ve 1968-1972 yılları boyunca KİT'lerin karma ekonomik model çerçevesinde büyük işler başardığını vurgulayan plan, bu dönem süresince de KİT'lerin ekonominin önemli bir yapı taşı olacağının altını çizmektedir. Birinci plan döneminde toplam kamu yatırımlarının %34.8'ini ve ikinci plan döneminde ise %43.3'ünü KİT'lerin gerçekleştirdiğini belirten üçüncü beş yıllık kalkınma planı, KİT'lere piyasa düzenin noksanlıklarını giderme ve özel sektörün kaynak eksikliğini ortadan kaldırma gibi yeni görevler yüklemektedir.[121] Daha önceki planlarda sanayileşmenin ve kalkınmanın önemli bir aracı olarak görülen KİT'ler, 1970'li yıllar ile birlikte Türk ekonomisi için bu

---

[120] "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 27.11.1972, 14374**, s.7.
[121] **Age.**, s.27 ve 291.

görevlerinin yanında piyasa ekonomisinin aksaklıklarını giderme gibi yeni bir görevle de donatılmıştır. KİT'lerin kuruluş dönemi olarak nitelendirilen 1930-1950 döneminde KİT'lerin ekonomiyi yönlendirmede bir araç olarak kullanılmasına karşın, 1970'lerle birlikte kendisine verilen piyasa ekonomisini düzenleme görevi aslında Türk ekonomisi için 1980'lerde başlayacak olan yapısal dönüşümün ilk işaretleridir. Planın KİT bölümünde yapısal dönüşümün işaretleri daha açık olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde KİT'lerin verimsiz çalışan kurumlar olmaktan çıkarılmaları gerektiği ve bu amaçla hem maliyetlerinin azaltılması hem de KİT mallarının fiyatlarının maliyetlerinin üzerinde olması gerektiği belirtilmektedir. Oysa planda KİT'lere verilen özel sektörü destekleme görevi ile KİT'ler için düşünülen bu düzenleme birbiriyle uyum içinde değildir. Önceki dönemlerde ortaya çıkan zararları telafi etmek amacıyla maliyetlerin üzerinde fiyat tespiti öngörülürken; aynı zamanda bu kuruluşların özel teşebbüsü desteklemesinin istenmesi ekonomide yaşanan çıkmazların KİT'ler üzerindeki yansımalarıdır. Bu planla birlikte görülmeye başlanan dönüşümün ikinci önemli göstergesi, KİT'lerin personel politikası ile ilgilidir. Plan, KİT'lerdeki personel sorunun çözülebilmesi amacıyla bu kuruluşların esnek bir personel rejimine sahip olmasının gerekliliğinden söz etmektedir.[122] Böylece, 1980'li yıllardan sonra KİT'ler için esas personel statüsü olacak sözleşmeli personel uygulamasının 1970'lerle birlikte hızlandırılacağının işaretleri planda yer bulmaktadır. Karma ekonomik model ile yavaş yavaş hissedilmeye başlanan ekonomideki yapısal dönüşümlerin bir karışımını sunan üçüncü beş yıllık kalkınma planı, bu anlayışını yatırım ve kredi politikalarında da sürdürmektedir. Planda iktisat politikalarının, sosyal ve ekonomik tercihler sonucunda ortaya çıkacak zararlar dışında KİT'lere ve özel sektöre eşit bir şekilde

---

[122] **Age.**, s.291.

uygulanması ve KİT yatırımlarının kalkınmada öncelikli bölgelere ve özel sektörün teknoloji zayıflığı ya da kısa dönemde kâr sağlayamayacağı alanlara girmesinin amaçlanması[123] da bu bağlamda karma ekonominin gerekleri ve yapısal dönüşümün KİT'ler üzerindeki örnekleridir.

1970'li yıllarda Türk ekonomisinde görülmeye başlayan iktisadi dönüşüm, özel ve kamu sektörünün sinir ucunda yer alan KİT'lerde daha belirgin bir şekilde belirmiştir. Ekonomide yaşanmaya başlanan bu politika değişiklikleri, ülkenin beş yıllık ekonomi programlarını sunan kalkınma planlarının dördüncüsünde de belirgin bir hal almıştır. Toplam yatırımlar içinde birinci kalkınma planıyla %53.6, ikinci planla %52.9 ve üçüncü planla birlikte %51.1'lik bir yatırım payına sahip olan KİT'ler[124], dördüncü planla birlikte daha fazla eleştirilir bir duruma gelmişlerdir. Dördüncü plan, kendisinden önceki kalkınma planlarında KİT'ler için ortaya konulan kaynak yaratma ve yeni teknoloji sunma işlevlerinin yerine getirilmediklerinin altını çizmektedir. Plan, ayrıca KİT'lerin sermayelerinin yetersiz olduğunu, bu kuruluşlarda yeteneksiz yöneticilerin çalıştırıldığını ve KİT'lerin sürekli olarak politik müdahalelere maruz kaldığını belirtirken;[125] KİT'lerin ortak sorunları olarak beliren bu konularla ilgili herhangi bir öneri sunmaktan kaçınmaktadır. Serbest piyasa ekonomisine geçişin son aşaması olan plan, kalkınma politikalarında KİT'leri anahtar olmaktan çıkaran ve bu kuruluşları özel kesime destek olacak bir konuma sokan bir anlayışı yansıtmakla birlikte kamu girişimciliğinin en önemli aracı olarak hâla bu kuruluşları görmesi bakımından ilgi çekicidir.

---

[123] **Age.**, s.293.
[124] "Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG:12.11.1978, 16487**, s.21.
[125] **Age.**, s.83.

TABLO-10
1960-1980 DÖNEMİNDE
BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI

I. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI	II. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI
- Temel amaç, ulusal geliri ve sosyal adaleti arttırmak. - Plan, hem kamu hem de özel kesim için bağlayıcı. - Kamu ve özel kesim arasındaki dengeye önem veriliyor. - KİT'lerin bağımsız bir şekilde çalışmaları ve öz kaynaklarının arttırılması temel hedefler arasında yer alıyor. - KİT'ler için alan sınırlaması yok. KİT'ler, her alanda etkin tutuluyor.	- Plan, kamu için bağlayıcı, özel sektör için yön gösterici. - KİT'ler alan daralması yaşamaya başlıyor. Bu kuruluşlar, sadece alt yapı yatırımlarına girecekler. - KİT'ler, özel sektörü destekleyici bir konumda algılanıyor. - Devletin ekonomideki görevi yönetmekten, düzenlemeye kayıyor. - KİT'lere yönelik devlet desteğinin azaltılması planlanıyor.
III. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI	**IV. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI**
- Devletin ekonomideki sınırlandırılması devam ediyor. Devlet, sadece riskli ve ileri teknoloji gerektiren yatırımlara girecek. - Ekonomide devlet-özel sektör dengesi yok ama ortak çalışma amaçlanıyor. - KİT'lerin görevleri, özel sektörü destekleme ve piyasa düzeninin aksaklıklarını giderme olarak belirleniyor. - KİT faaliyetlerinde verimlilik, personel statüsünde esneklik hedefleniyor.	- KİT'ler yeni teknoloji ve kaynak yaratamadıkları iddiasıyla eleştiriliyor. - Herhangi bir öneri sunulmamakla birlikte, KİT'lerde yeteneksiz yöneticilerin çalıştığı ve bu kuruluşların sürekli olarak politik müdahalelere maruz kaldıkları vurgulanıyor. - KİT'lere yönelik olumsuz bakış açısına rağmen kamu ekonomisinin en önemli kolu olarak hala KİT'ler görülüyor.

6. Hükümet Programları'nda KİT'ler

1960-1980 döneminde KİT olgusunun kalkınma planlarına yansımasında yıllar itibariyle görülen anlayış farklılığım bu dönem içerisinde iktidara gelmiş olan hükümetlerin programlarında da görmek mümkündür. Bir-iki hükümet programı dışında ekonomide özel sektöre dayalı bir kalkınma stratejisinin benimsendiği bu hükümet programları KİT kavramını şekillendirmesi ve KİT'lere bakış açısındaki değişmeleri göstermesi bakımından önem taşımaktadır.

I. Gürsel Hükümeti Programı (30.05.1960-05.01.1961): Gürsel Hükümeti'nin programı, 1960-1963 dönemlerini kapsayan ara döneme egemen olan ekonomik modelin özelliklerini yansıtan bir anlayışa sahiptir. Bu anlayış, temelde 1950-1960 döneminden büyük farklılıklar göstermemekte ve KİT'lere karşı beslediği olumsuz tavrı devam ettirmektedir. Parti programına göre; ekonomik gelişmenin sağlanmasında yabancı yatırımlar, en sağlıklı yatırımlardır ve yabancı yatırımı teşvik edebilmek amacıyla gerekli tedbirlerin alınması büyük önem taşımaktadır. Parti programının benimsemiş olduğu bu gelişme çizgisi, KİT'lerle ilgili olarak da paralel bir şekilde ortaya çıkmış ve KİT'ler programda ağır bir şekilde eleştirilmiştir. İç politikanın etkisinde kalan ve iktisadi görevlerinin dışında gayri-iktisadi kuruluşlar olarak nitelendirilen KİT'lerin ekonomiye daha fazla yük olmaması ve enflasyonu tırmandırmamak amacıyla KİT'lerin artık Merkez Bankası kaynaklarından yararlandırılamayacağının planlanması parti programının KİT'lere olan bakış açısını net bir şekilde ortaya koymaktadır.[126]

VIII. İnönü Hükümeti Programı (20.11.1961-25.06.1962): 21 Mayıs darbesinden sonra yaşanan ve planlı döneme kadar devam eden ara dönemin ekonomi anlayışını ve KİT'lere bakış

---

[126] Dağlı ve Aktürk, **Hükümetler ve Programları 1960-1980**, C.II, Ankara, 1988, s.9.

açısını yansıtan bir diğer iktidar, VIII. İnönü Hükümeti'dir. Parti programının özel sektörle ilgili olan maddesi, aslında iktidarın ekonomiye bir bütün olarak nasıl baktığını tüm çıplaklığıyla ortaya koymaktadır. I. Koalisyon Hükümeti, dönemin özellikleri çerçevesinde ekonomiyi sürükleyecek kesimin özel sektör olduğunu ileri sürerek bu konuda devletin her türlü teşvik ve kolaylığı sağlayacağını belirtmektedir. Parti programında özel teşebbüsün desteklenmesi gerektiğinin önemi belirtilirken aynı vurguya KİT konusunda rastlanmamaktadır. Program, KİT'lerin iktisadi sahada önemini görmezden gelecek şekilde bu kuruluşları tek başına bırakmış ve sadece kurulmuş olan KİT'lerin kendi kendine yetecek bir yeterli yapıya sahip olması gerektiğini öğütlemiştir.[127]

IX. İnönü Hükümeti Programı (25.06.1962-25.12.1963): Koalisyon Hükümeti, 1963 yılıyla beraber başlayacak olan planlı dönemin karma ekonomik modeli çağrıştıran bir takım özelliklerini barındıran bir programdır. Kalkınma planlarından özellikle birincisinde yer alan özel ve kamu eliyle gerçekleştirilmesi hedeflenen gelişme modeli anlayışı, bu programın temel karakteristiği niteliğindedir. Programda kalkınma hedefine devlet teşebbüsleri ve özel sektör kuruluşlarının yan yana çalışacağı bir iktisadi düzen içerisinde ulaşılmasının hedeflendiği belirtilmektedir. Programın karma ekonomi kurallarını benimsediğinin ikinci göstergesi, özel sektöre bakış açısında yatmaktadır. Devletin, özel sektörün yatırım şevkini kıracak ve çalışmasını engelleyecek müdahalelerden kaçınması gerektiğinin arzulanması ve daha ziyade stratejik, uzun süreli ve özel sektörün gerçekleştiremeyeceği yatırımlara girişmesinin planlanması[128], iktisadi arenada ikili bir yapının ortaya çıkarılmak istendiğini göstermektedir.

---

[127] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.18-21.
[128] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.33-34.

Demirel Hükümetleri Programları (27.10.1965-12.03.1971): I. Demirel Hükümeti'nin programı, Türk ekonomisinde ve dolaylı olarak kalkınma planlarında görülen söylem değişiklerini ihtiva eden bir yapıya sahiptir. Bu yılla birlikte görülen özel sektör öncelikli kalkınma anlayışı, partinin programına da yansımış ve KİT'lerin Demokrat Parti dönemini anımsatacak bir biçimde özelleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Demirel Hükümeti'nin böyle bir program benimsemesi, içsel ve dışsal dinamiklerden kaynaklanmaktadır. İç dinamikler, partinin Demokrat Parti'den miras aldığı sınıfsal tabana dayanmaktadır. 21 Mayıs darbesinin düzenleyicileri ve destekleyicileri olarak görülen sivil ve askeri bürokrasi ile sanayici kesimin karşısında yeniden Adalet Partisi'nde hayat bulan ve iktidarı amaçlayan büyük toprak sahipleri ve tüccarlar, partinin özel sektör öncelikli bir politika benimsenmesinde önemli bir neden oluşturmuştur. Dışsal dinamikler ise, Türkiye'nin 1950'den beri kesin olarak yönünü belirlediği Amerikancı politikalardan kaynaklanmaktadır. 1965 yılıyla beraber ABD'nin Türkiye'nin uygulamaya koyduğu kalkınma planlarına karşı takındığı olumsuz tutum, Türkiye'ye gönderilen kredilerin kesilmesine yol açmış ve ABD, Türkiye için en iyi yolun özel sektör temelinde bir kalkınma stratejisi olduğunu şiddetle dile getirmeye başlamıştır. Bu bağlamda, içsel ve dışsal etmenlerin yönlendirdiği Demirel Hükümeti, devlet kontrolünde kalmalarında bir zorunluluk olmayan KİT'lerin bir holding haline getirilmesi ve halkın mülkiyetine geçirilmesini hedeflemiştir.

1965 yılıyla birlikte ekonominin bütününde görülen bu kaymalar, KİT'lerden beklenilen görevlere de yansımıştır. Program, daha önceleri KİT'lere atfedilen görevlerden daha farklı olarak bu kuruluşların iktisadi kalkınmaya yardım edebilmelerini sağlamak amacıyla daha verimli çalışmaları gerektiğini belirtmiştir. Bu dönemde KİT'lerle ilgili olarak çıkarılmış olan yasal düzenlemelere de yansımış olan verimlilik anlayışı, aslında bu kuruluşların artık bir özel sektör mantığı çerçevesinde

değerlendirilmeye başlandığını göstermektedir. Özellikle devletçi politikaların hakim olduğu dönemde KİT'lerin kamu hizmeti sunma görevine vurgu yapılırken; Demirel Hükümeti ile birlikte iktisat politikalarında tekrar 1950-1960 dönemine dönüşü simgeleyecek bir şekilde KİT'lerin verimlilik kriterine vurgu yapılmaya başlanmıştır. Bu durumun en önemli nedeni, bu tarihle birlikte KİT'lerin ekonomiyi sürükleyecek bir motor işlevine sahip olmasından ziyade özel sektöre yönelik ara ve yatım malları üreten kuruluşlar haline sokulmalarının amaçlanmasıdır. Demirel Hükümeti, bu amacını özellikle 1970'te daha somut bir şekilde dile getirerek KİT'lerin ıslah edilmelerinin temel amacının bu kuruluşların yeni kaynaklar yaratma hedefinden kaynaklandığını hüküm altına almıştır.[129]

1971 Muhtırası'na kadar iktidar olan Adalet Partisi'nin devam etmekte olan kalkınma politikalarına bakış açısı, partinin bir sonraki iktidarında benimsemiş olduğu kalkınma anlayışıyla karşılaştırıldığı zaman ortaya bazı farklılıklar çıkmaktadır. Parti tarafından planlama, birinci plan dönemine damgasına vuran anlayıştan büyük bir farklılık arz ederek piyasa ekonomisine uygun bir formül olarak ele alınmaktadır. Programda ikinci planda da dile getirilen ifadeler yer alarak planlamanın özel sektör için yol gösterici ve destekleyici olduğu belirtilmektedir.[130] Bu doğrultuda program, kalkınmanın motoru olarak özel sektörü görmektedir.

I. Erim Hükümeti Programı (26.03.1971-11.12.1971): 12 Mart Muhtırası'ndan sonra iktidara gelen Erim Hükümeti, ekonominin bütününe ve özelde KİT'lere yönelik bakış açısında Demirel hükümetinden büyük farklılıklar ortaya koymamakla birlikte muhtıranın etkilerini de bünyesinde barındıran bir niteliğe sahiptir. Hükümet programı, yabancı sermayeye bakış açısı bakımından 1965-1971 döneminden daha farklı olarak yabancı

---

[129] Dağlı ve Aktürk, age., s.99-187.
[130] Dağlı ve Aktürk, age., s.140.

sermayeye ancak üstün teknoloji niteliğine sahip olması, yurt içinde finanse edilemeyen çok büyük tesisler kurması ve çoğunluk payının Türkler'e ait olması şartıyla izin verilebileceğini belirtmektedir.[131] Programda dile getirilen bu anlayış, bir bakıma Cumhuriyet'in ilk yıllarını anımsatırken KİT'lerle ilgili ilkeleri büyük farklılıklar sunmaktadır. Erim Hükümeti, 1980'lerden sonra KİT tanımın vazgeçilmez ögesi olacak olan kârlılık ilkesini de verimlilik kriteriyle birlikte ele alarak mevcut KİT anlayışına yeni bir boyut daha eklemiştir. Demirel Hükümeti döneminde başlayan KİT'leri birer özel sektör kuruluşu gibi tanımlama anlayışı, bu hükümet ile birlikte bir adım daha ileri giderek kârlılık kaygısını da KİT'lerin bünyesine dâhil etmiştir.

Ecevit Hükümeti Programı (26.01.1974-17.12.1974): 1974 yılı Türkiye'nin izlemiş olduğu Kıbrıs öncelikli dış politika temelinde Batı dünyasından bir ölçüde uzaklaşıldığı ve bu durumun ekonomiye de yansıdığı kısa bir dönemin başlangıcıdır. Kıbrıs harekâtından sonra ABD'nin Türkiye'ye yönelik silah ambargosu koyması ve soğuk savaş döneminde görülen yumuşamalar neticesinde Türkiye'nin özellikle ekonomik alanda Sovyetler Birliği ile ikili ilişkilere girmesi ekonomide tekrar kamu sektörünün ön plana çıktığı kısa süreli bir dönemdir. Ecevit Hükümeti, bu konjonktürde ekonomide unutulan bir güç olan KİT'lerin tekrar sürükleyici bir konuma sahip olabilmesi için KİT'lerin mali güçlerini arttırmayı ve bu amaçla iç borç konsolidasyonuna gitmeyi amaçlamıştır. KİT'lere verilen bu önem derecesi, kendisini KİT'lerin ekonomideki konumlarında da göstermiş ve bu durum 1965-1973 döneminde sadece bir istihdam kapısı olarak görülen KİT'lerin tekrar yatırım sahnesine girmesi ve yatırımların 1965 yılına göre yaklaşık on üç kat artmasıyla sonuçlanmıştır. Ecevit Hükümeti, KİT'leri tekrar aktif bir konuma sokmayı amaçlarken bu kuruluşların ortaya çıkış nedenlerine geri

---

[131] Dağlı ve Aktürk, age., s.206.

dönerek KİT'lerin temel üretim malları ve ağır sanayi yatırımlarında tekelleşmeyi önlemek görevine de tekrar vurgu yapmıştır.[132] Programda çok uzun bir dönemden sonra KİT'lerin bu işlevinin tekrar gündeme getirilme nedeninin altında 1950'li yıllardan sonra benimsenen özel sektörcü gelişme çizgisinde özel teşebbüsün büyük ölçüde sadece yerli piyasalara yönelmesi ve bu durumun bir sonucu olarak da belli sahalarda birkaç şirketin yaratmış olduğu tekelleşme eğiliminin önüne geçebilmek yatmaktadır.

TABLO-11

1960-1980 DÖNEMİNDE HÜKÜMET PROGRAMLARI		
I. GÜRSEL HÜKÜMETİ PROGRAMI	**VIII. İNÖNÜ HÜKÜMETİ PROGRAMI**	**IX. İNÖNÜ HÜKÜMETİ PROGRAMI**
- Yabancı yatırımların en sağlıklı yatırımlar olduğu ve bu nedenle teşvik edileceği belirtiyor. - KİT'lerin, amaçlarının dışında gayri-iktisadi kuruluşlar oldukları iddia ediliyor. - KİT'lere yönelik Merkez Bankası kaynaklarının kesilmesi planlanıyor.	- Ekonomiyi özel sektörün sürükleyeceği belirtiliyor. - Devletin, özel sektöre yönelik her türlü teşviği ve kolaylığı sağlaması amaçlanıyor. - KİT'lerin kendi kendilerine yetecek bir mali yapıya sahip olması gerektiği vurgulanıyor.	- Kalkınma hedefine özel ve kamu sektörüyle birlikte ulaşılması planlanıyor. - Özel sektöre de destek olma temel amaçlar arasında yer alıyor. - Devletin, özel sektörün giremediği ve stratejik alanlarda yatırım yapması amaçlanıyor.

[132] Dağlı ve Aktürk, age., s.272-278.

DEMİREL HÜKÜMETLERİ PROGRAMLARI	I. ERİM HÜKÜMETİ PROGRAMI	ECEVİT HÜKÜMETİ PROGRAMI
- Devlet kontrolünde kalmalarında zorunluluk olmayan KİT'lerin özelleştirilmesi hedefleniyor. - Özel sektör öncelikli bir politika benimseniyor. - KİT'ler için kamu hizmeti yerine verimlilik kavramı önem kazanıyor. - KİT'lerin görevi, yeni kaynaklar yaratmak olarak belirleniyor. - Planlama, piyasa ekonomisine uygun bir formül olarak algılanıyor.	- Yabancı sermayeye karşı ihtiyatlı davranılıyor. - Yabancı sermayenin ancak üstün teknoloji getirmesi ve yurt içinde finanse edilemeyen çok büyük tesisler kurması durumunda gelebileceği belirtiliyor. - KİT'lere verimlilik kriteri yanında kârlılık kriteri de getiriliyor.	- KİT'lerin mali yapılarının güçlendirilmesi hedefleniyor. - Alan daralması yaşayan KİT'lerin tekrar temel üretim malları üretmesi planlanıyor. KİT'lerden sanayi alanında yaşanan tekelleşmenin önüne geçebilmesi bekleniyor.

7. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kavramı

1950-1980 döneminin KİT'lerin gelişme yılları olarak tespit edilmesi, bu dönem süresince KİT olgusunu şekillendiren bütün yasal düzenlemelerde de gerçeklik bulmaktadır. Dönem boyunca KİT'lerle ilgili olarak yapılan bütün düzenlemeler, dönemin siyasal ve ekonomik ilişkilerini yansıtarak KİT tanımına, personel politikasına, yönetim yapısına ve denetim usullerine ilişkin 1930-1950 döneminden daha farklı bir yapılanmayı ortaya çıkarmıştır. Gerek tarıma ve özel sektöre dayalı bir gelişme çizgisinin benimsendiği 1950-1960 döneminde gerekse de

kalkınma planlarıyla ekonomi yönetiminin yürütülmesinin planladığı 1960-1980 döneminde yapılan bütün yasal çalışmalar, 1980'den sonra oluşturulacak olan KİT yapılanmasının ilk örneklerinin ortaya konduğu bir özelliğe sahiptir.

a) Yasal Çerçevesi

1950-1980 dönemine özgü olarak KİT'lerin yasal çerçevesini çizen ve KİT tanımına yeni bir boyut ekleyen en önemli yasal düzenleme, 21.05.1964 tarihli 440 sayılı kanundur.[133] 440 sayılı kanun, devletçi olarak nitelendirilen 1930-1950 döneminde yapılmış olan 1938 tarihli 3460 sayılı kanundan daha farklı bir KİT tanımlaması getirmektedir. Yasanın birinci maddesine göre; KİT'ler,[134] sermayesinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte devlete (genel ve katma bütçeli idarelere) ve KİT'lere ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir.

440 sayılı kanun, 1938 düzenlemesinden daha farklı olarak ayrıntılı bir şekilde KİT'in tanımını yapmaktadır. 1938 tarihli 3460 sayılı kanunda KİT'lerin tam bir tanımına yer verilmeyip sadece genel özelliklerinin sayılmasına karşın 440 sayılı kanunda böyle bir tanımlama yapılmasının üç temel nedeni bulunmaktadır: Birinci neden, KİT olma kimliğini somut bir bünyeye büründürerek özel sektör kuruluşlarından KİT'lerin farkını ortaya koyabilme düşüncesidir. Yasada böyle bir tanımlama yapılmasının ikinci nedeni, dönem içinde izlenen ekonomik politikalara uygun bir şekilde KİT'lerin faaliyetlerini belirli bir çerçeve dâhilinde tanımlama ve sınırlandırma amacıdır.

---

[133] "440 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun", **RG: 21.05.1964, 11662.**

[134] O dönemde hala İDT ve KİK ayrımı olmadığından İDT kavramını, KİT olgusuyla özdeşleştirmek daha doğru bir saptama olmaktadır.

440 sayılı kanunun ve ondan sonraki tüm yasal düzenlemelerin bu şekilde bir tanımlama yapmasının son nedeninin altında bu kuruluşların diğer ticari müesseseler gibi çalışmaları gerektiği esasında özelleştirmenin ilk aşamalarından birini oluşturmak yatmaktadır.[135]

1950-1980 döneminin birinci kalkınma planı dışında kalan yıllarında ara ve yatırım malları üreterek özel sektöre destek olma görevi kazandırılmış olan KİT'lerin bu işlevi, yasanın birinci maddesinde de karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle, özel sektörün zayıflığını kapatmak ve özel sektöre destek olmak amacı ile KİT'lerin kuruluşu kolaylaştırılmış ve dolayısıyla KİT olma sınırı olabildiğince genişletilmiştir. 3460 sayılı kanunda KİT'lerin sermayesinin tamamının devlete ait olacağı belirtilmişken; 440 sayılı kanun, bu sınırlamayı büyük ölçüde kaldırarak sermayenin yarıdan fazlasına devletin veya bir başka KİT'in sahip olmasını KİT olma açısından yeterli görmüştür. 440 sayılı kanun, bu çerçevede 1950-1980 döneminde kendisine uygulama alanı bularak birçok KİT'in kurulmasına neden olmuştur. Otuz yıllık bu dönemin KİT'lerin gelişme yılları olarak nitelendirilmesinin en büyük nedeni de bu kanundan yola çıkılarak 1930-1950 dönemini sayısal açıdan aşacak şekilde KİT'lerin iktisadi sahada belirmesidir.

KİT'lerin gelişme yılları olarak nitelendirilen 1950-1980 döneminde çıkarılan yasalar, KİT kurulmasını kolaylaştırıcı bir anlayış yansıtmalarının yanında bu kuruluşların tasfiyesi konusunda da paralel bir uygulama benimsemiştir. 1938 tarihli 3460 sayılı KİT kanunun KİT'lerin devir ve tasfiyelerine ilişkin herhangi bir hüküm içermemesine karşılık 440 sayılı kanun, dönemin büyük bir bölümüne damgasını vuran özel sektörcü anlayışın bir sonucu olarak KİT'lerin devir ve tasfiyelerinin,

---

[135] Paul Star, 'The Meaning of Privatization', **Privatization and The Welfare State**, (Ed:Sheila B. Kameraman and Alfred J. Kahn), Princeton University Press, New Jersey, 1989, s.22.

kurulmalarına kıyasla daha kolay gerçekleştirilmesinin yolunu açan bir niteliğe sahip olmuştur. Yasanın üçüncü geçici maddesinde bahsi geçen *"Bu kanun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut devlet iştiraklerinden devir ve tasfiyesine Bakanlar Kurulu'nca lüzumlu görülenler için Bakanlar Kurulu'na üç yıl içinde devir ve tasfiye yetkisi verilmiştir."* ifadesi, KİT'lerin bu dönem süresi zarfında kanunla kuruldukları düşünüldüğünde, kuruluşların devir ve tasfiyelerinin kuruluşlarına göre daha kolay olabileceğini açıkça ortaya koymaktadır.

KİT'lerin tanımlamasına yeni bir boyut ekleyerek bu kuruluşların kurulmasının ve tasfiyesinin kolaylaştırılmasına karşın aynı serbestlik anlayışı KİT faaliyetlerinde benimsenmemiştir. Yasanın on üçüncü maddesi, KİT'lerin kalkınma planları ve yıllık programlara uygun olarak hazırlayacakları uzun vadeli ve yıllık yatırım ve finansman programları dâhilinde faaliyette bulunacaklarını belirtmektedir. Bu çerçevede ortaya önemli bir soru çıkmaktadır. 440 sayılı kanunun planlı kalkınma anlayışını yansıttığı bu düzenlemesi aynı kanunun üçüncü maddesinde belirtilen KİT özerkliği ile ne ölçüde örtüşmektedir? Mallarının ve hizmetlerinin fiyatlarını bile serbest olarak tayin eden KİT'lerin, kendi özerkliklerini kalkınma planları dâhilinde kullanabilmeleri aslında bu kuruluşların tam anlamıyla özerk bir yapıya sahip olmadıklarını göstermektedir. Kalkınma planlarının kamu kesimi için bağlayıcı olduğu ve ikinci planla birlikte kamunun iktisadi sahasının daraltıldığı göz önüne alındığında KİT'lerin özekliklerinin genelde sözde kaldığı bir kez daha gerçeklik kazanmaktadır.

Daha ziyade Türkiye'nin içsel koşullarından yola çıkılarak benimsenen devletçi kalkınma anlayışının en önemli ekonomik yapı taşı olarak kurulan KİT'ler, 1950-1980 döneminde bu özelliklerinden de feragat eden bir işleve sokulmuştur. 3460 sayılı kanun, KİT'lerin görevlerini ve bu görevlerini hangi ilkelere göre yerine getireceğini belirtmemesine rağmen yirmi yıllık

kuruluş dönemlerinde KİT'ler, kamu hizmeti kavramını temel almış ve ülkenin hızlı bir şekilde sanayileşmesi için bütün imkânlarını seferber etmişlerdir. KİT'lerin ekonomik kalkınma modelinde böyle bir konuma sahip olmalarının üzerinde dönem içerisinde Türkiye'nin izlediği tarafsız dış politikanın ve siyasi bağımsızlığın ancak ekonomik bağımsızlıkla pekiştirilebileceği fikrinin büyük bir etkisi bulunmaktadır. 1950-1980 dönemi ise 1930-1950 döneminden daha farklı bir zeminde Türkiye için yukarıdaki kaygıların pek taşınmadığı bir dönemdir. Türkiye'nin Marshall yardımlarından yararlanabilmek amacıyla uygulamak istediği ekonomik politikalarla başlayan, NATO üyeliği ile devam eden ve 1970'lerden sonra hız kazanan kapitalistleşme süreci ekonominin bütününde olduğu gibi özelinde de KİT politikalarında yansıma bulmuştur. Sadece dört-beş yıl boyunca kendisine ekonomik gelişmede önem verilen ancak bunun dışındaki yıllarda ekonomiyi yönlendirmekten ziyade ekonomiye destek olma görevine sahip kılınan KİT'lerin bu fonksiyonları 440 sayılı kanunun ikinci maddesinde daha bir somut şekilde ifade kazanmıştır. Yasanın ikinci maddesi, KİT'lerin görevlerinin sermaye birikimine yardım etmelerini sağlamak olarak tanımlarken dönem boyunca izlenecek KİT politikasının da aslında kısa bir özetini sunmaktadır.

Yasanın ikinci maddesinde dikkati çeken diğer bir önemli nokta da KİT'lerin bu yeni görevlerini hangi ilkeler ve kriterler dâhillinde gerçekleştireceklerinin açıklığa kavuşturulmasıdır. 440 sayılı kanun, KİT'lerin görevlerini kârlılık ve verimlilik ilkeleri dâhilinde yerine getireceklerini vurgulamaktadır. KİT'ler için oldukça yeni bir kavram olan bu ilkeler de artık KİT'lerden beklenilen faydaların yön değiştirdiğinin önemli bir kanıtıdır. KİT'lerin kârlılık ve verimlilik kriterleri dâhilinde çalışmaları bu kuruluşlara artık bir özel sektör kuruluşundan daha farklı bir gözle bakılmadığı sonucunu gözler önüne sermektedir. KİT'ler için söz konusu olan bu ilkelerden nelerin anlaşılması gerektiğinin

kanunda yeterli bir açıklaması görülmezken gerek DP'nin gerekse de ikinci kalkınma planıyla başlayan kalkınma planlarının iddialarından bu kriterlerden nelerin anlaşılabileceği açıkça anlaşılmaktadır. Hem Adnan Menderes Hükümetleri'nin programlarında hem de 1965'ten sonraki kalkınma planlarında devletin özel sektörün sahip olduğu dinamizme sahip olmadığı iddiası KİT'lerin bir örneksemeyle özel teşebbüste geçerli olan çalışma ilkeleriyle donatılmak istenmesinin başlangıcı olmaktadır. Oysa bir kamu kuruluşu için kârlılık ve verimlilik ancak sosyal hizmet sunma, yatırımları geliştirme ve yeni kaynaklar yaratma açılarından kabul edilebilecek kavramlardır.[136]

Özel sektör prensiplerinin KİT bünyesine aktarılmasının bir başka göstergesi, KİT mal ve hizmet fiyatlarının nasıl tespit edileceğine ilişkin yasada beliren anlayıştır. Yasanın yirmi dördüncü maddesi, KİT'lerin mal ve hizmet fiyatlarını tespitte serbest olduklarını hüküm altına alırken dönemin değişen karakterini bu maddesinde de yansıtmaktadır. 1964 yılından itibaren KİT'ler için böyle bir politikanın benimsenmesinde dönemsel koşullar dışında bir takım alt nedenlerin baskısı da hissedilmektedir. Bu nedenlerden ilki, 1950-1960 döneminde yapabileceklerı görevlerin fazlasıyla zorlanan ve bu dayatmanın sonucu açığa çıkan KİT zararlarının önünü kesebilme kaygısıdır. KİT mal ve hizmet fiyatlarını serbest bırakmanın ikinci alt nedeni, bu kuruluşların bir kamu kuruluşu olma kimliklerinin özele doğru kaydırılma isteğidir. Bu isteğin somut bir görünümü de 11.12.1973 tarihli KİT reform stratejisine yansımıştır.[137] KİTlerin özde yapısal boyutuna değinen bu çalışma, her KİT'in bir devlet holdingi içine gireceğini ve bu kuruluşlar için yeni bir personel sisteminin belirleneceğini amaçlaması bakımından dönemin KİT anlayışını devam ettirmiştir. 1950-1960 döneminde yapısal

---

[136] Sait Kemal Mimaroğlu, **Ticaret Hukuku**, C.I, 3.B., Ankara, 1978, s.265.

[137] "7/5398 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Stratejisi", **RG: 11.12.1972, 14388.**

koşullardan dolayı sadece sözde, 1960-1980 döneminde ise daha somut bir düzlemde gündeme gelen KİT'lerin özelleştirilme hedefleri ve çalışmaları da bu anlayışın uzantısıdır.

440 sayılı kanunun 1938 tarihli 3460 sayılı yasayı devam ettirdiği tek anlayış KİT'lerin özelliklerine ilişkindir. Yasanın üçüncü maddesi, bu bağlamda KİT'lerin tüzel kişiliğe sahip olmaları, faaliyetlerinde özerk davranmaları, özel kanunla kurulmaları, özel hukuk hükümlerine tabii bulunmaları ve sorumluluklarının sermayeleri ile sınırlı olması özellikleriyle 1938 düzenlemesinde beliren anlayışı KİT'lerin gelişme yıllarında da sürdürmüştür.

b) Yönetim Yapısı

KİT'lerin yönetim yapılarında yapılan ilk önemli değişiklik, 1950-1960 döneminin tarıma dayalı kalkınma modelini yansıtan 6201 sayılı kanundur.[138] 6201 sayılı kanunun beşinci maddesi, KİT'lerin Umumi Heyeti'nin oluşum şeklini değiştirmiştir. 17.06.1938 tarihli 3460 sayılı kanunda Umumi Heyet'in bir üyesi olarak belirtilen Ziraat Bakanı yerini Ticaret ve Tarım Bakanları'na bırakmıştır.

Yönetim konusunda yapılan bir başka değişiklik, 20.05.1960 tarihli 23 sayılı ek geçici kanunun[139] 3460 sayılı kanunun ilk halinde bulunan İdare Meclisleri'ni kaldırmasıdır. KİT'lerin yönetiminde büyük bir sorumluluk sahibi bulunan Yönetim Kurulu'nu kaldırıp yerine Müdürler Kurulu'nun geçirilmesi bir anlamda 1961 Anayasası ile başlayacak olan demokratikleşme çalışmalarının KİT'lerdeki ilk adımı olmuştur.

---

[138] "6201 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanunun 5. Maddesinin Tadiline Dair Kanun", **RG: 29.12.1953, 8595.**

[139] "23 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 Sayılı Kanuna Ek Geçici Kanun", **RG: 20.05.1960, 10556.**

Çünkü yasanın üçüncü maddesine göre; Müdürler Kurulu, genel müdür veya müdür gibi en yüksek icra organlarını tayine yetkili makamlar tarafından tespit edilen bir ya da iki üyeden, birinci maddede belirtilen müesseselerde çalışan işçiler ve memurlar tarafından iki senelik devreler için sendikaların ve merkez memurlarının tespit edeceği üçer aday arasından gizli oyla seçilen bir müdür ve iştirakli teşebbüslerin özel hukuk şahıslarından olan ortakların teşekkülün statüsüne göre seçececkleri üyeler ve teşekkül statüsüne göre mesleki kuruluş temsilcilerinden meydana gelmektedir. Yani daha önceki dönemlerde görülmeyen bir biçimde işçilerin, memurların, sendikaların ve mesleki kuruluş temsilcilerinin yönetime katılımlarının düzenlenmesi dönemin demokrasi anlayışının KİT'ler üzerindeki yansımalarıdır.

KİT'lerin daha katılımcı bir anlayışı yansıtan bir düzlemde oluşturulan Müdürler Kurulu tarafından yönetileceğini belirten 23 sayılı kanundan yaklaşık olarak dört yıl sonra çıkarılmış olan 440 sayılı kanun ise 23 sayılı düzenlemeyi ortadan kaldırmış ve KİT'lerde tekrar 1938 düzenlemesine dönülmesine neden olmuştur. 440 sayılı kanunun yedinci maddesine göre; teşekküller, Yönetim Kurulları'nın kararları dâhilinde genel müdür tarafından yönetilmektedir. Müdürler Kurulu'nun yaklaşık on yıl yaşamasına neden olan bu kanun günümüze kadar ufak tefek değişikliklerle gelecek olan Yönetim Kurulu'nu ayrıntılı bir şekilde düzenlemektedir. Bu kanuna göre; Yönetim Kurulu, beş üyeden oluşmaktadır ve Yönetim Kurulu başkanlığı ile genel müdürlük aynı kişi üzerinde birleşmiştir. Yönetim Kurulu, yine dönemin önemli bir olgusu olan katılımcılık kavramını özümsemiş ve üyelerinin üçünün teşekkülün bünyesinden geleceğini, diğer bir üyenin ilgili bakanlığın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile ve son üyenin ise Maliye Bakanı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun kararı ile tespit edileceğini belirtmiştir. Yönetim konusunda pek önemli hükümler içermeyen 1964 yılında çıkarılmış olan 468 sayılı kanun ise dönemin KİT'leri denetim

altında tutma anlayışının bir uzantısı olarak Genel Kurul'u kaldırmış ve bu organın yerine TBMM KİT Komisyonu'nu kurmuştur. 09.08.1966 tarihli 6/6722 sayılı tüzük[140] ise yönetim yapısında büyük ölçüde aynı anlayışı benimsemiş ancak Yönetim Kurulu'nun oluşum şeklini 1964 düzenlemesinden bir adım daha ileri götürmüştür. Yönetim Kurulu'nun en çok yedi üyeden oluşacağını hüküm altına alan tüzük, on birinci maddesinde gerekli şartların bulunduğu takdirde bir işçi üyenin de Yönetim Kurulu'nda görev alabileceğini belirmiştir. Böyle bir yasal düzenlemesinin yapılması, 1960'lardan itibaren toplumsal yapıda önemli bir sürükleyici güç olarak işçi sınıfının belirmesi ve çeşitli yasal düzenlemelerle işçilere giderek artan oranda siyasi hakların verilmesiyle açıklanabilir. Yönetim konusunda diğer önemli bir yapı olan genel müdürler, yasanın dokuzuncu maddesine göre, ilgili bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından göreve atanmaktadırlar. Genel müdür, bu konudaki ilk yasal düzenleme olan 3460 sayılı kanunda olduğu gibi KİT'lerin yönetiminden sorumlu olma, Yönetim Kurulu'na başkanlık etme ve teşekkülleri idare ve yargı mercilerinde üçüncü şahıslara karşı temsil etme gibi önemli birtakım görevlere sahiptir.

c) Denetim Yapısı

1950-1960 döneminde KİT'lerin denetim sistemlerine ilişkin önemli herhangi bir düzenleme yapılmazken 1960-1980 döneminde bu konuda dört yasal düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. Bu dönemde KİT'lerin denetim yapısına etki edecek ilk düzenleme, 1960'da çıkarılmış olan 23 sayılı kanundur. Yasa, KİT denetim yapısında önemli bir değişiklik öngörmezken Yüksek Denetleme Kurulu'nu TBMM Başkanlığı'na bağlaması ile 1938 düzenlemesinden daha farklı bir uygulamayı yürürlüğe

---

[140] "6/6722 Karar Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Tüzük", **RG: 09.08.1996, 12370.**

sokmuştur. 1963 yılıyla başlatılan planlı dönemde KİT denetimine ilişkin yapılmış olan yasal düzenlemelere girmeden değinilmesi gerekli ilk düzenleme, 1961 Anayasası'nın 127. maddesidir.[141] Bu madde, KİT'lerin TBMM'ce denetleneceğini belirterek kendisinden sonra yapılacak yasal düzenlemelere temel oluşturmuştur.

Otuz yıllık bir dönemde denetim konusuna değinen diğer bir kanun olan 440 sayılı düzenleme ise, denetim sisteminde önemli bir yapısal değişiklik öngörmemiş ve 3460 sayılı kanunla başlayan ikili denetimin devam edeceğini belirtmiştir. 1964 tarihli 440 sayılı kanunun yirminci maddesine göre; teşekküller, Yüksek Denetleme Kurulu'nun idari, mali ve teknik denetimine tabidirler. Bu maddenin 1938 döneminden tek farkı, Yüksek Denetleme Kurulu'nun yapacağı denetimin hangi noktalar üzerinde yoğunlaşacağı konusudur. 3460 sayılı kanunda KİT'ler, YDK tarafından ticari, sınai ve iktisadi esaslara göre denetlenirken; bu üç kavramın yerini 1964 düzenlemesinde idari, mali ve teknik denetim unsurları almıştır. 1964 düzenlemesiyle KİT dünyasına giren ve halen de geçerli olan bu unsurların 3460 sayılı kanundan farklı olması, iki temel nedene dayanmaktadır: Birinci neden, dönemin KİT'leri sadece iktisadi açıdan değil birçok açıdan da denetim altına alma isteğinden kaynaklanmaktadır. İkinci neden, 1930-1950 döneminde geçerli olan KİT anlayışıyla 1950-1980 döneminde geçerli olan KİT anlayışının birbirinden farklı olmasıdır. Cumhuriyet'in ilk yıllarında KİT'ler aracılığıyla hızlı bir şekilde sanayileşmenin amaçlanması, bu kuruluşların sadece ekonomik güçlerinin denetlenmesine yol açmış ve denetim ilkeleri 1964 düzenlemesinden daha farklı olmuştur. YDK'nin yapmış olduğu denetimde bahsedilmesi gerekli diğer bir konu da, YDK'nin raporlarının niteliğidir. YDK'nin yapmış olduğu incelemeleri içeren raporlar ikiye ayrılmaktadır: Birincisi,

---

[141] Kili ve Gözübüyük, age., s.210.

incelemelerin tamamlanmasından sonra düzenlenen 'devre raporları'dır. İkinci rapor türü, inceleme sırasında inceleme bitmeden geciktirilmesinde sakınca olacağı için hemen ilgililerin bilgisine sunulması gereken noktaları içeren '10. madde raporları' olarak nitelendirilen raporlardır.[142]

440 sayılı kanunun öngördüğü ikinci denetim şekli, ilgili bakanlığın denetimidir. Sistem olarak aynı anlayışın benimsenmesine rağmen 1938 düzenlemesinde İktisat Bakanlığı'nın da özel olarak sahip olduğu denetim yetkisinin yeni sistemde kaldırıldığı görülmektedir. Daha sonraki hiçbir yasal düzenlemeye konu olmayan İktisat Bakanlığı'nın denetimine karşılık ilgili bakanlığın denetimi bugün de geçerli olan bir denetim türü olarak varolagelmiştir. KİT'lerin gelişme yılları olarak görülen 1950-1980 döneminde ilgili bakanlığın denetim şeklinden bahseden bir başka yasal düzenleme de 09.08.1966 tarihinde çıkarılmış olan 6/6722 karar sayılı tüzüktür. Bu tüzüğün doksan beşinci maddesi, ilgili bakanlığın KİT'ler üzerinde uygulayacağı denetimin nasıl olacağı konusunda ayrıntılı bir düzenleme içermektedir. Buna göre; ilgili bakanlık, teşekkül çalışmalarının kanun ve tüzük hükümlerine ve Bakanlar Kurulu kararlarına uygun olarak yürütülmesinin sağlanmasını gözetmekle görevlendirilmiştir. Tüzüğün ilgili maddesi, 1938 düzenlemesiyle karşılaştırıldığı zaman kuruluş döneminden daha farklı bir yaklaşımın hakim olduğu görülmektedir. 3460 sayılı kanunun öngördüğü ikili denetim sisteminin ikinci ayağını oluşturan ilgili bakanlık, KİT'lerin işlem ve hesaplarını, yönetim tarzlarını ve ekonomik durumlarını gözetmekle görevlendirilmiştir. 6/6722 sayılı tüzük ise, ilgili bakanlığın KİT'ler üzerindeki denetimini sınırlandırarak denetimin sadece KİT'lerin kanun ve tüzüklere uygun olarak çalışıp çalışmadıklarını incelemekle sınırlı tutmuştur. Bu düzenlemedeki en can alıcı nokta, Bakanlar

---

[142] Özmen, age., s.201.

Kurulu'nun artık KİT'ler üzerinde denetim açısından daha büyük yetkilerle donatılmış olmasıdır. İlgili bakanlığın denetiminin 3460 sayılı kanundan farklı bir tarzda Bakanlar Kurulu kararlarına uygunluk açısından yapılması da bu tezi doğrular niteliktedir. KİT'ler üzerinde daha kapsayıcı denetimde bulunan ilgili bakanlığın bu denetim yetkisinin Bakanlar Kurulu'na doğru kaydırılması, yine 1960'larla birlikte benimsenen kalkınma planlarından kaynaklanmaktadır. Kalkınma politikalarının bir sonucu olarak ülke ekonomisinin planlarda öngörülen kalkınma hedeflerine ulaşabilmesinde KİT'lerin mevcut durum ve konumlarından yararlanabilmek ve ülke ekonomisinin daha merkezci bir yapıda işletilmesini sağlayabilmek amaçlarıyla Bakanlar Kurulu'nun KİT politikaları üzerindeki hâkimiyeti arttırılmıştır. Böylece, KİT'ler üzerinde kuruluş yıllarından farklı olarak çatallaşan bir denetim sistemi ortaya çıkmıştır.

Denetim konusundaki en önemli yasal düzenleme, 22.05.1964 tarihinde çıkarılmış olan 468 sayılı kanundur.[143] Planlı kalkınma modelinin benimsenmesiyle KİT'lerin özellikle istihdam yaratma imkânlarından ve iktisadi gelişmede kamu ekonomisinin gücünden yararlanmak amaçlarıyla KİT'lerin denetimine önem verilmeye başlanmış ve bu önem derecesinin sonucu TBMM denetimini de aktif olarak sisteme sokan 468 sayılı kanun olmuştur. Yasanın birinci maddesi, KİT'lerin TBMM'ce denetlenmesini sağlamak üzere, Cumhuriyet Senatosu'nca seçilecek on beş Cumhuriyet Senatosu üyesi ile Millet Meclisi'nce seçilecek otuz beş milletvekilinden ibaret bir TBMM KİT Karma Komisyonu'nun kurulacağını belirtmektedir. Böylece, denetim konusunda daha önceden geçerli olan ikili denetim yapısı yerini üçlü bir yapıya bırakmıştır. Aynı kanunun üçüncü maddesi, bu komisyonun çalışmalarının nasıl olacağını düzenlemektedir. Buna göre; karma komisyon, YDK ve başbakanlığın göndereceği

---

[143] "468 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlemesi Hakkında Kanun", **RG: 22.05.1964, 11709.**

raporlar üzerinde en geç doksan gün sürecek bir inceleme yapmakta ve inceleme sonucunda hazırlayacağı raporu Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu'na sevk etmektedir. TBMM KİT Komisyonu, bu denetimini KİT'lerin genel iktisat politikasının ve işletmecilik faaliyetlerinin mevzuata ve uzun vadeli kalkınma planına uygunluğu yönlerinden yapmaktadır. Cumhuriyet Senatosu da en çok on beş gün sürecek bir incelemeden sonra hazırlayacağı raporu Millet Meclisi Genel Kurulu'na sunmaktadır. Millet Meclisi'nce bu raporla ilgili en çok yirmi gün sürecek bir görüşme yapıldıktan sonra Millet Meclisi Genel Kurulu, KİT'lerin Yönetim Kurulları'nın ibra edilip edilmemesini kabul etmektedir. 1961 Anayasası'yla anayasal sistemimize girmiş olan ve parlamenter sistemde bir denge-fren mekanizmasına sahip olan bu model, KİT denetiminde de ortaya çıkmış ve KİT'lerin daha çok devlet kontrolünde olması gerektiği görüşü bu yasayla birlikte gerçeklik kazanmıştır.

d) Personel Yapısı

KİT'lerin kuruluş kanunu olarak nitelendirilen 3460 sayılı kanun, KİT'ler için ikili bir istihdam biçimi öngörmüşken; 1939 yılında yapılan bir düzenleme, bugün sözleşmeli personel olarak adlandırılan istihdam türünün ortaya çıkmasının ilk adımlarını atmıştır. Ancak, 1939 tarihli düzenlemenin ilgili maddeleri incelendiği zaman sözleşmeli personelin temelini oluşturan aylıklı memurların KİT'lerde esas bir istihdam türü oluşturmadığı görülmektedir.

1950-1980 döneminde ise ilk yıllarda bu ikili statü benimsenmişken dönem içinde aylıklı memurdan teknik personele ve teknik personelden sözleşmeli personele geçişin yaşandığı bir süreç gerçekleşmiştir. Bu dönemle ilgili olarak söz edilmesi gereken ilk yasal düzenleme, 1958 yılında çıkarılmış olan 'Muayyen ve Muvakkat Müddetli Hizmetlerde Çalıştırılacak

Yevmiyeli Personel Talimatnamesi'dir.[144] Talimatnamenin birinci maddesi, sermayesinin yarısından fazlası devlete ait olan kurumlarda yevmiyeli teknik eleman istihdamının mümkün olabileceğini belirtirken; ikinci maddesi, bu kişilerin sadece teknik konularda görevlendirilmek amacıyla işe alınabileceklerini hüküm altına almıştır. Bu hükümle de anlaşılmaktadır ki KİT'lerde sözleşmeli personel statüsü hala esas bir istihdam biçimi değildir ve sadece teknik konularla sınırlandırılmıştır.

Talimatname, 1939'da çıkarılmış olan 3659 sayılı 'Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun'la karşılaştırıldığında önemli bir eksiklik ortaya çıkmaktadır. 3659 sayılı kanun, aylıklı memurların Yüksek Denetleme Kurulu'nun olumlu görüşü ve Bakanlar Kurulu'nun bu konudaki nihai kararı ile işe alınabileceklerini hüküm altına almışken; 1958 düzenlemesinde teknik personelin hangi makam ya da makamlar tarafından işe alınacaklarına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Talimatname, sadece teknik işlerde çalışacak personelin tabî olacakları kadroların hangi yetkili makamlar tarafından tespit edileceğini ve kurumlar arasındaki teknik eleman değişiminde hangi makamın yetkili olacağını açıklamaktadır. Bu çerçevede talimatnamenin üçüncü maddesi, bu elemanların kadrolarının nasıl tespit edileceği ile ilgilidir. Buna göre; teknik elamanların kadroları, iş hacmi göz önünde bulundurularak Maliye Bakanlığı'nın olumlu görüşü alındıktan sonra başbakanlık tarafından karara bağlanmaktadır. Talimatnamenin yedinci maddesi, kurumlar arasında teknik personelin değiştirilmesi konusunu düzenlemektedir. Bu maddeye göre de kurumlar arasında gerçekleştirilmesi söz konusu olan teknik personel değişimi, sadece ilgili bakanlığın izni ile mümkün olabilmektedir.

---

[144] "4/10195 Sayılı Muayyen ve Muvakkat Müddetli Hizmetlerde Çalıştırılacak Yevmiyeli Personel Talimatnamesi", **RG: 30.05.1958, 9895.**

Talimatnamenin sekizinci maddesi, teknik personelin hangi statüde ya da hangi statüye yakın görüldüğünü ortaya koymaktadır. Bu maddede sözü geçen 'Teknik elemanların dahil olacakları dereceye ait yevmiyeyi alabilmeleri için o derecenin hizmetini fiilen yapmaları gerekmektedir.' cümlesi, aslında teknik elemanların işçi statüsüne yakın bir konumda görüldüklerini kanıtlamaktadır. Çünkü bu konuda dikkat edilmesi gereken ilk nokta, maaş ve ücret ayrımıdır. Kamu personel yönetiminde memurlar maaş alırken; işçilere ücret ödenmektedir. İkinci önemli nokta ise maaşın ve ücretin alınma zamanı ile ilgilidir. Memurlar, devleti temsil etme mantığının bir uzantısı olarak maaşlarını hizmeti sunmadan önce alırlar. İşçiler ise, özel hukuk hükümlerinden doğan bir anlayışla ancak işlerini tamamladıktan sonra ücretlerini ya da yevmiyelerini alabilmektedirler. Memur ve işçi tanımlamalarında beliren bu iki temel özellik ve farklılık bu bağlamda, teknik personelin işçi statüsüne yakın bir pozisyonda algılandığını ortaya koymaktadır. Ancak teknik personel, yapacağı iş konusunda ise sözleşmeli personele yakın bir konumda görülmektedir.

Bu dönemin KİT personel statüsünü belirleyen temel kanun, 1964 tarihli 440 sayılı yasadır. 1938 düzenlemesinin KİT personelinin atanmasında Genel Müdürlük ve Yönetim Kurulu olarak getirdiği ikili ayrımı ortadan kaldıran 440 sayılı kanunun yirmi beşinci maddesi, personelin atanmasında tek yetkili makam olarak Yönetim Kurulu'nu göstermektedir. KİT'lerde personelin işe alınmasını tek elden yürütme amacının uzantısı olan bu yasanın en önemli yönü, 1980'lerden sonra KİT'lerde çalışan memur kadrolarını lağvederek KİT'lerin tasfiyesini hızlandırma amacı taşıyacak olan sözleşmeli personel olgusundan ilk kez bahsedilmesidir. Yasanın yirmi dokuzuncu maddesine göre; sözleşmeli personel, teşekkülün talebi ve ilgili bakanın teklifi üzerine Yüksek Denetleme Kurulu, Başbakanlık Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı'nın olumlu görüşü alındıktan sonra Bakanlar

Kurulu kararı ile işe alınmaktadır. Sözleşmeli personelin öncelikle aylıklı memurun daha sonra da teknik personelin devamı olduğunun bir göstergesi olan bu yasa, temelde 1939 ve 1958 düzenlemelerinin mantığını benimsemesine rağmen belirli noktalarda bu düzenlemelerden ayrılmaktadır. Daha önceki düzenlemelerde sadece Yüksek Denetleme Kurulu'nun görüşünün alınmasından bahsedilmişken; 440 sayılı kanun, bu uygulamaya teşekkülün talebi ile Başbakanlık Personel Dairesi'nin ve Maliye Bakanlığı'nın görüşlerini de eklemiştir. 440 sayılı kanunda böyle bir yapılanmanın ortaya çıkmasını 1963 yılında başlayan planlı kalkınma modelinin etkisi dâhilinde ekonomide bazı kurumların ön plana daha çok çıkmasıyla ve KİT'leri daha çok denetim altına alma isteğiyle açıklamak mümkündür. 440 sayılı kanun ile başlayan sözleşmeli personel uygulaması dönemin anayasasında kendine yer bulamamıştır. 1961 Anayasası'nın 117. maddesi kamu tüzel kişilerinin yerine getireceği asli ve sürekli görevler için memurlar dışında herhangi bir personel statüsü öngörmemiştir.[145] Bu bağlamda, 440 sayılı kanun ile gerçek kimliğine kavuşan sözleşmeli personel uygulamasının anayasal bir dayanağı olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

KİT personel rejimiyle ilgili olarak belirtilmesi gereken bir başka yasal düzenleme de 31.07.1970 tarihinde çıkarılmış olan 1327 sayılı kanundur.[146] Bu kanunun ek geçici dokuzuncu ve yirmi birinci maddeleri gereğince KİT'ler, 1960'tan sonraki dönemin kamu personel sistemini şekillendiren 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile ilişkilendirilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte KİT çalışanları, memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi olmak üzere dört farklı kategoriye

---

[145] Kili ve Gözübüyük, **age.**, s.205.

[146] "1327 Sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun", **RG: 14.08.1970, 13579.**

ayrılmıştır. 657 sayılı DMK da diğer yasal düzenlemeler gibi sözleşmeli personelin asıl bir istihdam türü olmadığı anlayışını benimsemiş ve bu kişilerin sadece önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zorunlu ve istisnai hallere ait olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına ihtiyaç gösteren işlerde çalıştırılacağını hüküm altına almıştır. DMK'nin aynı maddesinde memurlar için ise 'kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli görevleri yerine getiren kişiler' olarak bir tanımlama yapılmıştır. KİT'ler de hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan kamu tüzel kişilikleri olduklarından ve asli ve sürekli görevleri yerine getirdiklerinden bu kuruluşlarda da esas personel statüsünün memurluğa dayanması gerekmektedir. Oysa özellikle 1980'den sonra yapılmış olan bir çok yasal düzenleme, memur kadrolarını eriterek KİT'lerde sözleşmeli personelin yaygınlaşmasına neden olmuş ve bu istihdam biçiminin geçici ve istisnai olma özelliğini göz ardı ederek kamu hizmetlerinin sadece memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ve geçici personel eliyle yerine getirilebileceği hükmünü çiğnemiştir.

KİT'lerin gelişme yılları olan 1950-1980 döneminde KİT personel yapısında söz edilmesi gerekli son yasal düzenleme, 06.06.1978 tarihli 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu kararıdır.[147] Sözleşmeli personel konusunda daha önceki düzenlemelerden temelde büyük farklılıklar içermemesine rağmen sözleşme sürelerinin bir yıl ile sınırlı kalacağı, sözleşme ücreti dışında bu kişilere herhangi bir ödeme yapılmayacağı, sözleşmeli personelin ilgili bakanlığın onayı ile işe alınacağı ve bu kişilere verilecek ücretin Maliye Bakanlığı tarafından saptanacağı hükümleriyle karar, dönemin sözleşmeli personel anlayışını devam ettirmiştir.

KİT'lerin gelişme yılları olan 1950-1980 döneminde hükümet programlarına ve kalkınma planlarına yansıyan iktisadi

---

[147] Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara Dair 06.06.1978 Tarih ve 7/15774 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

dönüşüm, bu dönemin KİT kavramsal çerçevesini de büyük ölçüde etkilemiş ve değiştirmiştir. Personel yapılarında, denetim usullerinde, yönetim yapılarında önemli bir dönüşüm yaşayan KİT'lerin vurgulanması gereken en önemli değişiklikleri, tanım konusunda olmuştur. Birinci kalkınma planı dışında hemen hemen aynı iktisadi modelin egemen olduğu bir dönemde KİT'ler, kârlılık ve verimlilik gibi iki kriterle tanışmıştır. KİT kavramının önemli bir yapısal değişime girmesine neden olan bu iki kavram, son noktada KİT'lerin 1960-1980 yılları arasında ekonomideki yerlerini de etkilemiş ve bu yıllarda KİT'ler kamu kuruluşu olma kimliklerinden yavaş yavaş uzaklaştırılmaya başlanmıştır. Özel sektörde geçerli olan çalışma prensiplerinin KİT'lere de enjekte edildiği 1960-1980 döneminde KİT olgusunda görülen dönüşümü anlayabilmek için KİT'lerin ekonomideki konumlarının da açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

8. KİT'lerin 1960-1980 Döneminde Türkiye Ekonomisindeki Yeri

Planlı dönem olarak adlandırılan 1960-1980 döneminde KİT'ler, birinci plan dışında ekonomik kalkınma modelinde sürükleyici güç olarak görülmemiştir. KİT'lerin asıl kuruluş dönemi olan 1930-1950 yılları arasında KİT'ler, ekonomik işleyişte en önemli konumda ve kalkınmanın en hızlı şekilde sağlanması amacıyla çalıştırılırken; KİT'lerin gelişme yılları olan 1950-1980 döneminin ikinci devresinde, 1950-1960 dönemini aratmayacak bir şekilde ekonomik gelişmenin daha farklı bir noktasında algılanmaya devam etmişlerdir. Bu dönemde KİT'lerin sürekli olarak daha verimli çalışmaları gerektiğine vurgu yapılırken KİT'lerin daha ziyade yan fonksiyonlarından yararlanılarak iktisadi yapıda ortaya çıkan bozuklukların önüne geçilmek istenmiştir.

Türk ekonomisi, özellikle 1973 yılından sonra ciddi bir darboğaza girmiştir. OPEC ülkelerinin petrol fiyatlarını yaklaşık dört katına çıkarmaları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde önemli tahribatlara yol açmıştır. Gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye de benimsemiş olduğu ithal ikameci sanayileşme modelinin doğurduğu hammadde gereksinimi nedeniyle bu krizden önemli oranda etkilenmiştir. 1973 yılında başlayan ve 1980'de %100'ü aşan enflasyon oranı ve tahmin edilemeyecek yüksekliğe ulaşan işsizlik rakamları, Türk ekonomisinin kronikleşen iki önemli sorunu haline gelmiştir. Ekonomik tablodaki bu kararmalardan dolayı karar vericiler tarafından KİT'ler, 1930-1950 döneminden daha farklı olarak 1950-1960 dönemini andıran tezlerle ekonomik gelişmeyi yönlendirmede değil ekonomik kötüleşmeyi durdurmada bir araç olarak görülmüştür. Yirmi yıllık bir süreçle sınırlandırılan bu dönemde KİT'lerin üç temel işlevinden bahsetmek mümkündür: Öncelikle, bu dönemde dokuz yeni KİT'in kurulma nedeninin arkasındaki etkenler önem kazanmaktadır. Özel sektör öncelikli bir gelişme modelinin benimsenmesine rağmen 1960-1980 döneminde KİT'lerin ekonomik alana girmesi, 1960'lardan sonra izlenen ithal ikameci sanayileşme modelinin etkisiyle gerçekleşmiştir. Yani KİT'ler, sanayileşmedeki güçlerinden yararlanılarak ülkenin ithalata bağımlılığını asgariye indirme amacına ulaşmada en önemli kuruluşlar olarak ön plana çıkmıştır.[148] 1970'lerde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin bile Ordu Yardımlaşma Kurumu vasıtasıyla ekonomideki yerini alması bu durumun en uç örneklerinden birini oluşturmaktadır.[149]

---

[148] Kepenek, age., s.38.
[149] Zürcher, age., s.387.

TABLO-12
1960-1980 DÖNEMİNDE KURULAN KİT'LER

Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü	4 Ekim 1961
Anadolu Bankası Türk Anonim Şirketi	29 Aralık 1961
Türkiye Cumhuriyeti Turizm Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü	8 Şubat 1962
Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğü	12 Aralık 1963
Devlet Yatırım Bankası	1 Mayıs 1964
Petrokimya Anonim Şirketi	3 Nisan 1965
Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü	25 Ekim 1970
Bağ-Kur Genel Müdürlüğü	14 Eylül 1971
Çay Kurumu Genel Müdürlüğü	1973

KİT'lerin ikinci işlevi, 1980'den sonra Türk ekonomisinin kronikleşecek bir sorunu olan alan fiyat artışlarının önüne geçebilmek için fiyat istikrarının sağlanmasında ekonomi yönetimine yardımcı olmaktır. KİT'lerin bu dönemde beliren üçüncü önemli işlevi, 1950'li yılların sonunda başlayan ve 1970'li yıllarda hız kazanan köyden kente göç olgusunun karşısında bir çıkış yolu olarak görülmesidir. KİT'lerin 1960-1980 döneminde görülen memur ve işçi sayılarındaki artış da kalkınma planlarında öngörülen istihdam sorununa çözüm arayışının bir sonucudur.[150]

---

[150] 1960-1980 döneminde kamu kesiminde görülen istihdam artışı sadece Türkiye'ye özgü bir olay değildir. Aynı dönemde kamu kesimi içinde İngiltere'de %28.5, Fransa'da %39, Almanya'da %55 ve İtalya'da %82 gibi çok büyük oranlarda bir artış yaşanmıştır. (Yusuf Alper, **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994, s.98.)

TABLO-13
İstihdam Bakımından KİT'ler[151]

Yıllar	Toplam KİT İstihdamı (bin kişi)	Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%)	Memur	İşçi
1960	***	***	71.717	173.595
1961	***	***	77.911	125.705
1962	***	***	76.095	137.552
1963	***	***	74.643	114.382
1964	***	***	78.218	133.902
1965	***	***	***	***
1966	***	***	***	***
1967	***	***	***	***
1968	360	***	***	***
1969	362	2,9	141.369	218.512
1970	382	***	147.204	229.592
1971	388	3,0	151.892	232.877
1972	400	***	153.779	238.463
1973	419	3,1	161.806	256.655
1974	450	***	170.806	277.100
1975	474	3,3	181.878	283.192
1976	507	3,5	199.177	308.471
1977	555	***	218.033	336.654
1978	557	***	219.018	338.293
1979	586	***	225.341	360.750
1980	581	3,8	212.990	368.361

Yukarıdaki tablolardan da açıkça görüldüğü gibi dönem boyunca beliren işsizlik sorunuyla başetme uğraşısının sonucu, hem memur sayılarında hem de işçi sayılarına artış olmuştur. KİT'lerin toplam istihdamdaki oranlarının 1969'da %2.9 iken 1980'de %3.8'e yükselmesi de bu durumun güzel bir örneğidir.

[151] 1954-1964 yılları arasındaki memur sayılarına ilişkin bilgiler Dündar Sağlam'ın kitabından sayfa 164'teki bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır. Diğer bilgiler ise T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1973, 1975 ve 1980 yılı genel raporlarından alınmıştır.

KİT personel sayısında görülen artışların diğer bir nedeni, bu dönem boyunca dokuz KİT'in daha ekonomiye kazandırılmasıdır.

1960-1980 döneminde KİT'lerin ekonomideki konumlarında dikkati çeken bir diğer nokta da KİT yatırımlarının gösterdiği artış çizgisidir. Birinci beş yıllık kalkınma planı dışında KİT'lere pek fazla önemin atfedilmediği bir dönemde KİT yatırımlarının artma eğiliminde olması, KİT'lerin asli fonksiyonlarını yerine getirebilme çabasından kaynaklanmamaktadır. Bu dönemde gerçekleşen KİT yatırımları, kuruluş dönemindeki KİT yatırımlarıyla karşılaştırıldığında ortaya bazı yapısal farklılıklar çıkmaktadır. Öncelikle bu dönemde KİT'ler, 1930-1950 döneminden farklı olarak hem ithal ikameci sanayileşme modelinin hem de özel sektörü desteklemenin bir aracı olarak ara ve yatırım malı üreten kuruluşlar haline gelmiştir. Dönem içerisinde özel teşebbüsler ise doğal olarak daha çok kâr sağlayabilecek tüketim mallarının üretimine yönelmiştir. Özel sektörün bu tür bir yatırımı tercih etmesi ülke ekonomisinin arzulanan seviyeye gelmesinde bir engel oluşturmuş ve yine ülke KİT yatımlarına muhtaç kalmıştır. Yani KİT'ler, kurtarıcı ve eksiklikleri tamamlayıcı olarak iktisadi faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Bu dönem içerisinde KİT yatırımlarının artmasının bir başka nedeni de 1973 petrol kriziyle ekonomide yaşanmaya başlanan kötüleşmelerin önüne geçebilme isteğidir. 1963'te toplam yatımlar içindeki payı sadece %16.3 olan KİT'lerin 1975'te %25.3'lük ve 1980'de %36.6'lık bir yatırım seviyesine ulaşması da ekonomideki bu çıkmazın bir sonucudur.

TABLO-14
Yatırımlar Bakımından KİT'ler[152]

Yıllar	Değer (milyon TL)	Toplam Yatırımlar İçindeki Oranı (%)	Yatırımların Programa Göre Gelişme Durumu (%)
1963	1.591	16,3	***
1964	1.883	18,3	***
1965	2.115	18,4	***
1966	3.928	19,9	***
1967	3.027	18,1	***
1968	3.396	16,7	98
1969	4.266	18,0	101
1970	5.740	20,0	94
1971	6.943	21,0	91
1972	10.282	25,0	89
1973	11.810	22,0	81
1974	15.790	21,0	77
1975	26.226	24,0	98
1976	34.849	25,3	85
1977	45.864	23,3	76
1978	60.016	22,9	86
1979	125.976	28,6	118
1980	287.903	36,6	132

Yatırımların programlara göre gelişme seyrini ortaya koyan grafikte de görüleceği gibi KİT'ler, kendilerine düşen yatırım görevlerini en iyi şekilde yerine getirmişlerdir. 1979'daki %118'lik ve 1980'deki %132'lik başarı göstergesi de bu kuruluşların ülke ekonomisi için ne kadar önemli olduklarının bir başka göstergesidir. Özel teşebbüsün dolduramadığı alanlarda

[152] 1963-1967 yılları arasındaki bilgiler İ. Metin Yıldızhan, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Gelişimi, Planlı Dönemdeki Ekonomideki Yerleri-Fiyat Belirleme Kuralları**, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. S.B.F.), s.105.'den alınmıştır. Diğer bilgiler ise, T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1973, 1975 ve 1980 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

yatırım yaparak iktisadi kalkınmada önemli bir konuma sahip olan KİT'ler, bu başarılı göstergelerine rağmen çeşitli kesimler tarafından ideolojik kaygılarla eleştirilmişler ve bunun sonucu da kendilerine verilen devlet desteğinin giderek azalması olmuştur. Kendi varlıklarını sürdürme yanında hem kârlarından Hazine'ye katkıda bulunan hem de vergi ödemeleri ile bütçeye destek olan KİT'ler, aynı katkıyı devletten alamamışlardır. Bu durumu özellikle 1973 petrol krizinin yaşandığı yılda görmek mümkündür.

TABLO-15
Hazine – KİT İlişkileri[153]

Yıllar	Hazinenin KİT'lere Katkısı (milyon TL)	KİT'lerin Hazineye Katkısı		
		Dönem Karından Hazineye Yapılan Ödemeler (milyon TL)	Vergi Hasılatı Bakımından KİT'ler	
			KİT Vergi Ödemeleri (milyon TL)	Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Payı (%)
1967	560	***	2.600	17
1971	9.616	217	6.200	20
1972	9.552	296	8.538	22
1973	8.013	410	9.986	19
1974	10.233	140	12.504	19,2
1975	19.909	1.272	17.552	18,7
1976	21.664	1.418	23.002	***
1977	***	***	***	***
1978	***	***	***	***
1979	98.077	3.411	85.900	20,3
1980	227.447	3.291	184.700	22,7

Bu yılla birlikte KİT'lerin Hazine'ye aktardıkları kâr oranlarında yaklaşık dört kat azalış olmasına ya da vergi paylarında önemli bir düşüş yaşanmasına rağmen Hazine, KİT'leri

[153] Hazine'nin KİT'lere katkısını ve KİT vergi ödemelerini gösterildiği 1967, 1971 ve 1976 yıllarına ait bilgiler, İ. Metin Yıldızhan, age., s.124'den alınmıştır. Diğer bilgiler ise T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1973, 1975 ve 1980 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

piyasada faaliyette bulunan normal bir kuruluş olarak görmüş ve gerekli desteği sağlamamıştır. KİT'lerin bu dönem içinde yeterli derecede sübvanse edilemediklerini KİT'lerin öz kaynak-yabancı kaynak dengesinde de görmek mümkündür. 1968 yılında öz kaynakların toplam kaynaklar içerisindeki payının %30 olduğu görülmekle birlikte zaman içersinde verimlilik ve kârlılık kriterleriyle bir özel sektör kuruluşuna çevrilen ve devlet desteğinden mahrum bırakılan KİT'lerin öz kaynak oranı %16'ya düşmüştür.[154]

TABLO-16
Öz kaynak-Yabancı Kaynak Durumu[155]

Yıllar	Öz kaynak (milyon TL)	Yüzde (%)	Yabancı Kaynak (milyon TL)	Yüzde (%)
1968	22.069	30	51.121	70
1969	23.715	28	59.281	72
1970	25.449	26	71.555	74
1971	33.298	29	81.437	71
1972	42.302	31	94.021	69
1973	55.233	31	118.086	69
1974	70.837	29	172.032	71
1975	83.075	25	243.906	75
1978	127.082	16	662.114	84
1979	180.328	14	1.055.308	86
1980	378.210	16	1.893.128	84

1960-1980 döneminde KİT'lerin ekonomideki konumlarını ve yerine getirildikleri işlevleri iyi değerlendirmek

[154] KİT'lerin devlet desteğinden mahrum bırakıldıklarını Maliye Bakanlığı'nın KİT'lere yönelik transfer harcamalarında da görmek mümkündür. 1964'te toplam sermaye ve transfer harcamalarında KİT'lerin payı %11.9 iken dönem sonunda bu oran %11.5'e düşmüştür. (Kipal ve Uyanık, age., s.53.) Yani, KİT'ler ekonomiye sağladıkları ivmenin karşılığında gerekli destek artışını alamamışlardır.

[155] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1971, 1974, 1975 ve 1980 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

gerekmektedir. Bu dönemde KİT'ler, sanıldığının aksine sürekli olarak zarar eden kuruluşlar değildirler. Yirmi yıllık bir zaman diliminde KİT'ler sadece beş yıl zarar etmiştir.

TABLO-17

KİT'lerin Kâr-Zarar Durumları[156]

Yıllar	Kâr / Zarar (milyon TL)
1960	303,3 (Kâr)
1961	81,5 (Kâr)
1962	***
1963	5,2 (Zarar)
1964	160,7 (Kâr)
1965	261,7 (Kar)
1966	447,8 (Kâr)
1967	656,1 (Kar)
1968	640,7 (Kâr)
1969	1.182 (Kâr)
1970	268 (Zarar)
1971	1.478 (Kâr)
1972	2.489 (Kâr)
1973	1.653 (Kâr)
1974	3.419 (Kâr)
1975	1.863 (Kâr)
1976	1.193 (Zarar)
1977	12.366 (Zarar)
1978	7.573 (Zarar)
1979	10.720 (Kâr)
1980	72.112 (Kâr)

Özel sektör kuruluşlarının her yıl kâr elde ederek çalışmadığı göz önüne alınırsa KİT'lere bu konuda yapılan eleştirilerin ekonomik temelden çok açıkça ideolojik kaygılara dayandığı anlaşılmaktadır. Bu dönem içinde on beş yıl kâr ile

[156] 1963-1968 bilgileri İ. Metin Yıldızhan, age., s.110'dan alınmıştır. 1960-1961 yılları arasındaki bilgiler Dündar Sağlam'ın kitabının 147. sayfasından ve diğer yıllara ilişkin bilgiler de T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1973, 1975 ve 1980 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

çalışan KİT'lerin, sadece beş yıl zarar ile çalışmasının nedenleri, ana hatlarıyla şunlardır: KİT'lerin ürettikleri malların ve hizmetlerin fiyatlarına 1960'lı yıllardan sonra izlenen politikalar altında sürekli müdahalelerde bulunulmuştur. Özellikle de, 1970'lerden sonra izlenen popülist politikalar, KİT'ler üzerinde de etkili olmuş ve Bakanlar Kurulu tarafından KİT'lerin üretmiş oldukları malların ve hizmetlerin fiyatları maliyetlerinin altında saptanmıştır.[157]

Özellikle 1980'lerden sonra KİT'lerin yapısal bir sorunu haline gelecek olan faiz borcu meselesinin temelleri, 1960-1980 döneminde atılmıştır. Hükümet programlarında da açıkça ortaya konan KİT'lere devlet desteğinin azaltılması uygulaması, 1970'lerden sonra gerçekleşmeye başlamış ve bu durumun sonucu, KİT'lerin finansman ihtiyaçlarını karşılamada yabancı kaynaklara başvurması olmuştur.[158] KİT'lerin zarar ettiği yılların öz kaynakların azaldığı yıllara denk gelmesi de KİT'lere yönelik devlet desteğinin azaldığının bir başka göstergesidir. Öz kaynaklardan ziyade yabancı kaynaklara başvurmanın sonucu oluşan olan faiz borcu, dönem sonundan itibaren KİT'lerin en büyük yükü haline gelmiş ve 1980'lerden sonra hız kazanacak olan özelleştirmenin gerekçelerinden birini oluşturmuştur. 1960-1980 dönemi, KİT'lerin üzerinde hemen hemen her konuda siyasi iradenin ağırlığını hissettirdiği bir dönemdir. Bu süreçte, KİT'ler

---

[157] KİT fiyatlarının maliyetlerinin altında tespit edildiği Etibank'ın ve Türkiye Kömür İşletmeleri'nin mal ve hizmet fiyatlarında da açıkça görülmektedir. Örneğin, 1976 yılında Etibank'ın ürettiği alimünyumun maliyet fiyatı 31.933 TL. iken satış fiyatı sadece 16.392 TL'dir. Türkiye Kömür İşletmelerinin ürettiği linyitin satış fiyatı 556 TL iken satış fiyatı 126 TL'dir. (Kipal ve Uyanık, **age.**, s.75'den Yakup Kepenek, 'The State Economic Enterprises in Industry', **Growth and Development of Turkish Manufacturing Industry:1950-1976**, (Ed: Kutlay Ebiri ve Arkadaşları), Ankara, 1979.)

[158] Zarar etmeyen devlet işletmelerinde bile kâr seviyesinin işletmenin normal yatırım ve genişleme ihtiyaçlarının altında kalması bu kuruluşların bir özel teşebbüs gibi değerlendirildiğini göstermektedir. (Korkut Boratav, **100 Soruda Gelir Dağılımı**, 2.B., Gerçek Yayınevi, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 1972, s.154.)

sırf politik nedenlerden dolayı çeşitli müdahalelere maruz kalmış, sık sık yöneticileri değiştirilmiş, kapasitelerinin üstündeki görevlerle donatılmış ve özerklikleri kendi iradeleri dışında sınırlandırılmıştır. KİT'lerde ciddi yapısal bozukluklara yol açan bu uygulamalar da KİT'lerin önemli zarar nedenlerinden biridir.

1960-1980 dönemi her ne kadar beş yıllık kalkınma planları ile ülke ekonomisinin arzulanan seviyeye çıkabilmesi amaçlanmışsa da dönem bitiminde ortaya çıkan ekonomik göstergeler, hedeflerden büyük farklılıklar ortaya koymuştur. Ekonominin böyle bir seyir izlemesinin en önemli nedeni olan kalkınma politikalarından ziyade toplumsal ve politik tercihlerin ön plana çıkması, KİT'lerin de ekonomik açıdan yıpranmalarının en önemli nedenlerinden biri olmuştur. Özel sektörü ön plana çıkarma amacı taşıyan iktisat politikalarının dönem sonunda bu şekilde bir olumsuz tablo çıkarmasının faturasının kamu kesimine çıkarılması ise 1980'li yıllardan sonra nasıl bir iktisadi modelin benimseneceğinin ilk işaretleridir.

C. DEĞERLENDİRME

Çalışmanın birinci bölümünde açıklanmaya çalışıldığı gibi KİT olgusu, 1923'lerden 1980'lere kadar uzanan zaman dilimi içerisinde statik bir yapıya sahip olmamıştır. 1923-1930 yılları arasında dönemin doğurduğu zorunluluklardan dolayı ekonomide çok sınırlı bir pozisyonda yer alan KİT'lerin asıl ortaya çıkışı 1930'lu yıllara denk düşmüştür. Daha çok içsel koşulların zorlamalarıyla hayat bulan KİT'ler, sayılarının hızla artması sonucunda 1938 yılında çıkarılan bir yasayla bütüncül bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. KİT olgusuna ilk somut şeklini veren 3460 sayılı kanunda temel amaç, bu kuruluşların özerkliklerini ve tüzel kişiliklerini korumak olmuş ve KİT'lerin genel yapısı bu kaygıyla biçimlendirilmiştir.

1930'lu yıllardan 1950'li yılların başına kadar devam eden KİT "kuruluş dönemi", 1950 yılının başında yerini "gelişme dönemi"ne bırakmıştır. 1950-1980 yıllarının gelişme dönemi olarak değerlendirilmesi temelde iki nedene dayanmaktadır. Birinci neden, bu yıllar arasında kuruluş döneminden sayıca çok daha fazla KİT'in ekonomiye kazandırılmasıdır. İkinci neden, KİT'lerin yine kuruluş döneminden daha fazla görevle yükümlendirilmesidir. Otuz yıllık bir döneme sığan KİT'lerin gelişme yıllarını etkileyen iki önemli faktör de KİT olgusunu anlamada büyük önem arz etmektedir. Birinci faktör, DP iktidarı ile başlayan ve planlı dönemin sadece ilk beş yılında kesintiye uğrayan ABD yanlısı uluslararası ilişkilerdir. Türkiye, bu dönemde Batı kapitalizmiyle eklemlenme sürecinde özel sektör ağırlıklı bir politika izlemiş ve kamu ekonomisini zorunlu kalmadığı sürece ihmal etmiştir. İkinci faktör, içsel dinamiklere dayanmaktadır. Kuruluş döneminde izlenen devletçi kalkınma modelinden rahatsızlık duyan tüccar, büyük toprak sahipleri ve sermaye kesimi, KİT'lere yönelik bakış açısını etkileyen önemli unsurlar olmuşlardır.

Kuruluş döneminde sadece ekonominin bir an önce gelişmesi amacıyla bir kamu kuruluşu olarak çalışan KİT'ler, gelişme dönemine egemen olan anlayışla kendilerine empoze edilen verimlilik ve kârlılık kriterleriyle özel teşebbüse yakın bir kimliğe bürünmeye başlamışlardır. Tanımlama konusunda yaşanan değişmeler KİT'lerden beklenilen görevlere de yansımış ve KİT'ler, bu dönemde kalkınma ihtiyacından daha çok özel sektöre destek olma ve piyasa düzeninin aksaklıklarını giderme misyonuna sahip olmuşlardır. KİT'lerin tanım ve görev konularında geçirdikleri evrim, 1950-1980 döneminde KİT'lerin personel statülerinin esnek istihdama dönüştürülmeye çalışılması, özerkliklerinin ciddi bir biçimde zedelenerek daha çok denetim altına alınmaları ve yönetim yapılarının politize edilmesiyle devam etmiştir.

KİT olgusunun 1950'li yıllarla birlikte geçirmeye başladığı dönüşümü bu kuruluşların ekonomideki konumlarında da net bir şekilde görmek mümkündür. Kuruluş dönemlerinde ekonomideki en güçlü birim olan KİT'ler, gelişme dönemleriyle birlikte ekonomik pozisyonlarında kaymalar yaşamaya başlamışlardır. DP iktidarında önce özelleştirme söylemleri altında alan daralması yaşamışlar ama sonraki yıllarda yaşanan ekonomik çöküntüde bir kurtuluş ümidi olmuşlardır. Planlı dönemin ilk yıllarında kendilerine büyük önem atfedilen KİT'ler, 1970'li yılların başında neo-liberal politikaların etkisiyle gözden düşmeye başlamışlardır. 70'lerden sonra KİT kuruluşunun durması, KİT'lere olan devlet desteğinin azalması ve bu azalışın KİT'lerin mali yapılarının bozulması ile sonuçlanması bu durumun bir göstergesi olurken; KİT dünyasındaki gelişmeler, 1980'li yıllarda başlayacak KİT olgusundaki keskin dönüşümün negatif özellikleri olarak belirmiştir. Bütün olumsuzluklara rağmen KİT'ler, yine de yatırım ve istihdam yaratma konularında başarılı sonuçlar vermeye devam etmişler ve 1973 krizinin ülke ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini en aza indirmede yardımcı olmuşlardır.

Zaman içinde kalkınma görevinden özel sektörü destekleme pozisyonuna sokulan, tanım ve yapı bakımından değişikliklere uğratılan ve yatırım alanları sınırlandırılan KİT'ler, 24 Ocak 1980 tarihi ile ekonomide daha farklı bir konumda algılanmaya başlayacaklardır. KİT'lerin çözülüş süreci olarak karşımıza çıkacak olan dönemde bu kuruluşlar, öncelikle tanım, yapı, görev ve personel statüsü bakımından büyük bir dönüşüme sokulacaklar ve son noktada çözülüş sürecinin en önemli aracı olan özelleştirme uygulamalarıyla karşı karşıya bırakılacaklardır. Bu çerçevede, izleyen bölümde öncelikle araçtan amaca dönüşecek olan özelleştirme politikasının KİT'ler üzerindeki evrimi incelenecek ve daha sonra çözülüş sürecinin uygulamaları ve sonuçları tahlil edilmeye çalışılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ'NİN ÇÖZÜLÜŞ SÜRECİ

Türkiye, Cumhuriyet'in kurulduğu ilk günden itibaren zaman zaman devletin, zaman zaman da özel sektörün daha ağırlıklı olduğu bir kalkınma stratejisi benimsemiştir. Ancak 24 Ocak 1980 tarihi ile başlayan dönem, ekonomik gelişmemizdeki bu iki sektörden kamu ekonomisini dışlayarak tek kesimli bir iktisat modeli getirmiştir. Devletin ekonomiye olan müdahalesinin en aza indirilmesini ve bütün ekonomik birimlerin piyasa koşullarında faaliyette bulunmalarını amaçlayan bu modelin adı "serbest piyasa ekonomisi" olarak ilan edilmiştir. Türkiye için 1980'li yıllarda somutlaşan bu ekonomik dönüşüm, KİT'lerde de bir çözülüş sürecine girilmesiyle yansıma bulmuştur. Bu süreçte KİT'ler, İDT ve KİK olarak ikiye ayrılmış, işlevlerinde kamu hizmeti kavramından uzaklaştırılmış, KİT olma kapsamı daraltılmış ancak tasfiye süreçleri mümkün olduğunca kolaylaştırılmış, ekonomideki konumları her gün biraz daha azaltılmış, personel sisteminde memur kadroları eritilerek esnek istihdama yaygınlık kazandırılmış ve son aşamada hızlı bir özelleştirme programına alınmışlardır. Bu çerçevede KİT'lerin çözülüş süreci, iki temel noktada gerçekleştirilmiştir. İlk olarak, siyasal kararlarla çözülüş sürecinin nasıl gerçekleştirileceği tespit edilmiştir. Bu uygulamayı iktidara gelen hükümet programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında net bir şekilde görmek mümkündür. Her iki belgede de önce KİT'lere atfedilen önem derecesinde azalmalar yaşanmış sonra da bu kuruluşların özelleştirilmelerinin tek amaç olduğu vurgulanmıştır. Çözülüş sürecinin gerçekleşmesi ikinci noktada, bu süreci yürütecek bir yönetim mekanizmasının kurulmasıyla somutluk kazanmıştır.

KİT'lerin çözülüş sürecinin başlangıcını 1970'li yıllara kadar götürmek mümkündür. 1970'lerin sonlarına doğru Türk

ekonomisi birçok ülke gibi zor bir döneme girmiştir. Yükselen enflasyon oranları, artan işsiz sayısı ve üretimin arz ve talep boyutunda yaşanan durgunluk ülkenin kronik ekonomik tablosu halini almıştır. Bu nedenle ilki 1973 yılında ve ikincisi de 1979 yılında beliren petrol şoklarının yarattığı ekonomik darboğazdan kurtulabilmek amacıyla yeni arayışlar başlamış ve bu arayışların sonucu 1929 krizinin yarattığı sistemi suçlayan yeni bir iktisadi anlayış olmuştur. Neo-liberalizm olarak adlandırılan bu ekonomik düşünce akımı, 1929 buhranından sonra Keynezyen model çerçevesinde ortaya çıkan sosyal devlet olgusunu yaşanan kötü gidişatın tek sorumlusu olarak gördüğü için devletlerin krizden, devletin ekonomide sınırlandırıldığı serbest piyasa ekonomisi ile kurtulabileceğini iddia etmiş ve bu iddiasını dönem boyunca da sürdürmüştür.

Dünyada yaşanan bu serbestleşme anlayışı, 24 Ocak kararları ile Türkiye'nin de iktisadi gündemine girmiştir. Türkiye'nin benimsemiş olduğu bu ekonomik dönüşümde mali uluslararası örgütlerle girdiği ikili ilişkilerin daha ciddi bir boyuta gelmesi de önemli bir etkendir. Kuruluşlarından beri üye olduğumuz IMF, WB ve OECD, 24 Ocak ile başlayan dönemden sonra ekonomik yapılanmamızın alacağı biçim ve bunun sonucunda kamu yönetimimizin geçireceği evrim konusunda en önemli kuruluşlar olma özelliğini kazanmışlardır.[159] Bu çerçevede, 15 Mart 1980'de Milliyet gazetesinde yayınlanan Dünya Bankası'na gönderilmiş bir niyet mektubu dikkat çekmektedir. Bu niyet mektubunda devletçilik politikasından vazgeçilerek serbest pazar anlayışının güçlendirileceği ve bu bağlamda KİT'lerin

---

[159] 1950 yılından itibaren Dünya Bankası ile toplam 198 kredi anlaşması imzalanmıştır. OECD ise özellikle 1996 yılından itibaren üye ülkelerin kamu yönetimi reformlarını yönlendirme ve formülleştirme çalışmalarını yürütmektedir. İlk anlaşmayı 1 Ocak 1961 yılında yaptığımız IMF ile de şimdiye kadar 19 stand-by anlaşması imzalanmıştır. (Bazı kaynaklarda 30 Temmuz 1958 tarihinde IMF'nin Türkiye'ye vermiş olduğu kredi de ilk stand-by anlaşması olarak yorumlanmakta ve bu nedenle de toplam sayı 20 olarak verilmektedir.)

bütçeye yük olmaktan çıkartılarak serbest piyasaya yönlendirileceğinden bahsedilmiştir.[160]

Uluslararası kuruluşların Türk ekonomisindeki bu etkileri, kamu yönetiminde de yansıma bulmuş ve 1980'lere kadar kamu yönetimi sistemimizin oluşumunda yönlendirici olma özelliğine sahip olan bu kuruluşlar, yönetim sistemimizi de etkilemeye başlamışlardır. Kamu yönetim sistemimizde önemli bir yer teşkil eden KİT'ler de bu furyadan paylarına düşen payı, OECD'nin önce ekonomik sisteme sonra da kamu yönetimine soktuğu deregülasyon ve regülasyon kavramlarının belirlediği çerçevede almışlardır. Deregülasyon, 1980'lerin başından 1990'lı yıllara kadar etkisini göstermiş olan bir uygulamadır. Bu uygulama, ekonomik gelişmede kamu kesiminin alanını daraltarak özel sektörün önünü açarken, KİT'lerin faaliyette bulundukları birçok alana –tekel alanları da dâhil olmak üzere- özel teşebbüsü sokmuştur. Bu yeni düzenlemenin sonucu, KİT'lerin yavaş yavaş alan daralması yaşaması, fiyatlarını serbest piyasa kurallarına göre belirlemeleri[161] ve piyasa koşullarında özel sektör kuruluşları gibi çalışmaları olmuştur. Regülasyon uygulamaları ise, 1990'ların başında deregülasyondan beklenilen olumlu sonuçların alınamaması sonucunda yeni sağ anlayışını bir adım daha ileri götürmenin kavramsal ifadesi olarak KİT'lerin özelleştirilmesine çanak tutan bir olgudur.[162]

24 Ocak kararları, benimsemiş olduğu yeni kalkınmacı anlayış temelinde kamu kesimine karşı takındığı olumsuz tavırla ön plana çıkmaktadır. Kamu yönetiminde görülmeye başlanan değişimin ilk örneklerinden biri, bürokraside görülen anlayış farklılığıdır. DPT, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları'nın öneminde

---

[160] Sezen, **age.**, s.205.

[161] Fiyatların serbestçe belirlenmesi ve serbest piyasa koşullarında belirlenmesi birbirinden farklı şeyler oldukları için iki uygulamanın farklı olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

[162] Birgül Ayman Güler, "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl:4, Sayı:13, (Ocak-Mart 2003), s.6.

görülen azalmalara karşın; çok sayıda özerk kurulun ekonomi sahnesinde belirmesi ve mevcut bürokrasiden büyük farklılıklar arz eden Hazine Müsteşarlığı örneğinde olduğu gibi alternatif bürokrasinin ekonomik kararlarda daha çok söz sahibi olması, bürokrasinin değişen yüzünün sadece birkaç örneğidir.[163] Bürokraside yaşanan bu çözülüş süreci, kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel sorunlara bir çözüm önerisi sunmaktan ziyade özel sektörün önündeki engelleri kaldırma ve sermayenin akışını kolaylaştırma amacını taşıması bakımından dönemin çarpıcı bir özelliğidir. Kamu yönetiminde görülmeye başlanan değişmenin ikinci noktası, kamu hizmeti alanındaki kaymalardır. 1980'den sonra başlayan serbest piyasa ekonomisi, ekonominin sürükleyici gücü olarak gördüğü özel sektörü daha aktif bir konuma sokabilmek amacıyla devleti üretim sahnesinden uzaklaştırmanın yanı sıra eğitim ve sağlık gibi salt kamusal alanları da özel sektöre açmaya başlamıştır. 24 Ocak kararlarına konu olan temel temalardan biri olan yüksek enflasyon oranı konusunda kamu sektörü tek suçlu olarak görülmüş ve kamunun üretimdeki en büyük gücü olan KİT'lerin bütçeye yük olmamalarını sağlamak temel amaçlardan biri olmuştur.[164] KİT'lerin ekonomiye yük olmalarının önüne geçebilmek için tek araç ise KİT mal ve hizmet fiyatlarının serbest bırakılmasıdır. Yani amaç, kapsamlı bir KİT reformu yapmak değildir. Amaç, benimsenen yeni politika anlayışında KİT'leri uyabilececkleri ölçüde çalıştırmaktır.

Ekonomide yeni bir dönüşümü işaret eden serbest piyasa modeli, önerdiği birçok tedbirin sonucunu birkaç yıl içinde almaya başlamıştır. KİT'lerin Hazine'ye yük olmasının önüne geçebilmek amacıyla 1984 yılından itibaren fiyatları serbest bırakılmaya başlanmış, ancak ortaya çıkan tablo maliyet

---

[163] Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Yayın No: 226, TODAİE, Ankara, 1996, s.39.
[164] Kılıçbay, **age.**, s.164.

enflasyonu nedeniyle hızla artan enflasyon rakamları olmuştur.[165] Enflasyon 1981'de %36 düzeyindeyken, 1989'da %70'lere kadar yükselmiştir. 1960-1980 döneminde %10'lar civarında olan dış borcun GSMH'ye oranı ise 1980-1990 döneminde %35'lere kadar çıkmış, 90'ların sonunda ise bu oran %60'lara dayanmıştır. Daha somut bir ifadeyle, 1980'de 13.5 milyar Dolar olan ulusal borç, 1989'da 40 milyar Dolar'a ulaşmıştır.[166] Ekonominin bütününde görülen bu olumsuzluklar, döviz kurlarında da yaşanmış ve 1980'de 110.024 TL olan Dolar, 13.05.2004 tarihinde bir buçuk milyon TL sınırına dayanmıştır. Bir önceki döneme göre ekonomik göstergelerin bu şekilde olumsuz sinyaller vermesi ve dış borç oranında görülen artış da Türkiye'nin dışa bağımlılığında yaşanan yükselmenin çarpıcı birer örneğidir.[167]

Cumhuriyet Türkiye'sinin altmış yıllık döneminde izlemiş olduğu tarafsız ya da görece tarafsız dış politikaların bir kenara bırakılarak tek yanlı uluslararası ilişkilerin hâkim olması ve ekonomik sistemde artık devlet sözcüğüne tahammül edemeyen bir iktisat anlayışı, dönemin sonunda hem iktisat politikalarında hem de kamu yönetiminde önemli gelişmelerin yaşanmasına neden olmuş ve zaman içinde amaç, kamu yönetiminde reformdan devlette reforma doğru kaymıştır. Bugün kamu yönetimi, kamu personeli, kamu hizmeti ve içinde kamu sözcüğü geçen daha birçok kavram çok açık bir şekilde ortadan kaldırılma tehlikesi ile karşı karşıyadır. Kamu Bütçe Reformu, Kamu Personel Reformu, Yerel Yönetimler Reformu, Kamu Yönetimi Reformu ve son olarak KİT'leri bir anonim şirket modeline çevirebilme amacıyla gündeme gelen Kamu Sermeyeli Şirket Yasa Tasarısı, kamu yönetimi sistemimizde yaratılmak istenen dönüşümün önemli araçlarıdır.

---

[165] Kılıçbay, **age.**, s.210.
[166] Zürcher, **age.**, s.425.
[167] Oran, 'Dönemin Bilançosu', **Türk Dış Politikası 1980-2001**, C.II, 3.B., İstanbul, 2002, s.15.

Bu bölümde 1980'li yıllardan sonra kamu yönetiminin ve kamu ekonomisinin en güçlü yapılarından biri olan KİT'lerin bu politikalardan nasıl etkilendiği açıklanmaya çalışılacaktır. Bu amaçla öncelikle serbest piyasa modelinin hakim ekonomik ideoloji olmasını sağlayan ve çözülüş sürecinin en önemli aracı olan özelleştirme kavramı irdelenmiş ve sonra bu kavramın KİT dünyasındaki uygulamaları tahlil edilmeye gayret edilmiştir. Bölümün diğer konuları, KİT olgusunun bu politikalar altında geçirdiği evrimle ilgilidir. Hem KİT kavramında hem de KİT'lerin ekonomik konumlarında yaşanan değişmeler göz önüne serilerek, KİT'lerin tasfiye süreçleri ve bu süreçte yaşanan çıkmazlar ortaya konulmuştur.

A. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASI

1970'lerin başında başlayan ve 70'lerin sonlarına doğru artan dünya ekonomisindeki durgunluk, iktisat modellerinde yeni arayışlara yol açmış ve bu arayışların sonucu ekonomik sistemde devletin mümkün mertebe sınırlandırılmasını amaçlayan neo-liberal politikalar olmuştur. Ancak bu politikaların ortaya çıkması ve gösterdiği gelişme çizgisi, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler için aynı seyirde değildir. Kapitalist ekonomiyi benimseyen ülkelerin büyüme hızları, 1960'larda %4.9 iken; bu oran, 1970'lerde %3.8'e ve 1980'lerde %2.9'lara kadar düşmüştür.[168] Gelişmiş ülkelerin yaşamaya başladığı ekonomideki durgunluk hali, özellikle sermaye kesiminin canını acıtmaya başlamış ve azalan kâr oranlarından dolayı bu kesim, ekonomide yeni arayışlar bulabilmek amacıyla devletlerine baskı yapmaya devam etmiştir. Aynı dönemler, azgelişmiş ülkeler için daha kara bir tablonun belirdiği yıllardır. 1970'lerden itibaren geri kalmış ülkeler, sadece büyüme oranlarında bir düşüş yaşamamışlar; yükselen işsizlik

---

[168] Arslan Başer Kafaoğlu, **'KİT'ler', Özelleştirme Değil Kamulaştırma**, Kaynak Yayınları:167, İstanbul, 1995, s.20.

rakamları ve en önemlisi artan dış borç oranları bu ülkelerin kaderi olmaya başlamıştır. İşte bu noktada gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerin yaşadığı ekonomik sıkıntılardan kurtulabilmede bu sıkıntıların ana kaynağı olarak düşünülen devlet aygıtını iktisadi yapıdan uzaklaştırmayı amaçlayan özelleştirme kavramı, bir kurtarıcı olarak görülmüştür.

1. Özelleştirme Nedir?

1970-1980 döneminde iki petrol kriziyle sarsılan dünya ekonomisi, yaşadığı şoktan bir an önce kurtulabilmek için her kriz ortamında olduğu gibi yeni araçlara başvurmuştur. 1970'lerin sonlarına doğru daha da netlik kazanan kriz ortamı, yaşanan ekonomik çöküntüden kurtulabilmek amacıyla daha önceki çözümlerden farklı olan iki amacı ön plana çıkarmıştır: Bu amaçlardan birincisi, 1929 dünya buhranından sonra yaşanan olumsuzluklardan kurtulabilmek amacıyla bir kurtarıcı olarak görülmüş olan kamu kesiminin ekonomi alanında sahip olduğu payı daraltmaktır.[169] Düşünülen ikinci amaç, birinci amaçla uyum içinde olacak şekilde ekonomik yapılanmada yeni bir modelin benimsenmesidir.[170] Ekonomide yeni bir gelişme modelinin benimsenmesinin nedeni, ülkelerin ekonomik gidişatlarında yaşadıkları kötü durumların kamu kesiminden kaynaklandığı inancının ağır basmasıdır. Özellikle de enflasyon oranlarında yaşanan hızlı tırmanışların en önemli kaynağı olarak devlet harcamalarının para arzını gereksiz yere arttırması gösterilmiştir. Devlet sektöründen kaynaklanan bu olumsuz sonuçların bertaraf edilebilmesi için ise tek bir yol vardır: Serbest piyasa

---

[169] Kamu kesimi alanının daraltılması, devlet sektöründen değil de sermaye kesiminden gelen taleplerin bir karşılığı olması bakımından ilginçtir. Bütün bu isteklerin arkasında kârlılık alanları daralan sermayenin gelişmiş ülkelerden azgelişmiş ülkelere doğru akışının sağlanması için yeni araçların yaratılmak istenmesi yatmaktadır.
[170] Alper, age., s.17.

ekonomisinin kurallarını mevcut kılarak devlet harcamalarını mümkün mertebe kısmak. 70'lerin sonunda beliren bu anlayış, benimsemiş olduğu bu amaçların somut ifadesi olan serbest piyasa ekonomisini hayata geçirebilmede kamu kesiminin özel kesime devredilmesi anlamına gelen özelleştirmeyi bir araç olarak görmüştür. 1980'lerin başında hayat bulan ancak azgelişmiş ülkeler için gerçek gücünü 1990'larda gösteren özelleştirme, zamanla araç olma özelliğinden çıkarak bir amaç haline bürünmüştür. Çünkü özelleştirmeden beklenilen sadece kamudan özele doğru bir mülkiyet devri gerçekleştirmek değil; aynı zamanda iktisadi sistemin serbest piyasa olarak adlandırılan bir modelde işleyebilmesini sağlamaktır.[171]

Ocak 1980 kararlarıyla Türkiye'nin de içine girdiği serbestleşme süreci en genel anlamını, küreselleşme kavramında bulmaktadır. Batı'nın altyapısına ve üstyapısına ait bütün değerleri dünyanın dört bir köşesine yayma amacının kavramsal ifadesi olan küreselleşme, iktisadi alanda da özelleştirme olgusuyla desteklenmektedir. Yani özelleştirme, Batı'nın altyapısına ait değerlerin azgelişmiş dünyaya aktarılmasının önemli bir aygıtıdır. Özelleştirme ile ilgili olarak bugüne kadar birçok tanım yapılmıştır. Bu tanımlarda belirtilen ana tema, özelleştirmenin kamu mülkiyetinin özel mülkiyete devri ve devletin tekelinde bulunan alanların rekabeti sağlama düşüncesiyle özel sektöre açılmasıdır.[172] Aslında bu tanımlar, özelleştirme olgusunu anlayabilmek açısından oldukça sınırlı tanımlamalardır. Çünkü bu tanımlar, özelleştirme ile ilgili olarak sadece mülkiyet devrine değinmekte ve kavramın arkasındaki ideolojik tercihleri görmezden gelmektedir. Özelleştirme ile ilgili tanımlar incelendiğinde özelleştirmenin geniş ve dar olmak üzere iki anlamda kullanıldığı görülmektedir. Her ne kadar bu çalışma,

---

[171] Alper, **age.**, s.20.

[172] Kedar N. Kahlı, 'Public Sector Development Policy', **An Evaluation of Public Enterprises**, (Ed: Vinay Kumar Saraf), Anmal Publication, New Delhi, 1991, s.192.

KİT'lerin özel sektör kuruluşlarına satılması anlamına gelen dar anlamdaki özelleştirme kavramını temel almış olsa da kavramın içeriğini tam olarak anlayabilmek için özelleştirmenin geniş anlamda nasıl algılandığını da ortaya koymak gerekmektedir. Bu çerçevede özelleştirme, sadece kamu varlıklarının özel sektöre transfer edilmesi değildir. Bu çok sınırlı saptamanın arkasında iktisadi ve siyasi açıdan görülmesi gereken daha önemli bir nokta daha vardır. Bu da özelleştirmenin bir anlamda siyasi iktidarın ekonomik alanla ilgili karar alanlarının daraltılmasının amaçlanmasıdır.[173] Bu bağlamda özelleştirme, ekonomik temellerden ziyade politik temellerin üstüne oturan ideolojik bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani özelleştirme olgusu, alışılagelmiş kamu programlarından farklı olan ve pazar ilişkilerinin yeni türlerini ortaya çıkaran bir süreçtir.[174] Bu süreçte kamu ekonomisi, belirleyici bir pozisyona sahip değildir. Bu sistemde esas pay, özel sektöre aittir ve özel sektör kuruluşları, daha önceden salt devletin görevleri arasında sayılan birçok konuda bile mal ve hizmet üretiminde bulunabilmektedir. Geniş anlamda kullanılan özelleştirme olgusunun ikinci önemli noktası, kamunun mal ve hizmet üretimine devam etmesi fakat bu görevlerini dolaylı yoldan yerine getirmesi biçiminde belirmektedir.[175] Daha net bir şekilde söylemek gerekirse özelleştirme kavramı, geniş anlamda, devletin mal ve hizmet üretimini özel sektöre satması yani daha önceden bizzat kendisinin yerine getirdiği birçok görevi artık özel sektör kuruluşlarına taşeronlaşma biçiminde yaptırtmasıdır. Örneğin artık, kamu kurum ve kuruluşlarındaki yemek ve temizlik işlerini kendisinin sunduğu hemen hemen hiçbir kurum ve kuruluşun kalmaması, özelleştirmenin bir boyutu olan kamudaki taşeronlaşma olgusunun

---

[173] Alper, **age.**, s.50.
[174] Paull Star, 'The Meaning of Privization', **Privatization and The Welfare State**, s.15.
[175] Şinasi Aksoy, 'Türkiye'de Özelleştirme', **Özelleştirme Tartışmaları**, s.108.

somut örnekleridir. Özelleştirme kavramı, geniş anlamda, karşımıza son noktada kamu kesiminin özel sektörleşmesi biçiminde çıkmaktadır. Günümüzde mevcut kamu kuruluşlarının artık birer özel sektör kuruluşunun sahip olduğu kârlılık ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde çalışması biçiminde ortaya çıkan özel sektörleşme, özelleştirmenin bir başka biçimidir. Kamu kesiminin özel sektörleşmesine verilebilecek en güzel örnek, kamu yönetimi reform demeti içerisinde sıkça dile getirildiği üzere artık kamu kurum ve kuruluşlarının kamu kesiminde mevcut olan çalışma ilişkilerinden ziyade özel sektör kuruluşlarında geçerli olan ilkelere göre çalıştırılmak istenmesidir.[176]

Bu tartışma ekseninde, özelleştirme ile ilgili şu şekilde bir tanım yapmak daha yararlı olacaktır: Özelleştirme, kamu hizmeti kavramını ortadan kaldıran, idari yapılanma içerisinde yer alan kamu kurumlarını birer birer bu yapılanmanın dışarısına çıkaran, vatandaş kavramının yerine müşteri kavramını getiren ve sosyal fayda ilkesini ticari esaslara dönüştüren bir sistemin önemli bir aracıdır. Özelleştirme ile ilgili böyle bir tanımın yapılması, devleti iktisadi sahanın dışına itme amacına hizmet eden ve özelleştirme adı altında yapılan bedelsiz satış uygulamalarına kavramsal bir altyapı hazırlamayı amaçlayan deregülasyon ve regülasyon sözcüklerinden de nelerin anlaşılması gerektiğini daha net bir şekilde ortaya koyacaktır. Bu kavramlardan deregülasyon, özellikle dar anlamda özelleştirmeye denk düşmektedir. İhracata dayalı sanayileşme modeline paralel bir şekilde benimsenen serbest piyasa modelinde kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi ve iktisadi nitelikli kamu kuruluşlarının özelleştirilerek ekonomide kamu kesiminin ağırlığının azaltılması ve son olarak da devletin ekonomiye

---

[176] Kamu yönetim sistemimizi bir bütün olarak değiştirmeyi amaçlayan bu reform paketlerinde yer alan performans kriteri, işe göre ücret ya da müşteri gibi terimler, kamu kesimine özgü kavramlar olmayıp doğrudan özel kesim ile ilişkilendirilmesi gereken kavramlardır.

yönelik bütün müdahalelerinin önüne geçilmesi deregülasyon olarak adlandırılan politikanın somut unsurlarıdır. Regülasyon ise devletin ekonomik ve toplumsal yaşamı piyasa için ve piyasa mantığı çerçevesinde düzenlemesi anlamına geldiğinden kamu yönetiminin toplam fayda ilkesinden zamanla özel fayda ilkesine kayması ve böylece ekonomiye bir özel sektör kuruluşu gibi bakmaya başlaması geniş anlamda özelleştirme politikası ve uygulaması olarak görünmektedir.

2. KİT'lerin Özelleştirilme Nedenleri

1930'lu yıllarda ülke ekonomisinin düzlüğe çıkabilmesinde bir umut ışığı olarak görülen KİT'ler, özellikle 1980'li yıllardan sonra ekonominin kötü gidişatının tek sorumlusu olarak ilan edilmişlerdir. KİT'lerin özelleştirmeye konu olmalarının nedeni, her ne kadar yeni sağ politikalardan kaynaklansa da KİT'lerin yaşadıkları bazı sorunların da bu sürece katkı sağladığı gözden kaçmamalıdır. Koyu bir KİT fetişizmini savunmak KİT olgusunu anlayabilmenin ve anlatabilmenin önündeki önemli bir engeldir. Bu bağlamda KİT'lerin neden özelleştirmeye konu olduklarını ve bu kuruluşların özelleştirme iddialarındaki gerekçeleri anlayabilmek açısından özelleştirme iddiaları ile bu kuruluşların yaşadığı sorunları eş zamanlı olarak değerlendirmek büyük yarar sağlayacaktır. Ortada kamu kesiminin özel kesime aktarılması olarak tanımlanan bir özelleştirme gerçeği varsa, bu hareketin öncelikle kamunun ekonomideki güçlerinden başlayacağı açıktır. Özellikle de bu kuruluşların kamunun ve özel kesiminin sinir ucunda yer alan kuruluşlar olması bakımından özelleştirmeye ilk konu olan birimler olmalarına şaşırmamak gerekir. Ancak bu kuruluşların özelleştirilmesindeki gerekçelerin ortaya konması ve bunların irdelenmesi, özelleştirmenin ekonomik mi yoksa ideolojik bir

tercih mi olduğunun anlaşılması bakımından büyük bir önem arz etmektedir.

► Özelleştirme taraftarlarının ilk iddialarına göre; iflas riski taşımayan KİT'ler, savurganca ve kayıtsızca davrandıklarından bütçeye yük olmaktadırlar. Bu kuruluşlar, bireysel faydadan ziyade toplumsal faydayı esas aldıklarından ürettikleri malların ve hizmetlerin fiyatlarını da ona göre belirlemektedirler. Bu durumda maliyetin altında tespit edilen fiyatlar, piyasada hem rekabete zarar vermekte hem de devletin bu kuruluşları sübvanse etmesine yol açmaktadır. Bunun sonucu da hızla artan enflasyon rakamları olmaktadır. Hâlbuki KİT'lerin iflas etmesi, devletin iflas etmesi anlamına gelmektedir. Çünkü bu kuruluşlar, devletin ekonomideki can damarıdır. KİT'lerin iflas meselesinde bir diğer önemli nokta da sermayenin sahipliği konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu kuruluşların sermayelerinin tamamının devlete ait olması, KİT'leri Türk Ticaret Kanunu'ndaki anonim şirket yapılanmasından çıkardığına göre iflastan bu konuda da söz edilmemesi gerekmektedir. Netliğe kavuşturulması gereken bir diğer husus da bu kuruluşların mı bütçeye yük oluşturdukları yoksa Hazine'nin mi bu kuruluşları mali dar boğaza ittiğidir.[177] Öncelikle şu belirtilmelidir ki Hazine'den KİT'lere yapılan ödemeler, KİT'lerin verimsiz çalışmalarından değil, KİT'lerin sosyal fayda nedeniyle mallarını ve hizmetlerini maliyetlerinin altındaki bir fiyattan satmalarından kaynaklanmaktadır.

► KİT'lerin özelleştirilmesi, mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak açısından önemli bir adımdır. Bu iddiaya göre; sermayenin tabana yayılması arzulanıyorsa

---

[177] Atasoy, age., s.99.

devlet kurumlarının birer birer halka satılması gerekmektedir. Böyle bir uygulama, aynı zamanda ülkede demokrasinin yerleşmesine ve gelişmesine de büyük bir katkı sağlayacaktır.[178] Ülke içerisinde gerek yerli gerekse de yabancı birçok hisse senedi sahibinin bulunması gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına yol açacak ve bu kişiler, kendi çıkarlarını düşünürken toplumun genel çıkarlarına da hizmet edeceğinden ülkede demokrasi seviyesi yükselecektir. Böyle bir iddianın karşısına "Madem, sermayenin geniş kesimlere yayılması arzulanıyor, o zaman tekel konumuna sahip olan ya da olmayan özel teşebbüsleri de halka satalım." gibi bir iddia ile çıkmak mümkündür. Ayrıca özelleştirme uygulamalarına maruz kalan sektörlerde değil sermayenin yaygınlığından, sermayenin birkaç kişinin elinde kalmasından bile söz etmek zordur. Demokrasi ile mülkiyet sahipliği arasında bir ilişki kurulmak istenmesi ise özelleştirme uygulamalarına zemin hazırlamak dışında bir amaç taşımamaktadır.

► Bir diğer iddiaya göre; KİT'ler, rekabet ortamını özel sektör lehine bozarak özel sektörün de verimsiz çalışmasına neden olmaktadır.[179] Oysa özel sektör, hisselerinin satılması için bireyleri ve kurumları ikna etmek amacıyla iyi bir performans sergilemelidir ve bu amaç doğrultusunda diğer firmalarla rekabet etmek zorundadır.[180] Yani özel sektör, piyasada hem kendisiyle hem de diğer rakipleriyle kıran kırana bir yarışma içindedir ve özel teşebbüsün sahip olduğu bu dinamizm, özel sektörü kamu sektörüne göre kaynakları yutmayan,

---

[178] Bös, **age.**, s.32.
[179] Kilci, **age.**, s.13.
[180] Peter Saundres and Colin Harris, **Privatization and Popular Capitalism**, Open University Press, Buckingham, 1994, s.21.

onları etkin kullanan ve sürekli olarak yenilik yaratma devinimine sahip kılan bir özelliğe sokmaktadır. Bürokrasi ve tekel oluşturma gibi kavramların sadece kamuya ait olduğuna; verimliliğin ise özel sektörün temel bir özelliği olduğuna dayanan bu özelleştirme iddiası da özel sektör kuruluşlarının bazı önemli sektörlerde oluşturdukları tekelleri ve bu kuruluşların başarısızlıklarını görmezden gelmektedir.

► KİT'leri özelleştirme uygulamalarının kucağına atan bir başka iddia, bu kuruluşların eski teknoloji kullandıkları ve bu durumun da bu kuruluşların verimsiz işleyen kuruluşlar olmalarına yol açmasıdır. Bu konuda öncelikli olarak söylenmesi gereken şey, KİT'lerin eski teknolojilere sahip olmasının salt bu kuruluşlardan kaynaklanmadığıdır. Devletin kendi çocuklarını önemsemediği ve tek başlarına sokak ortasına bıraktığı bir ortamda KİT'ler, hangi kaynaklarla teknolojilerini yenileyeceklerdir? Tartışılması gereken bir diğer önemli nokta da verimlilikten neyin amaçlandığı ve kamu kesiminde verimliliğin gerçekten ölçülebilen nicel bir değer olup olmadığıdır.

► KİT'leri özelleştirmeye hazırlayan bir başka gerekçe, bu kuruluşların devletin korumacı duvarlarının arkasına sığındıkları ve sahip oldukları tekel konumundan dolayı haksız rekabete yol açtıklarıdır. Bu iddia, öncelikli olarak KİT'lerin kuruluş nedenlerini görmezden gelmektedir. KİT'ler, tekel konusu alanlarda faaliyette bulunup devlete gelir sağlamak amacıyla kurulmuş olan kuruluşlardır. Bu nedenle, KİT'lerin tekel oluşturdukları iddiası komik bir gerekçedir. Ayrıca 1982 Anayasası'na göre; bir alanda tekel kurulacaksa bu ancak kanunla mümkündür. Oysa 1984 yılından sonra KİT'lerin Bakanlar Kurulu kararıyla kuruldukları düşünülence, KİT'lerin nasıl bir tekel

pozisyonuna sahip olduğu sorusu, ön plana çıkmaktadır. KİT'lerin tekel konumları ile ilgili olarak değinilmesi gereken bir başka nokta da bir tekelin o faaliyet sahası içinde fiyatları serbestçe belirleme yetkisine sahip olup olmadığıdır. Her ne kadar bazı düzenlemelerle KİT'lere serbestçe fiyatlarını tespit etme imkânı sağlanmış olsa da bu serbestlik de kağıt üstünde kalmış ve KİT'lerin fiyatları ekonomik ve siyasi kaygılarla tespit edilmiştir.[181] Bu nedenle de KİT'lerin ekonomide tekel oluşturduklarını söylemek sağlam bir dayanaktan yoksundur.

► Özelleştirme hareketinin temellendirildiği bir başka iddia, özel sektörde bile olan bazı olumsuzlukların sadece KİT'ler için dile getirilmesidir. Bu gerekçelerden en önemlisi, KİT'lerin diğer kamu kuruluşlarında olduğu gibi bürokratik değerlerle yaşayan yöneticilere sahip olmasından dolayı bu kuruluşların iktisadi kaygılardan ziyade politik ve siyasi kaygılar taşıyan bir yönetim anlayışına sahip olduğudur. Kamu sektöründe çalışan yöneticilerin temel amacı kâr sağlamak değildir.[182] Bu durum da yöneticilerin bürokratik kaygılarla davranmalarına yol açmaktadır. Kamu sektöründe çalışan yöneticiler, bağlı bulundukları bakanlara karşı sorumlu olmalarına karşılık, özel sektör yöneticileri sunmuş oldukları mallardan ve hizmetlerden dolayı doğrudan tüketicilere karşı sorumluluk taşımaktadırlar.[183] Bu nedenle özel sektör kuruluşları, bürokratik çıkmazlardan uzak olan kuruluşlardır ve teşebbüsün ana prensibi sadece kâr olduğundan başka herhangi bir güdüden etkilenmezler. Yani özel sektörde bütün kararlar en yeterli

---

[181] Kepenek, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle,** s.56.
[182] Dobrowski, **age.**, s.30.
[183] Saundres and Harris, **age.**, s.28.

zeminlerde alınmaktadır.[184] Bu iddia, bazı açılardan doğruluk payına sahip olsa da bazı yanlışlıklara da sahiptir. Öncelikle, KİT'lerde çalışan yöneticilerin büyük bir kısmının politik kaygılarla iş gördükleri iddiası doğruluk değeri taşımaktadır. Ancak ortaya böyle bir yapılanmanın çıkması, KİT'lerden ziyade siyasi iktidarlardan kaynaklanmaktadır. Yönetim Kurulları'nın geçmişten günümüze oluşum biçiminin siyasi iktidarların izlemiş olduğu ekonomik programlar dâhilinde şekillendirilmesi ve seçim kaybeden parti adaylarının hiçbir uzmanlık bilgisine sahip olup olmadıkları ölçülmeden bu kuruluşlara atanmaları KİT'lerin kötü yönetilmelerindeki önemli çıkmazlar olarak karşımıza çıkmaktadır. KİT'lerin kötü yönetilmelerine neden olan bir başka önemli sorun da, bu kuruluşlara kapasitelerini aşacak şekilde görev verilmesidir.[185] Sahip oldukları yetkilerin ve kaynakların bu görevlerini yerine getirmesinde yetersiz olması, özerkliklerinin kağıt üstünde kalarak faaliyetlerinin siyasi iktidarlarca yıllık plan ve programlar dâhilinde yönlendirilmesi ve çok sayıdaki görevin bu kuruluşları idari açıdan denetlenmeyi zorlaştırması, KİT'lerin yönetim sorunları olarak belirmektedir.

► Söz konusu bir başka iddia, özel ve kamu sektör kıyaslamasına dayanmaktadır. Buna göre; KİT'ler, özel sektörle kıyaslandığında mallarını ve hizmetlerini pahalıya üretip yüksek fiyatla satmaktadırlar.[186] Bu iddia da diğer iddialar gibi sağlam bir dayanaktan yoksundur.

---

[184] Charles Samford, 'Cautinary Reflections on The Privatisation Push', **Who Benefits from Privatisation?**, (Ed: Moazzem Hassain And Justin Malban), Routlege, London, 1998, s.262.
[185] Aktan, **age.**, s.166.
[186] Atasoy, **age.**, s.111.

Çünkü KİT'ler, bir kamu kuruluşu olmaktan kaynaklanan sosyal fayda ilkesine sahip olduklarından kâr amacı gütmemektedirler ve bu durum da fiyatlarının özel sektöre göre daha düşük olmasına yol açmaktadır. KİT'lerde fiyatların düşük tutulmasının bir başka nedeni, politik temelde ekonomik nedenlere bağlıdır. Enflasyon oranın düşük gösterilerek seçmen kitlesine sevimli gözükmek ve özel sektöre ucuz girdi sağlamak isteyen siyasi iktidarlar, fiyatların daha düşük bir seviyede tespit edilmesine çalışırlar.[187] Özelleştirilen kuruluşları satın alan özel teşebbüslerin ilk icraatları olarak mallara ve hizmetlere zam yapmaları da KİT'lerin aslında özel sektörün arzuladığı fiyat seviyesine sahip olmadığını göstermektedir. Fiyatın bir unsuru olan kârın KİT'lerde arka planda olması, bu kuruluşlar için eleştirilmemeli tam tersine normal bir durum olarak karşılanmalıdır.

► Özelleştirme savunucularına göre; KİT'ler, bir istihdam kapısı değildirler. Çünkü KİT'ler, gizli işsizliğe neden olmaktadırlar ve özelleştirme, bu tehlikeyi ortadan kaldıracak bir uygulamadır. Bu iddia da diğer bütün iddialar gibi havada kalmaktadır. Çünkü KİT'lerin gizli işsizliğe neden olan kuruluşlar oldukları kabul edilse bile özelleştirmenin tam bir işsizliğe neden olacağı çok açıktır. KİT'lerin sürekli olarak politik baskılara maruz kalmasına dayanan bu iddiaya göre; iktidara gelen siyasi parti ya da partiler, yandaşlarına meydanlarda verdikleri sözleri yerine getirebilmek amacıyla vasıflı ya da vasıfsız birçok kişiyi işe almaktadır. Bu nedenle, KİT'lerde görülen bu istihdam patlaması da ancak özelleştirmeyle çözülebilecek bir sorundur. Çünkü KİT'leri satın alan kişiler, teşebbüs hürriyeti çerçevesinde politik baskıları

---

[187] KİGEM, **KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri**, Ankara, 1997, s.8.

hissetmeden vasıfsız kişileri işten çıkarma serbestîsine sahip olacaklardır.[188] KİT'lerin ekonomideki önemli bir işlevi olan istihdam yaratma fonksiyonunu görmezden gelen bu iddiada da asıl sorunun KİT'lerden kaynaklanmadığı görülememektedir. Bazı KİT'lerin önemli ölçüde istihdam fazlasına sahip oldukları doğrudur. Ancak durumun bu şekilde olması, yeni yatırım alanları yaratmaktan ziyade KİT'leri işsizlik sorununda bir çıkış kapısı olarak gören siyasi iktidarların sorumluluğudur. Öyle ki Avrupa ülkeleri, uzun yıllardır kamu kesimini önemli bir istihdam kapısı olarak görmektedirler. Örneğin, kamunun toplam istihdamdaki oranı 1960 yılında İtalya'da %8.7, İngiltere'de %16.4 ve Almanya'da %8'dir. Yirmi yıl sonra ise bu rakamlar, İtalya için %14'e, İngiltere için %21.1'e ve Almanya için %13.9'a çıkmıştır.[189]

► Özelleştirme taraftarlarının belki de en fazla başvurduğu iddia, KİT'lerin sürekli olarak zarar ettiğidir. Oysa özelleştirme, bu kuruluşların gelecekte de yaşamalarına neden olacaktır. KİT'lerin bugün içinde bulunduğu mali darboğazın nedenlerine bakıldığında bu iddianın da pek sağlam bir temele oturmadığı görülmektedir. 1950'den sonra kendilerine kamuyu değil de özel sektörü kalkındırma gibi yeni bir görev atfedilmiş olan KİT'ler, yatırımlarının gerçekçi olarak planlanmaması ve fiyatlarının siyasi kaygılarla tespit edilmesi nedeniyle mali açıdan büyük sıkıntılara girmişlerdir.[190] KİT'lerin bu şekilde bir mali problem yaşamalarındaki en büyük neden, bu kuruluşların devlet

---

[188] Alper, age., s.32-33.
[189] Hüseyin Budak, **Tekelci Sermayenin Haçlı Seferi Özelleştirme**, Diyalektik Yayınları-6, Çağdaş Matbaası, İstanbul, 1993, s.164'den OECD verileri.
[190] Karluk, age., s.21.

desteğinden mahrum bırakılarak dış finansman kaynaklarına teslim edilmesidir. 1980'li yıllardan sonra KİT'lere sağlanan devlet yardımlarının bıçak gibi kesilmesinin ve bu durumun yarattığı finansal zorlukların bir örneğini Toprak Mahsülleri Ofisi'nde (TMO) de görmek mümkündür. 1988 yılında dönemin başbakanı olan Turgut Özal, serbest piyasa ekonomisinin gerekleri doğrultusunda, bundan böyle TMO'nın ihtiyaç duyduğu krediyi sermaye piyasasından karşılaması gerektiğini belirtmiştir. O günün parasıyla sekiz trilyonluk bir krediye ihtiyaç duyan TMO, Hazine'den yeterli desteği alamayınca %118 gibi yüksek faizli bir borca başvurmak dışında bir çare bulamamıştır.[191] KİT'lerin ciddi bir finans problemi yaşamasında önemli bir neden olan dış borçlanmalar, özellikle 1990'lardan sonra KİT'leri daha da zor bir duruma sokmuştur. Çünkü 1990'dan itibaren TL'nin yabancı paralar karşısında hızla değer kaybetmesi, KİT'lerin borç yükünün hızla katlanılmaz bir seviyeye ulaşmasına neden olmuştur.[192]

► Özelleştirme iddialarında bahsedilmesi gereken son nokta, bir varsayımdan ibarettir. Bu varsayıma göre; özel sektör, KİT'lerin faaliyet alanlarında bu kuruluşlardan daha büyük başarılar gösterecektir. Burada bir sorunun cevaplandırması gerekir: Özel sektör, ekonomik açıdan çok başarılı olmasına rağmen neden hâla KİT'lerin peşinden koşmaktadır? Özel sektör, KİT'lere taliptir. Çünkü Türkiye'de özelleştirmeye konu olan kuruluşlar, faaliyet alanlarında en iyi çalışan ve sürekli olarak kâr eden kuruluşlardır. İkinci olarak, siyasi iktidarlar, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesinden başka amaçlar güttüklerinden KİT'ler yok pahasına satılmaktadır. Bir

---

[191] Kafaoğlu ,age., s.76.
[192] Kilci, age., s.73.

başka neden, KİT'lerin özel sektör için kârlı alanlar olmalarının dışında rant sağlama açısından da dikkati çekmesidir.[193] Dördüncü ve son neden, özelleştirme uygulamalarındaki süreçle ilgilidir. Özelleştirme işlemleri, tam anlamıyla sermaye kesimi düşünülerek planlanmaktadır. Uygun fiyat tespitlerinin yanı sıra ödemelerde satın alan kuruluşlara her türlü kolaylığın sağlanması, bu kuruluşları özel sektör gözünde daha cazip kılmaktadır.

Ana hatlarıyla verilmeye çalışılan özelleştirmenin ekonomik ve diğer gerekçelerinin temel argümanı, özel sektörün kamu sektörüne göre daha etkin ve verimli olduğuna dayanmaktadır. Özelleştirme taraftarlarının ileri sürmüş oldukları bu iddialar, Türkiye'de 1980 yılından sonra iktidara gelen partilerin hükümet programlarına ve beş yıllık kalkınma planlarına da yansıyarak özelleştirme politikasının evrimini etkilemiştir. Bu bağlamda hükümet programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında KİT'lerin ne ölçüde yer bulduğuna bakmak 1980'lerden sonraki KİT olgusunu anlayabilmek ve özelleştirme düşüncesinin Türkiye'de nasıl bir evrim geçirdiğini görebilmek açısından önemlidir.

B. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKASININ EVRİMİ

Türkiye'de özelleştirme düşüncesinin nasıl bir siyasal temele oturduğunun en güzel örneklerini, hükümet programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında görmek mümkündür. 24 Ocak kararlarıyla başlayan ekonomik, toplumsal ve siyasal dönüşümde temel araçlardan biri olan özelleştirme, zamanla araç olma özelliğinden bir amaç olma durumuna gelmiştir. Önce, KİT'lerin yatırım alanları daraltılarak bazı işletmeler özelleştirme kapsamına

---

[193] Kafaoğlu, age., 106.

alınmış ama zamanla özelleştirme uygulamaları, KİT'lere ve bütün kamu ekonomik kuruluşlarına sıçrayarak bir amaç halini almıştır. Bu nedenle, özelleştirme politikasının araçtan amaca doğru gelişen evrimine hükümet programları ve beş yıllık kalkınma planlarındaki yönleriyle değinmek büyük önem taşımaktadır.

1. Hükümet Programlarında KİT'ler

Kapitalist sistemin 1970'li yılların sonlarında yaşamaya başladığı söylem değişikliği, Türkiye'de de 1980'den sonra iktidara gelen partilerin hükümet programlarında da yansıma bulmuştur. Krizin en büyük nedenini, devlet olarak gösteren muhafazakâr partilerin dünyanın her köşesinde iktidarı elde etmeleri bundan sonra izlenecek ekonomik politikaların da devlet yanlısı politikalar olmayacağının ilk sinyallerini vermiştir. Nitekim 1980 yılıyla başlayan dünyadaki yapısal dönüşüm, küreselleşme adı altında her köşeye yayılıyor ve 1989'da sosyalist bloğun ortadan kalkmasıyla kendisine daha da cesaret buluyordu. Dünya genelinde yaşanan bu siyasi ve ekonomik gelişmelerden Türkiye de önemli oranda etkilenmiş ve 24 Ocak ile başlayan ihracata dayalı sanayileşme modelinin getirdiği serbestleşme anlayışı çerçevesinde kamu ekonomisinden ziyade özel sermayeye önem veren bir kalkınma çizgisi benimsemiştir. Benimsenen yeni politikaları hayata geçirebilmek için ise küreselleşme rüzgârının bir aracı olan özelleştirme hareketine iki eliyle sarılarak serbest piyasa ekonomisinde bir araç olarak görülen özelleştirmeyi nihai bir hedef haline sokmuştur. Türkiye'de özelleştirme düşüncesi, ilk kez 1950 yılında Demokrat Parti döneminde ülkenin gündemine girmiş ve daha sonraki yıllar –planlı gelişme dönemi de dahil olmak üzere- da hiçbir zaman ülkenin gündeminden çıkmamıştır. Ancak o zaman için ekonomik ve siyasi koşulların uygun olmaması, özelleştirme düşüncesinin geçici olarak rafa

kaldırılmasına yol açmıştır. 1980'den sonra iktidara gelen siyasi partiler, daha önceki dönemdeki partiler kadar şanssız olmadıklarından ülkenin geleceğinde önemli bir adım olarak gördükleri özelleştirmeyi büyük bir istek ve gayretle hükümet programlarının önemli bir hedefi olarak tespit etmişlerdir.[194]

Türkiye için 1980'den sonra başlayacak olan iktisadi gelişme çizgisinin en net şekilde ortaya koyulduğu belgelerden biri, 1983'te iktidara gelen Özal Hükümeti'nin programıdır. Programın benimsediği ekonomik yön, rekabete dayalı serbest pazar ekonomisi olarak belirtildikten sonra bu modelin önünde önemli bir engel oluşturduğu iddia edilen KİT'ler programda eleştirilmektedir. Programa göre; KİT'lerin üretmiş olduğu malların ve hizmetlerin fiyatlarında gerekli ayarlamalar yapılmadığı için bu kuruluşlar sürekli olarak Merkez Bankası kaynaklarına başvurmuş ve bu durum da enflasyonun körüklenmesine yol açmıştır.[195] Programın diğer bölümlerinde, 1980'li yıllarda hakim olan deregülasyon politikalarının en acılı örnekleri ortaya koyularak artık devletin sanayi ve ticaret alanlarında faaliyette bulunmaması gerektiğinden ancak zorunlu durumlarda alt yapı yatımlarına girişmesi zorunluluğundan bahsedilmektedir.[196] Devleti sadece bir alanla sınırlayan ANAP Hükümeti, tekrar iktidar olduğu 1987 yılının sonunda bu sefer alt yapı yatımlarından da devletin uzak durması gerektiğini belirterek bu alandaki yap-işlet-devret modelinin yaygınlaştırılması gerektiğini vurgulamıştır.[197] Benimsenen bu kalkınma anlayışının ve ekonomide devletin yer alacağı konumun mantıki uzantısı ise programın diğer sayfalarında hayat bularak programda KİT'lerin

---

[194] 1980'den günümüze kadar Türkiye'de on altı iktidar değişikliği yaşanmasına rağmen burada sadece KİT politikalarındaki evrimi yansıtan hükümetlerin programlarına değinilecektir.

[195] Dağlı ve Aktürk, **Hükümetler ve Programları 1980-1987**, C.III, Yayın No:12, Ankara, 1988, T.B.M.M. Basımevi, s.29.

[196] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.32.

[197] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.88.

özelleştirilmesi konusuna ayrıntılı olarak değinilmiştir. Sanayide devlet tekeline tahammül edemeyeceğini bildiren hükümet, bu amaçla KİT'lerin halka devredilmesinde büyük yararlar görmektedir. Bu amaçla özelleştirmenin bir ölçüde ön koşulu olan anonim şirket statüsü, bir an önce KİT'lere uydurulmalıdır. Program, özelleştirilmeyen KİT'ler için de kendince bir formül benimsemiştir. Bu formüle göre; özelleştirilemeyen KİT'ler, vatandaşların kendi güçleriyle ve mâkul teşvik tedbirleri ile gerçekleştirebilecekleri yatırım alanlarında yeni yatırımlar yapmayacaklardır.[198]

1991'de iktidara gelen I. Yılmaz Hükümeti, Türkiye'de yeni sağ anlayışının en önemli savunucusu olan ANAP'ın ekonomik ve siyasi hedeflerinin aynen ve bir adım daha ileride devam ettiğini göstermektedir. Program, bir önceki ANAP programından farklı olmayarak ve dönemin uluslararası ekonomik konjonktürüne uygun olarak devletin iktisadi kalkınmadaki esas fonksiyonunun düzenleyici ve verimliliğin yükseltilmesi olduğunu belirtmiştir. Böylece devlet, ekonomi sahnesinde detaylara müdahale etmeyen bir bekçi konumuna sokulmaktadır. Programa göre; devletin ekonomideki en önemli görevi, geri kalmış bölgelere yatırım yapmasıdır. Yani sermayenin güçlü olduğu dört coğrafi bölgeye devlet herhangi bir müdahalede bulunmayacak eğer bir müdahalesi olursa da bu ancak düzenleme görevi ile sınırlı olacaktır. Yılmaz Hükümeti, benimsemiş olduğu iktisadi politikalara paralel olarak kendisinden önceki dava arkadaşlarının ısrarla savundukları kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektöre satılmasını aynen benimseyerek Türkiye'de özelleştirme uygulamalarını devam ettirmiştir.[199]

1993'te işbaşına gelen Çiller Hükümeti'nin programı, 1990'lı yıllarla birlikte deregülasyon politikalarından, regülasyon

---

[198] Dağlı ve Aktürk, **age.**, s.48-49.

[199] 'I. Yılmaz Hükümeti Programı', **RG: 06.07.1991, 20921.**

politikalarına geçişi yansıtan önemli bir belgedir.[200] Çiller Hükümeti, devletin ekonomik fonksiyonlarını sınırlandırabilmek için devletin iktisadi arenada sadece kuralları belirleyen bir konuma sokulacağını taahhüt etmiştir. KİT'ler için çözülüş dönemi olarak adlandırılan bu dönemde diğer siyasi iktidarların yaptığı gibi Çiller Hükümeti de ülkenin ekonomik durumundaki bozulmaların en önemli günah keçisi olarak KİT'leri görmüş ve KİT'lerin özelleştirilmelerinin artık kaçınılmaz bir noktaya geldiğini ileri sürmüştür. Ancak parti programında KİT'lerin özelleştirilmeleriyle ilgili olarak ortaya çıkan anlam karmaşasının izlerini görmek mümkündür. Çünkü Çiller Hükümeti, ekonomiye yük olduğunu iddia ettiği KİT'lerin özelleştirilmesine önem vermekte ama sadece kâr sağlayan KİT'lerin özelleştirilebileceğini üstü kapalı da olsa kabul etmektedir. Bu şekilde bir saptama yapılmasının en önemli nedeni, programda sürekli olarak zarar eden ve özelleştirilmesi mümkün olmayan KİT'lerin tamamen ya da kısmen tasfiye edileceğinin vurgulanmasıdır. Yani amaç, zarar eden KİT'leri ekonomiye kambur olmaktan kurtarmak değil, bütün KİT'leri ortadan kaldırmaktır. Parti programında özelleştirmeyle ilgili olarak dikkati çeken bir diğer önemli husus da artık özelleştirmenin sadece KİT bazında kalmayarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da içine alan bir dalga hâlini alacağının açıklanmasıdır. Hükümet programının benimsemiş olduğu özelleştirme anlayışıyla ilgili olarak bahsedilmesi gereken son nokta, özelleştirmenin bundan sonra nasıl bir seyir izleyeceği ile ilgilidir. KİT'ler dışında kalan diğer kamu kesimini de özelleştirme tehlikesiyle karşı karşıya bırakan program, bundan böyle özelleştirmede sadece iç piyasaya değil dış piyasalara da büyük bir önem verileceğinden bahsetmektedir. Devlete gelir sağlama amacıyla hızlandırılacağı belirtilen özelleştirme

---

[200] **I. Çiller Hükümeti Programı**, "http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP50.htm", (29.08.2003)

uygulamalarında uluslararası piyasaların da aktif katılımını amaçlayan program, böylece bütün kamu kesimini yabancı yatırımcılara da açmaktadır.

1997'de tekrar iktidara gelen Yılmaz Hükümeti'nin Programı,[201] gelinen noktada özelleştirmeden aslında nelerin beklendiğini çok net bir şekilde özetlemektedir. Programda ülkenin ekonomik bakımından çok kötü günler geçirdiği ve bu ağır ekonomik koşullardan kurtulabilmede özelleştirmeden sağlanacak gelire büyük önem verildiği belirtilmektedir. Yani artık KİT'lerin özelleştirilmesindeki temel amaç, KİT'lerin yarattığı iddia edilen tekel konumunu bertaraf etmek ya da serbest piyasa ilkelerini hakim kılmak değil, Hazine'ye gelir sağlamaktır. Programın diğer kısımlarında belirtilen çeşitli sektörleri rekabete açma, ürün ve hizmet kalitesini arttırma ve sermayenin tabana yayılmasını sağlama amaçları ise özelleştirme muhalefetinin bir anlamda önüne geçebilmek için düşünülen sis perdeleridir. Yılmaz Hükümeti'nin hazırlamış olduğu programa dair belirtilmesi gereken son önemli bir husus da kamu ekonomisinin her geçen gün biraz daha daraltıldığının izlerini vermesidir. Programda diğer hükümet programlarından farklı olarak devletin artık alt yapı yatırımlarından da uzaklaştırılacağı, bu alanda özel sektöre öncülük tanınacağı ve devletin ancak özel sektörün bu alanda kendisini güçsüz hissetmesi koşuluyla görevler üstleneceğinin altı çizilirken, 1990'lı yıllarla birlikte KİT'lerin alt yapı yatımlarından da alıkonulacağı ilan edilmektedir.

2003 yılından itibaren iktidarda olan Adalet ve Kalkınma Partisinin Programı[202] ise, temelde KİT'lere yönelik olarak 1980'den sonraki politikaları devam ettirmekle birlikte çözülüş sürecini bir adım daha ileri götürmüş ve kamu yönetimi

---

[201] **III. Yılmaz Hükümeti Programı**, "http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP50.htm", (29.08.2003)

[202] **Erdoğan Hükümeti Programı**, "http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP50.htm", (29.08.2003)

sistemimizin bütününde ve KİT özelinde getirdiği reform önerileriyle ve uygulamalarıyla daha radikal bir politika benimsemiştir. Parti programında sadece KİT'lerin değil, ekonomik alanda faaliyet gösteren bütün kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektöre devredilmesinin amaçlandığı belirtilerek kamu ekonomisinin önemli ölçüde sınırlandırılacağı net bir şekilde ortaya konulmuştur.

TABLO-18
1980'DEN GÜNÜMÜZE HÜKÜMET PROGRAMLARI

ÖZAL HÜKÜMETİ PROGRAMI	I. YILMAZ HÜKÜMETİ PROGRAMI	ÇİLLER HÜKÜMETİ PROGRAMI
Enflasyonun tırmanışında KİT'ler büyük bir etkendir. Devletin asli görevi, piyasanın düzgün çalışmasını sağlamaktır. Devlet, ancak, zorunlu durumlarda alt yapı yatırımlarına girmelidir. Anonim şirket statüsü, bir an önce KİT'lerde de uygulanmalıdır.	Devletin ekonomideki asıl görevi, düzenlemedir. Devlet, ancak, geri kalmış bölgelerde yatırım yapmalıdır. Özelleştirme, ekonomik programda önemli bir yere sahiptir.	Devlet, iktisadi sistemde sadece kuralları belirlemelidir. KİT'ler, ekonomiye büyük bir yük oluşturduklarından özelleştirilmeleri önemlidir. Sürekli zarar eden ve özelleştirilmeleri mümkün olmayan KİT'ler, kısmen ya da tamamen tasfiye edilmelidir. Devletin asli görevleri dışında personel istihdamına son verilmelidir. Özelleştirme uygulamalarında dış piyasalara da önem verilecektir.

III. YILMAZ HÜKÜMETİ PROGRAMI	ERDOĞAN HÜKÜMETİ PROGRAMI	
Özelleştirmeden sağlanacak gelir önemlidir. Özelleştirmenin ana amaçları, sermayenin tabana yayılması ile ürün ve hizmet kalitesini arttırmaktır. Devlet, alt yapı yatırımlarından da çekilecektir.	KİT'ler dışında da iktisadi alandaki bütün kamu kurum ve kuruluşları özel sektöre devredilecektir. Özelleştirmede asıl amaç, serbest piyasa düzeninin iyi işlemesini sağlamaktır. Devletin ekonomideki görevi, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkları gidermektir.	

2. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında KİT'ler

Türkiye'nin 1980'li yıllar ile başlayan dönemde benimsemiş olduğu yeni sağ politikalar, beş yıllık kalkınma planlarında da yerini almıştır. Beşinci kalkınma planı ile başlayan dönem, 1960-1980 döneminden oldukça farklıdır. Kapitalist sistemin girmiş olduğu yapısal krizde bir çözüm yolu olarak görülmüş olan devletin ekonomide sadece düzenleyici konumda olması ve planlama fonksiyonundan arındırılması, Türkiye için kalkınma planları olarak adlandırılan ama planlama özelliği olmayan bu belgelere de yansımıştır. Bu bağlamda 80'li yıllar ile başlayan sermaye kesiminin önderliğinde gelişen ve devletin düzenleme gibi tek bir görevle konumlandırılmış olduğu süreci, daha net bir şekilde ortaya koyabilmek için beş yıllık kalkınma planlarına KİT özelinde genel hatlarıyla bakmak gerekmektedir.

Beşinci beş yıllık kalkınma planının başlangıç bölümünde, 24 Ocak kararlarına da temel olmuş bir anlayışı ortaya koyar bir şekilde, KİT'lerin bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturdukları ve bu nedenle KİT'lerin bütçe üzerindeki yüklerinin azaltılması amacıyla bu kuruluşların kârlı ve verimli

çalışmalarının esas olduğu belirtilmektedir.[203] Özel sektör kuruluşlarında geçerli olan kârlılık ve verimlilik kriterlerini, KİT'lere de empoze etmeye çalışan yeni sağ anlayışı, bu fikirlerini KİT'lerin geleceklerinin planlamasında da devam ettirmektedir. Bu anlayışa göre; KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Özelleştirme uygulamalarının ilk çekingen örneklerini sunan ve ülkenin kalkınmasını özelleştirme düşüncesiyle planlayan beşinci beş yıllık kalkınma planı, bu fikirlerin gelecekte yeşermesini sağlayacak tohumları atmakla birlikte, KİT'lerin yeni faaliyet alanlarını da tespit ederek sürece elinden gelen bütün katkıyı sağlamaktadır. Plana göre; KİT'ler, 1950 yılından itibaren çok az değişikliğe uğrayan bir düşüncenin devamı olarak özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yatırım yapmayacaktır. Devlet ve onun ekonomideki en önemli ekonomik gücü olan KİT'ler, sadece özel sektörün daha uygun koşullarda çalışabilmesini sağlamak amacıyla enerji, ulaştırma, madencilik ve haberleşme alanlarında faaliyette bulunacaktır.[204] Plan, KİT'leri işlevsizleştirme politikasını bu kuruluşların finansman düzenlemesinde de devam ettirerek KİT'lere ayrılacak bütçe transferlerinde bir kısıtlamaya gidilmesini ve bu kuruluşların finansman ihtiyaçlarını karşılayabilmek için iç borçlanmalar dışında yabancı kaynaklara da başvurulması gerektiğini tavsiye etmektedir. Bu tavsiyenin uygulamaya konulması da KİT'lerin, Merkez Bankası'nın kaynaklarından yararlandırılmaması olarak düşünülmektedir.[205]

Altıncı beş yıllık kalkınma planı, bir önceki planın benimsemiş olduğu mantık çerçevesinde fakat bir adım daha ileride –işletmeler dışında teşebbüsleri de özelleştirme kapsamına alarak- kamu ekonomisinin özel sektör lehine daraltılması

---

[203] Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1985, s.2.
[204] **Age.**, s.35.
[205] **Age.**, s.29.

uygulamalarına devam etmiş ve bu doğrultuda KİT'lerin özelleştirme uygulamalarına hız verileceğini, özelleştirilemeyenlerin ise modern yönetim anlayışı çerçevesinde daha verimli çalışmalarının sağlanacağını belirtmiştir.[206] Oysa 1990'dan sonra bu kuruluşların iyi yönetim ilkelerine sahip olmasında tek çıkar yol olarak özelleştirme görülmüş ve bunun dışında herhangi bir somut uygulamaya imza atılmamıştır. Program, KİT bölümünde benimsemiş olduğu bu temel politikaların daha özeline inerek KİT'lerde neden özelleştirme uygulamalarına ihtiyaç duyulduğunu kendince doğru olan bir nedenle temellendirmeye çalışmaktadır. Bu nedene göre; ülkede sermayenin tabana yayılmasını sağlamada en önemli araç, bu kuruluşların özelleştirmesi olduğundan özelleştirme uygulamalarına hız verilecektir. Plan, mevcut KİT'lerin ne gibi bir konumda bulunması gerektiğini açıkça dile getirmesi bakımından diğer planlardan az da olsa bir farklılık arz etmektedir. Plana göre; artık KİT'lerin ana amaçları, dış pazarlara açılmak ve yerli sanayiye uluslararası fiyatlardan girdi sağlamaktır.[207] Yani KİT'ler, 1930'larda beliren ülkenin ekonomik gelişimini sağlamak ya da stratejik faaliyetleri yönetmek gibi kilit görevlere sahip değildir. Artık, bu kuruluşların tek bir görevi vardır: O da sermaye kesimini desteklemek. Üstelik KİT'ler, bu görevlerini gerçekleştirebilmek için yabancı yatırımlarla ortaklık kurmaktan da kaçınmayacaklardır.[208]

Kabaca 1990 yılıyla başlatabileceğimiz regülasyon uygulamaları, yedinci beş yıllık kalkınma planında, devletin üretim sahnesinden çekilerek sadece piyasada kural koyma ve düzenleme işlevlerine sahip olması gerektiği şeklinde yansıma

---

[206] "Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 06.07.1989, 20217 (Mükerrer)**, s.3.
[207] **Age.**, s.36.
[208] **Age.**, s.37.

bulmuştur.[209] Bu anlayışa paralel olarak KİT'ler de -geniş anlamda özelleştirme tanımına uygun olarak- özel sektör kuruluşlarına benzer işletme yapılarına dönüştürülecektir.[210] Dar anlamdaki özelleştirme tanımlarının işaret ettiği KİT'lerin özel mülkiyete geçirilmesi ise planda özelleştirmenin gereksinmeleri ve nedenleri ile yer bulmaktadır. Planın finans reformu, mali piyasalarda etkinliğin arttırılması, dünya ile entegrasyon ve mülkiyetin tabana yayılması şeklindeki üst başlıktan da anlaşılacağı üzere, mülkiyetin tabana yayılmasındaki en büyük engel olarak KİT'lerin özelleştirilme çalışmalarında tam bir başarıya ulaşılamamış olması gösterilmektedir. Bu engeli bir nebze olsun ortadan kaldırabilmek için plan, kamu kesiminin bankacılık alanındaki faaliyetlerinin sınırlandırılmasını ve serbest piyasa koşulları altında kaynakların daha rasyonel kullanılabilmesini sağlamak amacıyla T.C. Ziraat Bankası ve T.C. Halk Bankası dışındaki kamu bankalarının özelleştirilmesini hedeflemiştir.[211] Planın özelleştirme bölümü, özelleştirme uygulamaları açısından diğer planlardan bir adım daha ileride olduğunu kanıtlamaktadır. Daha önceki kalkınma planlarında KİT'lerin faaliyet alanları olarak tespit edilen enerji ve telekomünikasyon gibi sektörlerin de özelleştirme kapsamına alınması Türkiye'de artık özelleştirme uygulamalarının KİT'ler bazında[212] son noktasına gelindiğini göstermektedir. KİT'ler, bu

---

[209] Devlet Planlama Teşkilatı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Ankara, 1995, s.20.

[210] **Age.**, s.92.

[211] **Age.**, s.100-102. Planda bu tür bir hedefin yer alması aslında IMF'ye sunulmuş olan 2000 tarihli niyet mektubundan kaynaklanmaktadır. Çünkü IMF ile yapılması planlanan stand-by anlaşmasında Ziraat Bankası ve Halk Bankası'nın özelleştirilmeleri gerektiği ön plana çıkmış ve bir anlamda 2000 yılında hazırlanmış olan niyet mektubunda da bu konuda söz verilmiştir.

[212] Devletin ekonomide herhangi bir gücü kalmadıktan sonra özelleştirme uygulamalarının, sermaye kesiminin 1980'den itibaren serbestleşme politikaları çerçevesinde içine sızdığı eğitim ve sağlık başta olmak üzere salt kamusal alanlarda da devam edeceği açıktır. 1990'da devletin eğitime harcadığı payın toplam kamu

çerçevede sadece tarımsal destekleme faaliyetleri, ham petrol çıkarımı, demiryolu ulaşımı ve stratejik bazı alanlar ile sınırlı bir çevrede yaşamaya çalışacaklardır.

Uzun dönemli stratejinin[213] ilk aşaması olan sekizinci beş yıllık kalkınma planı bir önceki kalkınma planından büyük bir farklılık arz etmeyerek devletin özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilerek sadece rekabetçi piyasa düzeninin kurallarını uygulama işlevine sahip kılınmasının amaçlandığını belirtmektedir.[214] Planın KİT ve özelleştirme bölümü, diğer planlarda yer almayan bazı noktalara değinmektedir. Plana göre; Türkiye'de özelleştirmelerin başarılı olabilmesi için geniş bir kamuoyu desteğine ve özelleştirme sürecinde şeffaflığa ihtiyaç duyulmaktadır.[215] Kalkınma planında bu şekilde bir hükme yer verilmesi özelleştirme uygulamalarından beklenilen sonuçların alınmaması, özelleştirmede gelirden ziyade gider artışının yaşanması[216] ve hızla kamu tekelleri yerine özel tekellerin ekonomiye egemen olması nedeniyle kamuoyunda geniş bir rahatsızlığın oluşmasından kaynaklanmaktadır.

Değinilmesi gereken son kalkınma planı ise kendisinden önceki planlardan farklı olarak beş yıllık olarak değil de Avrupa Birliği'nin istatistiki yapısına uyum sağlayabilmek amacıyla yedi yıllık olarak hazırlanmış olan dokuzuncu yedi yıllık kalkınma planıdır. Her alanı düzenleyen detaylı bir planlama anlayışı

---

harcamaları içindeki oranı %17.94 iken, 2001'de bu oranın %8'lere düştüğünü gösteren DİE'nin verileri de Türkiye'de özelleştirme uygulamalarının geldiği boyutu göstermesi bakımından ilgi çekicidir.

[213] Küresel ölçekte rekabet gücüne sahip bir devlet yapılanmasını amaçlayan uzun vadeli strateji 2001-2023 yıllarını kapsamaktadır.

[214] Devlet Planlama Teşkilatı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Ankara, 2000, s.26.

[215] **Age.**, s.31.

[216] Özelleştirme giderlerinin bu kadar yüksek olması, KİT'lerin bütün zararlardan kurtarılarak satılmalarını sağlamaktan kaynaklanmaktadır. Yani zaman içinde devlet kaynaklarından yeterli ölçüde yararlanamamış olan KİT'ler, özelleştirme sürecinde mali açıdan tam bir destek görmektedirler.

dışında piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kurumsal ve yapısal düzenlemeleri ön plana çıkaran dokuzuncu yedi yıllık kalkınma planı, etkin bir kamu yönetimi yaratmayı hedeflemektedir.[217] Planda etkin bir kamu yönetimine ulaşabilmek için belirlenen temel strateji ise devletin mal ve hizmet üreticisi rolünden soyutlanması ve politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi olarak belirlenmiştir.[218] Bu bağlamda plan, sadece zamansal açıdan AB'ye tam uyum göstermemiş aynı zamanda ilerleme raporlarında belirlenen temel kriterleri de her bakımından benimsemiştir. Bu bağlamda ekonomik ve toplumsal yaşamda tam bir liberalleşmenin sağlanmasının hedeflendiği planda özelleştirme çalışmalarına büyük bir hızla devam edileceği belirtilmiştir.

Özelleştirme sürecine 2004 yılından sonra ağırlık verilmesinin kamu borçlarını azaltabilme dışındaki bir başka nedeni de AB sürecidir. 2003 tarihli katılım ortaklığı belgesinde de belirtildiği üzere özelleştirme sürecinin tamamlanmış olması orta vadede yerine getirilmesi gerekli olan bir ekonomik kriter olarak beklenmektedir. 2005 yılından sonra TÜPRAŞ, TÜRK TELEKOM ve ERDEMİR gibi en büyük özelleştirmelerin gerçekleşmesi ve 2004'te 1.28, 2005'te 8.22, 2006'da 8.03 ve 2007'de de 4.25 milyar Dolarlık uygulama olması[219] bu politikanın sonuçları doğrultusunda plandaki hedeflerin önemli ölçüde gerçekleştirildiğini göstermektedir. Özelleştirme uygulamalarında görülen bu şekildeki miktar artışının temel nedeni de 2004-2005 yıllarında 23 KİT'in[220] ve 2006 yılında da

---

[217] Planın bu stratejisi planı niceliksel açıdan da etkilemiş ve dokuzuncu kalkınma planı diğer kalkınma planlarına göre hacim olarak daha küçük kalmıştır.

[218] T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006, s.1-3.

[219] T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2007 Yılı Faaliyet Raporu**, 2008, s.70. ve Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2006.

[220] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2005 Tarihli Niyet Mektubu**, Ankara, 2005.

87 KİT'in özelleştirme işlemlerinin sonuçlanmış olmasıdır.[221] 2006 tarihli niyet mektubunda da Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın portföyünde olan tüm KİT'lerin 2007-2009 dönemi içinde tamamen özelleştirilecekleri[222] ve 2008 tarihli niyet mektubunda da bu özelleştirme uygulamalarında yabancı yatırımcı kuruluşlara devir işlemlerinin ağırlık kazanacağının vurgulanması[223] yakın zamanda KİT'lerin tamamen tarihe karışacakları anlamına gelmektedir. IMF'nin ekonomik politikalarını tam üyelik müzakere sürecinde Türkiye'ye ilerleme raporları aracılığıyla taşıyan AB'nin 2007 tarihli ilerleme raporunda da enerji, bankacılık, petrokimya ve havayolu ulaşımı gibi sektörlerin de özelleştirilmesi gerektiğinin üzerinde durulması çözülüş sürecini tasfiye sürecine çevirmektedir.[224]

TABLO-19
1980'DEN GÜNÜMÜZE
BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARI

V. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI	VI. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI	VII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI
* KİT'ler, bütçeye yük oluşturmaktadır. * KİT'ler, verimli ve kârlı çalışan kuruluşlar haline getirilmelidir. * KİT'lere bağlı bazı işletmeler halka	* İşletmeler dışında KİT'ler de özelleştirme kapsamına alınacaktır. * Özelleştirme çalışmalarına hız verilecek ve özelleştirilemeyen KİT'lerde modern yönetim anlayışı geçerli	* Devlet, piyasada sadece kural koyma ve düzenleme işlevine sahip olmalıdır. * Rekabetin sağlanması için KİT'lere yönelik yapılan yardımlar tekrar gözden geçirilmelidir.

[221] 2006 yılı verilerine göre KİT'ler GSYİH'nin sadece %5'ine sahip duruma gelmişlerdir. (Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu.**)
[222] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2006 Tarihli Niyet Mektubu**, Ankara, 2006.
[223] T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2008 Tarihli Niyet Mektubu**, Ankara, 2008.
[224] Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2007.

satılmalıdır. * KİT'ler, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yatırım yapmamalıdır. * KİT'ler, sadece enerji, ulaştırma, madencilik ve haberleşme alanlarında yatırım yapmalıdır. * KİT'ler, yabancı kaynaklara başvurmalıdır.	kılınacaktır. * KİT'lerin ana amaçları, dış pazarlara açılmak ve yerli sanayiye uluslararası fiyatlardan girdi sağlamak olmalıdır. * KİT'ler, görevlerini gerçekleştirebilmek için yardımcı kuruluşlarla ortaklık kurabilir.	* KİT'ler de özel sektör kuruluşlarına benzer bir yapıya kavuşturulmalıdır. * Mülkiyetin tabana yayılmasındaki en önemli engel, KİT'lerin özelleştirilememesidir. * Kamu bankalarının özelleştirilmesi temel amaçlar arasındadır. * Enerji ve telekomünikasyon alanları da özelleştirme kapsamına alınmıştır.
VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI	**IX. YEDİ YILLIK KALKINMA PLANI**	
* Devlet, sadece rekabetçi piyasa düzeninin kurallarını uygulama görevine sahiptir. * Özelleştirme çalışmalarında başarı sağlanması için geniş bir kamuoyu desteğine ihtiyaç vardır. * Özelleştirmede süreç, şeffaf olmalıdır.	* Amaç küresel ölçekte rekabet edebilir bir devlet yapılanmasıdır. * Devlet, mal ve hizmet üretmemelidir. * KİT'lerdeki atıl istihdamın azaltılmasına devam edilecektir. * Özelleştirme politikasıyla KİT sisteminin ekonomi içindeki payı önemli ölçüde azaltılacaktır. * Özelleştirme uygulamaları havayolu ulaşımı, tütün, şeker elektrik dağıtım ve üretimi ile kömür ve doğalgaz alanlarında	

	yoğunlaşacaktır. * Mevcut KİT'lerde hesap verilebilirliği, şeffaflığı ve karar alma süreçlerinde esnekliği sağlayabilmek amacıyla yeni bir kurumsal yönetişim mekanizması kurulacaktır.	

Gerek hükümet programlarında gerekse de beş yıllık kalkınma planlarında siyasal bir temele oturtulmaya çalışılan KİT'lerin çözülüş süreci, iki farklı noktada uygulama bulmuştur: Öncelikle KİT'ler, yapılan yasal düzenlemelerle kamu örgütleri kimliklerinden adeta soyutlanmış ve zaman içinde bu kuruluşlar, devletin kamburu olarak nitelendirilerek sadece özelleştirme politikası çerçevesinde ele alınmışlardır. İkinci noktada da bu kuruluşların satışından sorumlu olacak olan bir yönetim mekanizması yaratılmış ve özelleştirme uygulamaları, ekonomide verimlilik ve etkinlik sağlama aracından adeta amaca dönüşmüştür.

C. ÇÖZÜLÜŞÜN UYGULANMASI

1980'li yıllardan sonra somutlaşan çözülüş süreci, kendisini en çok KİT olgusuna yapılan müdahalelerde göstermiştir. KİT'lerin tanım, yönetim yapısı, denetim sistemi ve personel statüsünde somutlaşan düzenlemeler, KİT'lerin bir kamu kuruluşu olma kimliklerinin zamanla kaybolmasıyla sonuçlanmıştır. KİT'leri hızla bir özel sektör kuruluşuna döndürme çabalarının yanı sıra çözülüş sürecinin bir diğer can alıcı noktası, bu kuruluşların özelleştirilmesinde izlenen genel yönetimidir. KİT'leri ekonomi sahnesinden uzaklaştırmak amacıyla gerçekleştirilen bu çabaları, daha sağlıklı bir yönetsel

yapıyla gerçekleştirmek için sadece özelleştirmeden sorumlu kuruluşlar yaratılmıştır.

1. KİT Yapısına Kapsamlı Müdahale

24 Ocak kararlarını takiben uluslararası kuruluşların ekonomimizin ve kamu yönetimi sistemimizin bütününde gerçekleştirmek istedikleri reform çalışmalarının önemli bir etkisi de KİT kavramında yansıma bulmuş ve kavram önceki dönemlerden büyük bir farklılık kazanmıştır. 1980 sonrasında birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'nin de ekonomik ve toplumsal açıdan büyük bir dönüşüm süreci yaşamasında IMF, DB, OECD ve AB gibi uluslararası örgütlerin büyük bir etkisi bulunmaktadır. IMF, 1980 sonrası süreçte diğer üç örgüte göre daha çok ön plana çıkmış ve özellikle iktisadi alanda Türkiye'nin önemli bir değişim yaşamasında önemli bir aktör haline gelmiştir. Diğer üç örgütse sadece ekonomik anlamda değil IMF'nin politikalarıyla uyum içinde kamu yönetiminin bütününde önemli değişiklikler öngörmüşlerdir. OECD daha önceden de bahsedildiği üzere düzenleyici devlet anlayışıyla devletin ekonomik ve toplumsal alanda doğrudan görev almaması yönünde bir sistem öngörmüş ve bu noktada KİT politikasını esastan etkilemiştir. Türkiye'nin yakın ilişkide bulunduğu uluslararası kuruluşlardan KİT dünyasını dönüştürecek önemli adımları atan Dünya Bankası da 1980'den itibaren uygulamaya soktuğu yapısal (Structural Adjustment Loans-SAL), sektörel uyarlanma kredileri (Sectoral Adjustment Loans SECAL) ve 2000 yılından itibaren de ülke destek stratejileriyle (Country Assistance Strategy-CAS) KİT'lerin hem kavramsal çerçevesinin değiştirilmesinde hem de ekonomideki konumlarını etkilemede

çok önemli bir yere sahiptir.[225] Banka, 1980'den itibaren uygulamaya koyduğu yapısal ve sektörel uyarlama kredileriyle KİT'lerin ekonomideki ağırlıklarının sınırlandırılması ve hatta kaldırılması ve KİT tanımının tekrar ele alınarak bu kuruluşlar için yapısal bir reformun gerçekleştirilmesi için çalışmalarda bulunmuştur. Hatta bu uğurda KİT'ler için teknik yardım projesi adı altında bir proje kredisi bile vermiştir.[226] 2000 yılından itibarense Banka, CAS kapsamında ülkelere tavsiyelerde bulunmaya devam etmektedir. IMF'nin stand-by düzenlemelerine koşut olarak yürütülen bu sürecin en önemli parçalarından biri de program amaçlı mali ve kamu sektörü uyum kredisi adını taşıyan PEPSAL kredi anlaşmalarıdır ve DB, yapısal ve sektörel uyarlanma kredilerinden sonra ülkelerin kamu yönetimlerine bu araçla etkide bulunmaktadır.[227] KİT'ler açısından son beş-altı yılık zaman dilimi ise bu üç örgütün yanı sıra ve belki de daha fazlasıyla AB'nin ön plana çıktığı bir dönemin başlangıcı olmuştur. AB, devletin yeniden yapılandırılmasında IMF, OECD ve DB'nin politikalarını tam olarak benimsemiş ve ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri aracılığıyla Türkiye'de önemli dönüşümlere imza atmıştır.[228]

---

[225] Türkiye, Avrupa ve Orta Asya bölgesinde Dünya Bankası'nın kredi sağladığı en büyük ülke olmasının yanı sıra özellikle son dört yıl içinde Banka'nın kredi verdiği en büyük üç ülke arasında yer almaktadır.

[226] Güler, age., s.80-94. DB'nin benimsemiş olduğu ekonomik ve toplumsal politikalar, IMF'nin politikalarıyla tam bir uyum içindedir ve bu kuruluşlar uygulamalarında sürekli olarak birbirlerini destekleyici bir konumda yer almaktadırlar. Örneğin, 2001 tarihli niyet mektubunda tütün ve şeker alanında yapılacak özelleştirmelerin DB'nin benimsemiş olduğu tarım reformuyla uyum içinde olduğunun belirtilmesi de bu politik ortaklığın bir sonucudur.

[227] Türkiye ile şu ana kadar üç PEPSAL kredi anlaşması imzalanmıştır. PEPSAL 1 Temmuz 2001, PEPSAL 2 Nisan 2002 ve PEPSAL 3 de Mayıs 2003 tarihlidir. Bu kredi anlaşmalarında öngörülen kredi miktarları da sırasıyla 1 milyar 100 milyon Dolar, 1 milyar 350 milyon Dolar ve 900 milyon Dolardır. (http://www.worldbank.org)

[228] Türkiye'ye yönelik hazırlanmış olan 2001 tarihli katılım ortaklığı belgesinde kamu harcamalarının denetim altına alınması gerektiği ve bu amaçla da IMF ve DB'nin uyguladığı yapısal reform programlarının benimsendiğinin belirtilmesi AB'nin de bu

Uluslararası kuruluşların yönlendirmesi doğrultusunda Türkiye de ev ödevlerini en güzel bir şekilde hazırlayabilmek maksadıyla yine yabancı kuruluşlara başvurmuş ve bu kuruluşlardan KİT'lerin sahip olacakları yeni kavramsal boyut hakkında destek aramıştır. Bahsi geçen bu kuruluşların en önemlilerinden biri olan Morgan Guaranty Bank'ın hazırladığı rapor, bir özelleştirme planı olup KİT'lerin yeni tanımlamalarını o günlerden bize çağrıştıran önemli bir çalışmadır. Bu çalışmanın KİT dünyasına ilişkin temel önerileri şu şekildedir:[229]

- ► Kamu hizmeti ile ticari nitelik taşıyan KİT'ler birbirinden ayrılmalıdır.
- ► KİT'lerin personel statüsü, DMK'dan farklı olmalıdır.
- ► KİT'ler, özel teşebbüse benzer bir yapısal statüye kavuşturulmalıdır.
- ► KİT'lere yönelik devlet desteği sınırlanmalıdır.

İşte, 1980'den sonra yaşanan KİT olgusundaki bütün dönüşümler, bu dört öneri çerçevesinde dönmektedir. KİT'lerin yasal çerçevesi, personel statüsü, yönetim yapısı ve denetim usulleri, bu dönüşüm sürecinde hazırlanan yasal düzenlemelerle arzulanan noktaya getirilmiştir. Bu dönüşüm sürecini daha iyi anlayabilmek için KİT dünyasına ilişkin bu dört kavrama daha yakından göz atmak gerekmektedir.

a) Yasal Çerçevesi

1980'den sonra KİT dünyasına yönelik olarak yapılmış ilk önemli yasal düzenleme, 1983 yılında çıkarılmış olan 60 sayılı KHK'dir.[230] Bu kanun, KİT'leri birer çatı olarak görmüş ve bu

---

süreçte diğer üç uluslararası örgütten farklı bir politika gütmediğinin sadece bir örneğidir.

[229] Karluk, **age.**, s.189.

[230] "60 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK", **RG: 20.05.1983, 18052.**

çatının İDT ve KİK olmak üzere iki ayaktan oluştuğunu belirtmiştir. Buna göre; İDT, sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunmak üzere kanunla kurulan KİT'lerdir. KİK'ler ise, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan kamu hizmeti niteliği ağır basan KİT'lerdir. Bu kanun, bir önceki dönemin getirmiş olduğu KİT tanımlamasından iki açıdan farklılık taşımaktadır. Birinci farklılık, 1980'den sonra KİT'lere ilişkin bütün yasal düzenlemelerin ortak özelliği olan tanımlama konusundaki önemli bir unsurun değişmesidir. İkinci farklılık, bu kanuna özgü bir uygulamadır. Özelikle planlı dönem olarak nitelendirilen 1960-1980 döneminde KİT'lerin ekonomideki gücünden yararlanmak için KİT kurulma sürecinin önemli bir unsuru olan sermaye konusunda rahat davranılmış ve sermayenin yarıdan fazlasının devlete ait olmasının bir KİT kurulması için yeterli olacağı belirtilmiştir. Oysaki bu yeni düzenleme, sermayenin yarıdan fazlasının devlete ait olma şartını ağırlaştırmış ve bir KİT'in sermayesinin tamamının devlete ait olması gerektiğini hüküm altına almıştır. Yani KİT olma kapsamı, daraltılmıştır. 60 sayılı KHK'ye özgü bir uygulama olarak, KİT'lerin kurulmasında Koordinasyon Kurulu'nun görüşünün alınacağı belirtilmiş ve KİT kavramına yeni bir unsur daha eklenmiştir. Aynı yıl çıkarılan 2929 sayılı kanun[231] ise KİT'lerin sermayesinin Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceğini hüküm altına alarak 1980'den sonra yürütme erkinin yasamaya göre kazandığı üstünlüğün KİT dünyasındaki ilk yansıması olmuştur.

Yürütmenin 1980'den sonra kazandığı göreli üstünlüğün bir başka yansıması da KİT'lerin yasal çerçevesine ilişkin en geniş düzenleme olan 1984 tarihli 233 sayılı KHK'dir.[232] Bu KHK, 60

---

[231] "2929 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu Kuruluşları Hakkında Kanun", **RG: 22.10.1983, 18199.**

[232] "233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK", **RG: 18.06.1984, 18435.**

sayılı KHK'nin getirdiği KİT tanımını aynen kabul etmekle birlikte[233] KİT'lerin kurulmasının kanunla değil de Bakanlar Kurulu kararıyla gerçekleştirileceğini ve KİT'lerin ve işletmelerin tasfiyesine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun karar vereceğini belirterek KİT'lerin kurulmasını ve paralel olarak tasfiyelerini daha kolay bir hale getirmiştir. 233 sayılı KHK'nin KİT'lerin hangi kriterlere göre çalışacaklarını tespit etmesi de 1980'den sonra KİT olgusunda yaşanan dönüşümü göstermektedir. Bu KHK'ye göre; İDT'ler, kârlılık ve verimlilik kriterlerine uygun olarak çalışacakken, KİK'ler ekonomik ve sosyal gereklere göre faaliyette bulunacaklardır. İDT'lerin ve KİK'lerin gerek 60 sayılı gerekse de 233 sayılı KHK'de belirtilen tanımlarında üç temel öge önem kazanmaktadır. Bu ögeler, kamu hizmeti, kârlılık ve verimlilik kriteri ve temel mal ve hizmet üretimidir. Kârlılık ve verimlilik ögesinden kastedilen şey, bir özel sektör kuruluşundan beklenilen minimum girdi ve maksimum çıktı sonucunda elde edilebilecek olan kâr güdüsü değildir. KİT'lerle ilgili olarak bu tanımda bahsedilen kâr olgusu, KİT'lerin karma ekonomi kuralları içerisinde ekonomik gereklere uygun olarak çalışmalarının gerektiğidir. Verimlilik ögesi de, tıpkı kâr gibi en az girdi ve en çok çıktıdan ziyade sosyal faydayı işaret etmektedir. Bu anlayışı, KİT'lerin bir özel sektör kuruluşu kadar özerk çalışmamalarında ve TBMM'nin denetimine olmalarında da görmek mümkündür. KİT'lerin özerklikleri, kamu hizmeti sunmalarından dolayı özel teşebbüssün özerkliğinden farklıdır ve kanunlarla sınırlandırılmıştır.[234]

---

[233] Her iki düzenlemede de İDT ve KİK olarak ikili bir ayrım benimsenmesi devletin mal-hizmet ve kamu hizmeti sunma görevlerini birbirinden ayırmak istemesinden kaynaklanmaktadır. Zamanla birçok KİK'in İDT bünyesine dönüştürülmesinin ve özelleştirmeye ilk önce İDT'lerin konu olmasının nedenleri de böyle bir ayrım yapılmasıyla yakından ilişkilidir.

[234] Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No:22, 3.B., Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s.211.

Tanımlarda karşımıza çıkan ikinci bir öge, kamu hizmeti kavramıdır. Kamu hizmeti, Anayasa Mahkemesi'nin 1994 yılında almış olduğu bir kararda devlet ya da kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş olan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.[235] Anayasa Mahkemesi'nin yapmış olduğu bu tanımda iki nokta önem arz etmektedir. Birincisi, kamu yararı veya çıkarıdır. İkincisi ise hizmetin genellikle kamu kuruluşları tarafından yerine getirilmesidir. Oysa özel sektör kuruluşları her ne kadar kamuya yararlı mal ve hizmet sunumu gerçekleştirseler de kamu yararını esas almamaktadırlar. Yani kamu yararı ile kamuya yararlı olma ifadeleri farklı anlamları taşımaktadır. Kamu hizmetlerinin özel hizmetlerden bir diğer farkı, bu hizmetlerin genel çerçevesinin yasama organı tarafından tespit edilmesi ve yönetimin hizmetlerin nasıl sunulacağı ve bu hizmetlerden hangi şartlarda yararlanılacağını ayrıntılı bir şekilde düzenlemesidir.

KİT'lere yönelik olarak yapılmış olan tanımın üçüncü ögesini, temel mal ve hizmet kavramı oluşturmaktadır. Bu kavramdan kastedilen şey, KİT'lerin ülke nüfusunun ihtiyaç duyduğu malları ve hizmetleri üretime sokması olarak anlaşılmalıdır. Klasik liberal sistemde devletin görevleri adalet, güvenlik ve dış ilişkiler olarak sınırlanmış olsa da karma ekonomik modeli benimsemiş olan ülkelerde devlete birçok alanda görevler yüklenmiştir. Tarihin hiçbir evresinde salt bu üç görevle yetinmeyen devlet, hem piyasa ilişkilerini düzenlemek hem de halkın ihtiyaç duyduğu malları ve hizmetleri sunabilmek için faaliyette bulunmuştur.[236] Halkın ihtiyaç duyduğu mallar ve hizmetler, bir anlamda kamu hizmeti kavramını şekillendiren

---

[235] Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 13.B., Turhan Kitabevi Yayınları, Gim Matbaası, Ankara, 1999, s.236.

[236] Onur Karahanoğulları, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, 1.B., Turhan Kitabevi, Eda Matbaası, Ankara, 2002, s.61.

temel mallar ve hizmetler olmaktadır. Oysa bir özel teşebbüs bir kamu teşebbüsünden farklı olarak sadece temel mal ve hizmet üretmek yerine kendisine kâr sağlayabilecek her alanda üretim yapmaktadır.

Tüzel kişiliğe sahip olma, sorumluluklarının sermayeleri ile sınırlı olması, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunmamaları, Genel Muhasebe Kanunu ve Devlet İhale Kanunu kurallarına bağlı olmamaları ve Sayıştay'ın denetimine kapalı olmaları gibi ortak niteliklere sahip olan KİT'ler, faaliyetlerini genellikle müessese, bağlı ortaklık ve iştirakler aracılığıyla yerine getirdikleri için bu kavramların tanımları da önem kazanmaktadır. Müessese, sermayesinin tamamı bir İDT'ye veya KİK'e ait olan işletme ya da işletmeler topluluğudur. Müesseseler de KİT'ler gibi sorumlulukları sermayeleri ile sınırlı olan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Bağlı ortaklıklar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası İDT'ye veya KİK'e ait olan işletme ya da işletmeler topluluğundan oluşan anonim ortaklıklardır. İştirak ise İDT'lerin, KİK'lerin ya da bağlı ortaklıkların özel kesime ait anonim ortaklıklarda sahip oldukları en az %15 ve en çok %50 payla oluşmuş bir işletmedir.

1980'li yıllardan sonra KİT tanımına yönelik olarak yapılmış birçok yasal düzenlemeden biri de 4046 sayılı kanundur.[237] Bu yasa, İDT kavramına herhangi bir şekilde dokunmazken KİK kavramına yeni unsurlar eklemiştir. KİK'lerin sermayelerinin tamamının devlete ait olması ve bu kuruluşların tekel niteliğindeki malları ve hizmetleri üretmesi, değişmeden kalan özellikler olmakla birlikte bu kuruluşların temel mal ve hizmet üretmelerinden bahsedilmemesi, bu alanların KİK faaliyet alanı olarak görülmediğini göstermektedir. Temel mal ve hizmet

---

[237] "4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **RG: 27.11.1994, 22124.** 4046 sayılı kanunun adı 2005 yılında yayımlanmış olan 5398 sayılı kanunla "Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

üretmek görevi, İDT'lere de verilmediğine göre özelleştirme düzenlemesi olan 4046 sayılı kanunun bu çerçevede temel mal ve hizmet üretimini kamu dışındaki birimlere devrettiği gibi bir çıkarsama yapılabilir. 4046 sayılı kanunun KİK tanımlamasına yönelik getirmiş olduğu bir başka unsur, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının birbirlerinin yerine kullanılmasıdır. Daha önceki düzenlemeler, KİK'lerin kamu hizmeti nitelikleri ağır basan kuruluşlar olduklarını vurgularken 4046 sayılı kanun, bu kuruluşları kamu yararı gözeterek faaliyette bulunan işletmeler olarak tanımlamaktadır. Kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının arasındaki farkı dikkate almayan ve bir özel sektör kuruluşunun da kamuya yararlı hizmet sunabileceğini görmezden gelen bu kanun, bu açıdan da KİT'lerdeki tanımlama probleminin aslında kamu hizmeti anlayışından vazgeçilmek olduğunu ortaya koymaktadır. 4046 sayılı kanunun diğer bir önemli etkisi de KİT'lerin çalışma prensiplerinden biri olan kârlılık ve verimlilik kriterlerinin zedeletilmesidir. Verimlilik boyutuna hiçbir şekilde vurgu yapmayan kanun, KİT'lere yönelik temel amacın özelleştirme olduğunu belirtmekle birlikte özelleştirilemeyen KİT'lerin kârlılık temelinde çalıştırılmasının planlandığını belirterek, KİT dönüşüm sürecinde önemli bir nokta oluşturmaktadır.

KİT'lerin yasal çerçevesine yönelik olarak yapılmış son yasal düzenleme, 2000 yılındaki 615 sayılı KHK'dir.[238] Bu KHK'ye göre; İDT'lerin tamamı anonim şirket şeklinde kurulabilir. 1980 yılı ile başlattığımız KİT çözülüş sürecinde önemli bir yasal düzenleme olan 615 sayılı KHK, temelini aslında yirmi yıl öncesinden alan bir düzenlemedir. 1983 tarihli 60 sayılı KHK, bankacılık alanında faaliyette bulunan İDT'lerin anonim şirket şeklinde kurulabileceğini belirterek bu konudaki ilk örnek uygulama olmuştur. Kendisinden sonra yapılan 233 sayılı

---

[238] "615 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", **RG: 15.09.2000, 24171.**

KHK'nin de aynı uygulamayı benimsemesiyle sadece bankacılık alanında anonim şirket kurulmasına izin verilmiştir. Ancak her zaman olduğu gibi uygulama daha farklı olmuş ve bankacılık alanı dışında da İDT'lerin anonim şirket şeklinde kuruldukları görülmüştür. 03.06.1986 tarihli 3291 sayılı kanun[239] da bir adım daha giderek özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların anonim şirket şeklinde kurulabileceğini belirtmiştir. Son düzenleme olan 615 sayılı KHK ise KİT'lerin Türk Ticaret Kanunu'na uygun bir işletme olmaları konusunda kendisinden sonra gelecek yasal düzenlemelere uygun bir zemin hazırlayarak kapsamına bütün İDT'leri almıştır.

2000'li yılların başlarında ise KİT'lerin tanımının ve yasal çerçevesinin büyük ölçüde değiştirildiği bir döneme girilmiştir. Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı'yla (KSŞYT)[240] birlikte yıllardır öyle ya da böyle değişikliklere uğratılmış olan KİT'ler her açıdan değiştirilmek istenmektedirler. AB üyelik sürecinde yapılması gerekli bir düzenleme olarak ön plana çıkan bu değişiklikte temel amaç, KİT'lerde yönetişimci bir anlayışa uygun bir yapılanmanın sağlanması şeklinde açıklanmaktadır.[241] Hazırlanmış olan kanun tasarısına göre; kamu sermayeli şirket (KSŞ), kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu ve ekonomik alanda ticari esaslara göre faaliyette bulunan anonim şirketlerdir.

---

[239] "3291 Sayılı 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanunun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun", **RG: 03.06.1986, 19126.**

[240] 2003 yılında gündeme gelmiş olan Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı, KİT'lerde önemli dönüşümler öngörerek belirli bir süre gündemi meşgul etmiştir. Kamu yönetimi reform çalışmalarının önemli bir halkası olan bu düzenleme, zaman içinde her ne kadar yasalaşmamış olsa da KİT olgusunun geldiği aşamayı gösterebilmesi açısından incelenmesi ve üzerinde dikkatle düşünülmesi gereken bir tasarıdır.

[241] Devlet Planlama Teşkilatı, **2003 Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2003.

İDT'lerin anonim şirket olarak kurulmaları ilk kez 60 sayılı KHK'de bankacılık alanı ile sınırlı olarak kabul edilmişken, 2000 yılındaki bir düzenlemeyle bütün İDT'ler için geçerli olan bir yapıya döndürülmüştür. 2003 tarihli tasarı ise istisnasız bütün KİT'leri birer anonim şirket olarak görmektedir. Bu tanım, bir ölçüde KİT'lerin iki ayrı biriminden biri olan İDT tanımını andırmaktadır. Kamunun çoğunluk hissesine sahip olması, bu kuruluşların ekonomik alanda faaliyette bulunmaları ve bu faaliyetlerini ticari esaslara göre yerine getirmeleri, İDT tanımıyla ortak özellikler olarak belirirken; KSŞ tanımında KİK'lere yönelik en ufak ize bile rastlanmamaktadır. KSŞ'lerin ne tekel niteliğindeki temel malları ve hizmetleri üretmesinden ne kamu hizmeti kavramını esas tutan bir çalışma düzenine sahip olduğundan ne de bütün bu faaliyetlerini ekonomik ve sosyal gereklere göre yerine getireceğinden bahsedilmeyerek KİT'ler için işlevsizleştirmenin son hamlesi yapılmaktadır. Tasarıya göre; İDT ve KİK ayrımına dayalı bir KİT sistemi yoktur. Bundan böyle sadece piyasa ilkelerine göre ve ticari çıkarlarla çalışacak kuruluşlar olacaktır. Yani devlet, piyasayı kuralsızlaştırmak görevini bırakacak ve piyasayı sermaye kesiminin istekleri doğrultusunda yönlendirecektir. Böyle bir çıkarsama yapılmasının en önemli nedeni, tanımlama sorununda ortaya çıkan bu kuruluşların sermayelerinin bir bölümüne özel sektörün de ortak olacağının belirtilmesidir. Bir özel teşebbüs, doğal olarak, kendi kârını ve çıkarını en üst seviyeye çıkarabilmek için çalışacağına ve bu amaçla piyasanın kendi istekleri doğrultusunda şekillendirilmesini arzu edeceğine göre KSŞ'leri de bu uğurda kullanabilecektir.

b) Yönetim Yapısı

1982 Anayasası ile yürütmenin diğer erklere karşı kazanmış olduğu göreli özerkliğin ve üstünlüğün bir yansıması da

KİT yönetim sisteminde görülmektedir. Temelde bir önceki dönemin yönetim modelinin benimsenmesine rağmen çeşitli yasal düzenlemelerin getirdiği hükümler, dikkatli bir şekilde incelendiğinde KİT yönetim sisteminin eski demokratik yapılanmasından eser kalmadığı anlaşılmaktadır. Günümüz KİT yönetim yapılanması, 1960'lı yıllarda yapılmış olan düzenlemeleri temel alarak Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük olarak iki ayrı birimden oluşmaktadır.

1980 yılıyla birlikte kanunla düzenlemeden ziyade KHK'lerin ön plana çıkmasıyla başlayan yasal süreci hızlandırma ve yetkileri tek elde toplama arzusu, KİT'lerde de gerçeklik kazanmıştır. Bu bağlamda bahsedilmesi gereken ilk yasal düzenleme, 60 sayılı KHK'dir. 60 sayılı KHK'ye göre; KİT'lerin en yetkili organı olan Yönetim Kurulu, kanun, tüzük, yönetmelik, kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde teşekkülün gelişmesini sağlayacak kararları alma ve kendisine verilebilecek diğer görevleri yapmak zorundadır. Bu görevlerle donatılan Yönetim Kurulu, biri başkan olmak üzere toplam beş kişiden oluşmaktadır. 233 sayılı KHK, bu sayıyı altıya çıkarmıştır. Yönetim Kurulu'nun kaç üyeden teşekkül ettiğinin her hangi bir önemi bulunmamakla birlikte bu üyelerin seçim ya da atanma usulleri, dönemin demokrasi anlayışını yansıtması bakımından önemlidir. Bu KHK'ye göre; Yönetim Kurulu üyelerinden üçü ilgili bakanca ve biri Maliye Bakanı tarafından önerilmekte ve Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili bakanın imzalarını taşıyan ortak kararnamelerle atanmaktadır. Böylece daha önceden sadece Bakanlar Kurulu tarafından yapılabilen bir düzenleme, sürecin daha da kolaylaştırılacağı şüphesiz olan bir hâle sokulmuştur. Yönetim Kurulu'nun görev süresinin daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi beş yıl değil de üç yılla sınırlandırılması da bu kuruluşların yönetin yapılanmasıyla daha kolay bir şekilde oynama arzusunu taşımaktadır. 60 sayılı KHK'nin KİT yönetim sistemini demokratiksizleştirdiğinin en önemli kanıtı, işçi sınıfını

temsil eden hiçbir üyenin bu kurullarda yer alamamasıdır. 1966 tarihli 6/6722 sayılı tüzük, bir işçi üyenin de Yönetim Kurulları'nda olabileceğini belirterek dönemin demokrasi anlayışını yansıtmışken; 60 sayılı KHK, böyle bir anlayışı benimsemeyerek 1980 sonrasında işçi sınıfına yönelik tutumunu çok net bir şekilde ortaya koymuştur.

Genel Müdürlük yapılanması, KİT'lerin değişmez özelliği olarak 1980 sonrası yönetim modelinde de yerini almıştır. Genel Müdürlük, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve bağlı alt birimlerden oluşmaktadır. Teşekkülü Yönetim Kurulu'nun kararları doğrultusunda yönetmek, idare ve yargı mercilerinde temsil etmek gibi önemli görevlere sahip olan genel müdür, ilgi bakanın önerisi üzerine Maliye Bakanı'nın da imzasının bulunduğu ortak kararname ile atanmaktadır. Genel müdürün önceki yasal düzenlemelerde Bakanlar Kurulu kararı ile atandığı hatırlanacak olursa, bu konuda da yasal işlemleri azaltabilme uygulamasının izleri görülmektedir. 1984 tarihli 233 sayılı KHK ise bu konuda bir adım daha ileri giderek genel müdürün ilgili bakanın teklifi üzerine ortak kararla atanacağını belirtmiştir. Yani denetim konusunda adı çok sık geçen ilgili bakan, genel müdür seçiminde de çok önemli bir konuma gelmiştir. 233 sayılı KHK'nin genel müdürlük sisteminde getirdiği önemli bir değişiklik de genel müdür yardımcılarının durumuna ilişkindir. 60 sayılı KHK, genel müdür yardımcılarının sayısının kuruluş kanununda belirtileceğini bildirmesine karşılık; 233 sayılı KHK, bu sayıyı Koordinasyon Kurulu'nun tespit edeceğini bildirerek kanunla düzenleme yapma uygulamasından bir alanda daha uzaklaşıldığını göstermiştir.

Kamu Yönetimi Reformu'nun önemli bir kolu olan KSŞYT ise alışagelmiş yönetim modelinden büyük farklılıklar ortaya koyan bir sistem öngörmektedir. Nisan 2003 tarihli bu tasarının beşinci, altıncı, yedinci ve sekizinci maddeleri KSŞ'de nasıl bir yönetim yapılanmasının benimseneceği ile ilgilidir. Bu

maddelere genel olarak bakıldığında, şirketlerin Yönetim Kurulu ve Genel Müdürlük olarak ikiye ayrılmış klasik yönetim yapılanmasından farklı olarak Yönetim Kurulu ve Genel Kurul tarafından yönetileceği belirtilmektedir. Alışılagelmiş yönetim yapılanmasındaki Genel Müdürlüğü kaldırarak yerine Genel Kurul'u koyan bu tür bir düzenleme, aslında KİT'lerin ilk kuruluş kanunu olan 1938 tarihli 3460 sayılı kanunda da görülmektedir. Ancak kullanılan 'Genel Kurul' ifadesi sadece bir isim benzerliğinden ibarettir. Çünkü 1938 düzenlemesinin benimsediği Genel Kurul anlayışıyla KSŞYT'nin benimsediği Genel Kurul anlayışı birbirinden çok farklıdır. 3460 sayılı kanunun getirdiği yapılanmaya göre; Genel Kurul, çok sayıda bakan ve çeşitli kurumların başkanlarından oluşurken bugün getirilmek istenen modeldeki Genel Kurul, anonim şirket modelindeki bir yapılanmadır. Yönetim Kurulları ise sözde de olsa varlıklarını sürdürmektedir. Mevcut yasal düzenlemelere göre; KİT'lerde Yönetim Kurulları'nın belirlenmesinde yetkili olan bakanlık gücü bu tasarı metni ile rafa kaldırılmaktadır. Yeni düzenlemeyle birlikte Yönetim Kurulları, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine Genel Kurul tarafından atanacaktır. Yani önceleri Bakanlar Kurulu'nun sonraları bir-iki bakanın yetkisine giren atama işlevi, anonim şirketlerde olduğu gibi artık Genel Kurul'un elindedir. Böyle bir düzenlemenin şirketler üzerindeki siyasi baskıları azaltılabileceği iddia edilse bile ulaşılmak istenen amaçlara bakıldığında ortada kuruluşlara özerklik sağlama gibi bir niyetin olmadığı anlaşılacaktır. KSŞ'lerin sermayesinde özel sektörün payının olması durumunda Yönetim Kurulları'nın nasıl oluşacağı sorusu ise net bir şekilde madde hükümlerinde yer almamaktadır. Sadece tasarının beşinci maddesinde, bu tip durumlarda şirketlerin ana sözleşmelerine ve diğer sözleşmelere bakılacağı belirterek kamu yönetimi dışında olacağı kesin olan bir oluşum biçimi öngörülmektedir. KSŞYT'de yönetim konusunda değinilmesi gereken son nokta, bu şirketlerin yeni yönetim

birimlerinin sahip olduğu görevlere ve yetkilere yöneliktir. Yönetim Kurulları, klasik KİT yapılanmasında teşebbüslerin kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun olarak çalışmalarını gözetmekle görevli kılınmışken; getirilen yeni sistemde işletmecilik anlayışını yansıtır biçimde performans kriterleri çerçevesinde şirketin etkin ve verimli çalışmasını sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Genel Kurul'un görevleri de 3460 sayılı kanundan büyük farklılıklar arz etmekte ve büyük ölçüde bir özel şirketin sahip olduğu görevleri işaret etmektedir. 3460 sayılı kanunda Genel Kurul, KİT'lerin faaliyetlerini düzenleme ve kâr-zarar hesaplarını inceleme gibi görevlerle donatılmışken getirilmek istenen yeni sistemde Genel Kurul'un iki temel görevi göze çarpmaktadır: İlk görev, şirketlerin geleceğine yöneliktir. Buna göre; Genel Kurul, şirketleri özelleştirmeye hazırlamak için yeniden yapılanma kararlarını ve şirketlerin özelleştirilme kararlarını almakla görevlidir. Genel Kurul'un ikinci görevi, şirketlerin personel sistemine yöneliktir. KİT'lerde kanunlarla belirlenen personelin kadro sayısı, unvanları, ücretleri ve mali hakları bundan böyle Genel Kurul tarafından belirlenecektir.

c) Denetim Yapısı

KİT'lerin çözülüş döneminin başlangıcı olan 1980 yılından günümüze kadar geçen sürede denetim konusunda yapılmış yasal düzenlemeler, temelde bir önceki dönemden farklı değildir. Kuruluş döneminde benimsenen üçlü denetim yapısı, çözülüş döneminde de ufak tefek bazı değişikliklere rağmen benimsenmiştir. Bu çerçevede KİT denetim sistemi, BYDK'nin, ilgili bakanlığın ve TBMM'nin yapmış olduğu denetimlerden oluşan üçlü bir ayakta devam etmiştir. Bu üçlü ayakta ele alınması gereken ilk konu, ilgili bakanlığın denetimidir. KİT'lerin kuruluş sürecinden beri her dönem var olmuş olan ilgili bakanlık, 1980 sonrası yapılan uygulamalarda da kendisine yer bulmuştur. Ancak

her dönem olduğu gibi görev ve yetki alanları az-çok değiştirilmiştir. Bu bağlamda dikkati çeken ilk nokta, ilgili bakanlığın nasıl belirleneceğidir. Bir önceki dönemde ilgili bakanlığın kanunla belirlenmesine karşılık; 1980 sonrasında yapılan ilk düzenleme olan 60 sayılı KHK'de ilgili bakanlığın teşebbüslerin teşkilat kanununda belirtileceği hüküm altına alınmıştır. KİT'lerin kurulma ve tasfiye sürecini mümkün olduğunca kolaylaştıran 'yeni anlayış', denetim sisteminde de aynı tavrını göstererek ilgili bakanlığın daha kolay bir şekilde değiştirilmesinin yolunu açmıştır. Bu aşamada ilgili bakanlığın başbakanlık olarak da yorumlandığı birçok duruma rastlanılmıştır ki 233 sayılı KHK, başbakanlığı da ilgili bakanlık olarak göstermiştir. Veysel Atasoy'un iddiasına göre; bu uygulamanın nedeni, KİT'lerde özelleştirme sürecini kolaylaştırma amacı taşımaktadır. Atasoy'un saptamış olduğu bu durum, yerindelik açısından önem taşımaktadır. Ancak KİT'lerin başbakanlıkla ilişkilendirilmesinin hukuki yönü, bu değerlendirmede eksik kalmaktadır. Burada incelenmesi gereken bir nokta da başbakanlığın bir bakanlık olup olmadığıdır. Eğer başbakanlığın teknik açıdan bir bakanlık olmadığı anlaşılırsa 1980 sonrası yapılan yasal düzenlemelere aykırı bir durumun olduğu saptanacaktır. Değinilmesi gereken ikinci husus, ilgili bakanlığın görev ve yetkisine yöneliktir. Yine bir önceki dönemde KİT'lerin faaliyetlerini kanun, tüzük ve Bakanlar Kurulu kararlarına uygunluk açıdan denetleyebilen ilgili bakanlığın bu yetkisi değişikliğe uğratılmıştır. Artık ilgili bakanlık, KİT'leri kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olarak denetleyebilecektir.

1980 sonrasına ilişkin denetim konusunda bahsedilmesi gereken bir diğer düzenleme de 2929 sayılı kanundur. Bu kanun, BYDK'nin KİT'ler üzerindeki denetimini devam ettirmekle birlikte bu kuruma gözetim yetkisini de vererek KİT'lerin daha sıkı bir şekilde kontrolde tutulmasını amaçlamıştır. Daha sonraki yasal düzenlemelerde de temel denetleme birimi olan BYDK asıl

olarak 72 sayılı KHK ile gerçek kimliğine kavuşmuştur.[242] Yüksek Denetleme Kurumu'nu başbakanlığa bağlayan bu düzenleme, KİT'ler için yıllık denetim, ivedi durum, genel ve özel inceleme raporu olmak üzere dört tür raporlama öngörmüştür. Yıllık denetim raporları, kuruluşların işlem, bilanço ve sonuç hesaplarının aklanması ya da aklanmaması amacıyla yapılan bir denetimdir. İvedi durum raporu, incelemeler sırasında karşılaşılan acil hususlara yönelik hazırlanmış olan bir rapordur. Genel rapor, daha geniş bir perspektifte kuruluşların yıllık faaliyetlerinin toplu olarak gösterildiği ve bu değerlendirmelerin kamuoyuna duyurulduğu raporlardır. Son rapor olan özel inceleme raporu ise istem üzerine yapılan incelemelerden oluşan bir değerlendirmedir. Denetim konusunu ayrıntılı bir şekilde düzenleyen 30. maddeye göre; BYDK'nin hazırlayacağı yıllık denetim raporlarına yönelik olarak teşebbüsler kırk beş gün içinde bir cevap hazırlamakta ve bu raporlar, BYDK'ye ve ilgili bakanlığa gönderilmektedir. Bakanlıklar da kendilerine gelen bu görüşleri, kendi görüşleriyle birleştirerek on beş gün içerisinde başbakanlığa ve BYDK'ye bildirmektedirler. KİT'leri ayrıntılı bir şekilde BYDK'nin denetimine alan bu düzenleme, 4046 sayılı özelleştirme kanunu ile kesintiye uğratılmıştır. Kanuna göre; kamunun sermaye payı, %50'nin altına düşerse BYDK'nin denetimi sona ermektedir. Yani daha önceden bu kurumun denetiminde olan ve KİT'leri kendi çıkarları doğrultusunda kullanan iştirakler, denetim dışında tutulmuştur.

Denetim konusunda değinilmesi gereken en önemli düzenleme, 1987 yılında çıkarılmış olan 3346 sayılı kanundur.[243] KİT'lerin daha etkin bir şekilde denetimini amaçlayan kanun, bu

---

[242] "72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK", **RG:20.10.1983, 18197.**

[243] "3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonlarının Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun", **RG: 09.04.1987, 19426.**

amaçla TBMM'nce seçilecek otuz beş milletvekillinden oluşan bir KİT Komisyonu'nun kurulmasını öngörmektedir. Komisyon, daha önceden 1964'te 468 sayılı kanunla belirlenen modele uygun olarak BYDK'nin raporlarıyla, başbakanlığın sevk edeceği diğer raporları ve varsa kendisince tespit edilen konuları incelemektedir. Bu inceleme konularının 468 sayılı kanundan tek farkı, Komisyon'un kendisince de tespit edeceği bazı konularda da inceleme yapabilme yetkisidir. Özellikle KİT fonlarında odaklanan böyle bir denetim şeklinin TBMM KİT Komisyonu'na verilmesi de KİT'lerin giderek daha fazla denetim altına alındıklarının bir başka göstergesidir. Bu incelemelerden sonra Komisyon'un hazırlayacağı nihai rapor, TBMM üyelerine dağıtılmakta ve hükümete iletilmektedir. TBMM, en çok on beş gün sürecek bir genel görüşmeden sonra Yönetim Kurulu'nun ibra edilmesini ya kabul etmekte ya da reddetmektedir. TBMM'nin yapmış olduğu denetimde belirtilmesi gereken diğer bir nokta da bu denetimin iştirakleri içermemesidir. 1982 Anayasası'nın 165. maddesine göre; sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının TBMM'nce denetlenmesi, kanunla düzenlenmektedir. Ancak çeşitli kamu tüzel kişilerin ortak olduğu ve kamunun sermaye payının %50'nin üzerine çıktığı halde bağlı ortaklık statüsü kazanamamış iştirakler ile sermayesi hala %15'lerde olan iştiraklerin denetimi, TBMM tarafından yapılamamaktadır.

Temelde bir önceki dönemin denetim anlayışını benimsiyor gibi görünen 1980 sonrası uygulamaları, aslında KİT'leri daha fazla kontrol altına alma amacından başka bir işleve sahip değildir. Esasta BYDK'nin isminin daha fazla anılması gerekirken TBMM'nin, ilgili bakanlığın ve diğer kurum ve kuruluşların daha fazla anılır olması da bu kontrol amacına hizmet eden uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin KİT'lerin idari yapılanma içerisinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmalarının bir sonucu olarak

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun, Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın, Devlet Planlama Teşkilatı'nın ve Yüksek Planlama Kurulu'nun belirli alanlarda KİT denetimine ortak edilmesi, KİT'lerin üçlü denetim sisteminde yeni bir model oluşturmuştur. 1980'den sonra denetim sisteminde yaşanan bu çoklu yapılanma, doğal olarak KİT'leri olumsuz yönde etkilemiştir. Öncelikle hem denetim birimlerinin çeşitliliği hem de denetimlerin çok ağır olması, KİT'lerin ticari faaliyetlerini olumsuz etkilemiş ve bunun sonucunda bu kuruluşların dinamizmi zarar görmüştür. İkinci olumsuz nokta, denetim birimleri açısından yaşanmaktadır. Birçok kurum ve kuruluşun KİT denetiminde söz sahibi olması, bu birimler arasında da koordinasyonsuzluğa yol açarak KİT denetimindeki etkinliği düşürmüştür.[244]

Son dönem reform çalışmaları kapsamında ise KİT'lerde daha farklı bir denetim sisteminin gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı'yla anlam kazanacak olan anonim şirketler, klasik denetim modelinden farklı bir yapıya büründürülmektedir. Yeni modelde artık ilgili bakanlığın ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu gibi diğer birimlerin denetimlerinden bahsedilmemektedir. Tasarıda ilgili bakanlık ifadesi yerine sektör bakanlığı gibi yeni bir denetim biriminin geçmesi, denetimle ilgili bir değişiklik değildir. Çünkü sektör bakanlığı denetimle hiçbir ilgisi olmayan sadece şirketin faaliyet gösterdiği sektörde politika belirleyen bir bakanlıktır. Tasarıya göre; denetimin birinci ayağı, alışagelmiş ve KİT dünyasının en eski denetim birimi olan BYDK'nin mali, idari ve teknik açılardan yaptığı denetimdir. Denetimdeki ikinci kademe, Hazine Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın önerisi üzerine Genel Kurul tarafından atanan Denetim Kurulu'nun hazırlayacağı

---

[244] Atasoy, age., s.51-52.

raporlar üzerine DPT ve Hazine Müsteşarlığı'nın yapacağı denetimdir. Denetimin son ayağı, kamu yönetiminde büyük bir dönüşüme yol açacak olan özel sektörün denetimidir. Aslında bu şekilde bir düzenleme ilk işaretlerini 2001 yılındaki bir kanunda bulmaktadır. 20.06.2001 tarihli 4684 sayılı kanun,[245] bankacılık alanında özel denetim kuruluşlarının denetiminden bahsetmektedir. Bu yasaya göre; Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası A.Ş. ve Türkiye Emlak Bankası artık TBMM'nin denetimine tabii değildirler ve bu kuruluşlar hazırlayacakları muhasebe kayıtlarını özel denetim kuruluşlarına sunmak zorundadırlar. Bu uygulamanın belki de bir uzantısı olarak yorumlanabilecek olan KSŞYT de, Hazine Müsteşarlığı'nın gerekli gördüğü durumlarda, performans kriterlerinin denetlenmesi konusunda bağımsız denetim kuruluşlarına görev verilebileceğini belirtmektedir. Kamu yönetimi yapılanmamız içerisinde tek bağımsız denetim kuruluşu olan Sayıştay'ın KİT denetim sistemi dışında tutulduğu düşünülürse bu açıklamadan özel denetim kuruluşlarının kastedildiği net bir şekilde anlaşılacaktır. Tasarının böyle bir hüküm içermesi, 1990'lı yıllar ile birlikte hayat bulan yönetişim kavramının önemli bir unsuru olan 'hesap verilebilirlik' ilkesiyle yakından ilişkilidir. Yani kamu, topluma değil, piyasaya hesap verecektir.[246]

d) Personel Yapısı

KİT'lerin 1980 sonrası tanım, yönetim ve denetim alanlarında geçirdiği değişikliklerin son halkası personel statüsünde yaşanmıştır. Memur ve işçi olarak başlayan ve daha sonraki yıllarda önce yevmiyeli personel sonra teknik personel ve son olarak da sözleşmeli personel olarak gelişen üçüncü istihdam

---

[245] "4684 Sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **RG: 03.07.2001, 24451.**
[246] Güler, **age.**, s.10.

türü, 1980'li yıllardan sonra KİT'lerin esas personel statüsü olmuştur. 1984 yılında çıkarılmış olan 233 sayılı KHK ile hız kazanan sözleşmelilik olgusu, 1990 tarihli 399 sayılı KHK ile daha da somutlaştırılmış ve KİT'lerin özel hukuk hükümlerine göre çalışan kişilerden oluşan anonim şirket yapılanmasına bürünmesinde önemli bir basamak olmuştur. 1980 yılı ile başlatılan bu dönemin personel konusunda en dikkati çeken yanı, yasal düzenlemelerde KHK'lerin büyük yer kaplamasıdır. Her ne kadar Anayasa'nın 128. maddesi, memurlar ve diğer kamu görevlileri ile ilgili olarak tüm özlük işlerin kanunlarla düzenleneceğini belirtmiş olsa da bu KHK'ler KİT personel sisteminin her yanına ayrıntılı olarak değinmiştir.

1980'li yıllar ile başlayan yapısal dönüşüm, kendisini KİT dünyasında en çok personel konusunda göstermiştir. 440 sayılı kanun ile başlayan sözleşmeli personel çalıştırma işlemi, 1980'lerden sonra yapılan düzenlemelerle KİT'ler için esas statü olmaya başlamıştır. Bu amaçla yapılan ilk düzenleme 1983'deki 60 sayılı KHK'dir. 60 sayılı KHK, sözleşmeli personel çalıştırılmasına büyük önem vererek bu istihdam biçiminin sınırlarını ve özelliklerini ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. KHK'nin getirdiği ilk yenilik personelin atanması konusundadır. Daha önceden sadece memurlar ve işçiler Yönetim Kurulları tarafından işe alınırken artık sözleşmeli personel de bu şekilde atanmaya başlamıştır. Sözleşmeli personelin diğer istihdam türlerinde olduğu gibi Yönetim Kurulu tarafından işe alınması, bu statünün artık KİT'ler için esas yapının bir parçası olduğunu göstermektedir. KİT'lerde memurluğun esas, sözleşmeliliğin istisna olması durumundan; memurluğun istisna, sözleşmeliliğin esas olduğu bir yapıya geçilmesinin önemli bir ayağı olan bu hükümle birlikte Yönetim Kurulları, kendilerine bahşedilen bu yetkiyi özgürce kullanmışlar ve böylece yıllar itibariyle sözleşmeli personel sayısında bir patlama yaşanmıştır. Böyle bir patlama yaşanmasına KHK'nin ellinci maddesi de büyük katkı sağlamıştır.

Bu maddeye göre; her teşekkül, kadro ve sınıflandırma, personelin işe alınmasında aranacak nitelikler, işe alma, nakil, terfi ve işe son verme gibi konuları düzenlemek amacıyla kendileri bir yönetmelik çıkaracaktır. Yani kanunlardan KHK'lere geçişin yaşandığı bir süreçteki anlayışa paralel olarak KİT personel statüsünde yönetmelikle düzenleme yapma da mümkün kılınmıştır. Bu KHK ile getirilen bir başka yenilik, kimlerin sözleşmeli personel olarak çalıştırılacağı ile ilgilidir. Daha önceki yasal düzenlemelerde ve DMK'de alanında uzmanlık bilgisine sahip kişilerin sözleşmeli olarak çalıştırılabileceğinin belirtilmesine karşılık bu KHK ile birlikte genel müdür ve genel müdür yardımcıları gibi üst düzey yöneticilerinin de sözleşme ile çalıştırılabileceği belirtilerek sözleşmeli personel olmanın sınırları genişletilmiştir. Memurlardan farklı olan ve işçi olmayan böyle bir istihdam biçiminin sınırlarının genişletilmesinin nedenleri, düzenlemenin 41. maddesinde ortaya konulmaktadır. Bu kişiler, toplu iş sözleşmesi kapsamında değildirler. Yani güvenceden yoksundurlar.

Personel konusunda değinilmesi gereken bir başka yasal düzenleme, esnek istihdamın önemli bir adımı olan 233 sayılı KHK'dir. 1980'den sonra yapılmış olan yasal düzenlemelerde sadece sözleşmeli personel statüsüne değinilmişken; 233 sayılı KHK, KİT'ler için memur, işçi ve sözleşmeli personel olarak üç tür istihdam biçiminin geçerli olacağını açıkça ortaya koymuştur. KHK'nin bir diğer özelliği, sözleşmeli personelden ne anlaşılması gerektiğinin açıkça ortaya konulmasıdır. 43. maddeye göre; sözleşmeli personel, belli bir sözleşme ile çalıştırılan ve ne işçi ne de memur statüsünde olmayan personeldir. 233 sayılı KHK'nin yapmış olduğu bu tanımlamayla üçlü istihdam biçimi kesin olarak birbirlerinden ayrılmıştır. İstihdam biçiminde kabul edilen bu ayrım, kendisini memurların ve sözleşmeli personelin teşvik konularında da göstermektedir. Buna göre; memurlar, Yönetim Kurulu'nun kararı ve Koordinasyon Kurulu'nun onayı

doğrultusunda ikramiye ile ödüllendirilirken; sözleşmeli personele ise ikramiye değil, işyerinin üretim, kârlılık ve verimliliğinde gelişme olması halinde Yönetim Kurulu tarafından prim verilmektedir. Sözleşmeli personel ve memurlar için böyle bir ayrımın benimsenmesinin yanında bazı farklılıklar da dikkati çekmektedir. Birincisi, sözleşmeli personelin böyle bir teşviği alacağının kesin olmasına karşılık memurlar için teşvik ihtimal dâhilinde kalmaktadır. İkinci farklılık, sözleşmeli personele verilecek prim konusunda Yönetim Kurulu'nun tek yetkili olmasına karşılık memurlara verilen ikramiye konusunda Koordinasyon Kurulu'nun da onayının gerekmesidir. Yani ikramiye alma pirim almaya göre daha zordur. Üçüncü ve son farklılık, verilecek miktarlarla ilgilidir. Prim konusunda herhangi bir sınırlama yoktur ve miktarın azalıp çoğalan oranda tespit edileceği belirtilmektedir. Oysa ikramiyeler, yılda en çok iki aylık ücret tutarında olabilmektedir. Sözleşmeli personele daha fazla avantaj sağladığı kuşkusuz olan bu tür düzenlemelerin en önemli amacı, çalışanları ödüllendirmekten ziyade sözleşmeli personel statüsünü cazip hale getirebilmektir. 223 sayılı KHK'nin yapmış olduğu bir başka düzenleme, kadro tespitine yöneliktir. Temelde 60 sayılı KHK'nin getirdiği sistemi benimseyen 233 sayılı KHK, dönemin yetkileri tek elde etme toplama anlayışının bir uzantısı olarak genel müdürü de bu hususta yetkili kılmıştır. Bundan böyle, personelin sayısı, kadro unvanı, sayısı ve yerleri genel müdürün teklifi üzerine Yönetim Kurulu'nca tespit edilecektir. Hatta genel müdür gerekli gördüğünde o yıla ait kadro unvanı, sayıları ve yerlerinde değişiklik yapabilecektir. 233 sayılı KHK'nin yaygınlaştırmayı amaçladığı sözleşmeli personel uygulamasında ona destek olan bir başka uygulama, 26.04.1985 tarih ve 85/9 sayılı Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun kararıdır. Bu karara göre; KİT'lerdeki boş memur

kadroları iptal edilmiş ve bu boş kadroların bundan sonraki dönemde sözleşmeli personel ile karşılanacağı belirtilmiştir.[247] Aynı yıl yayınlanan 85/10260 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de KİT'lerde çalışacak personelin yazılı ya da sözlü herhangi bir sınava tabii olmadan işe alınması sağlanmıştır.[248] Yani personel seçiminde tam bir serbesti benimsenmiştir. Bütün bu düzenlemeler, özellikle, güvenceli bir personel türü olan memurluğun tasfiye edilme sürecine dönük olduğundan çözülüş uygulamalarının memur sayısı üzerinde önemli etkileri olmuştur. Ekonomide dışa açık liberal politikaların hakim olmaya başladığı 1980 yılından 1990 yılına kadar memur sayısının azalışı, %83 düzeyindedir. Memur sayısında görülen bu azalışlar, boş memur kadrolarının iptal edilmesinden ve bu istihdam türü yerine esnek istihdamın güzel bir örneği olan sözleşmeli personelliğin kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda sözleşmeli personelliğin hakim statü olmaya başladığı 1985 yılı, her iki grubun personel sayısını karşılaştırmak bakımından önemlidir. Memur sayısında 1985-2000 yılları arasında %91 oranında bir azalış yaşanmasına karşılık; sözleşmeli personel sayısında görülen %138'lik artış kamu kesiminde nasıl bir istihdam biçiminin geçerli olduğunu anlatmaktadır. Memur sayısında görülen azalışlara benzer bir durum da işçilerde görülmektedir. Çok sayıda KİT'in özelleştirilmesi sonucunda özellikle 1987 yılından sonra işçi sayısında erimeler yaşanmış ve 2000 yılına kadar bu azalmalar %40 seviyesine ulaşmıştır.

---

[247] Güler, **age.**, s.67.
[248] Artan, **age.**, s.70.

TABLO-20
İstihdam Bakımından KİT'ler[249]

Yıllar	Toplam İstihdam (bin Kişi)	Toplam İstihdam İçindeki Oranı (%)	Memur	İşçi	Sözleşmeli Personel
1980	***	***	212.990	368.361	***
1981	553	***	214.446	338.903	***
1982	558	***	213.661	344.396	***
1983	603	***	231.525	371.726	***
1984	671	4,0	284.853	386.180	***
1985	696	***	245.471	449.609	1.477
1986	723	***	240.295	468.461	1.426
1987	728	***	196.467	458.423	73.337
1988	731	***	123.441	445.599	162.140
1989	715	***	57.314	429.738	228.416
1990	720	***	34.086	443.004	243.111
1991	701	3,7	21.758	422.016	257.048
1992	687	***	17.504	411.305	258.737
1993	687	***	25.688	392.239	254.798
1994	644	***	24.132	368.237	251.571
1995	601	3,0	23.288	341.457	235.792
1996	558	***	21.032	308.903	228.503
1997	530	***	20.006	283.918	226.540
1998	531	2,5	22.255	280.974	225.708
1999	523	***	22.114	269.958	230.902
2000	506	***	21.545	278.502	205.357

Personel politikasında belirtilmesi gereken belki de en önemli düzenleme olan 1990 tarihli 399 sayılı KHK'yi[250] incelemeden önce değinilmesi gereken bir başka düzenleme de

[249] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1980, 1982, 1984, 1989, 1992, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

[250] "399 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'nin (233 Sayılı) Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK", **RG: 29.01.1990, 20417 (Mükerrer)**. Bu KHK'nin de bir çok hükmü 04.04.1991 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal dilmiştir. **(RG: 13.08.1991, 20959)**

308 sayılı KHK'dir.[251] Bu KHK, 22.02.1998 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olmasına rağmen; KİT'lerde nasıl bir personel statüsü getirilmek istendiğini ve kamu sermayeli şirketlerde geçerli olacak olan istihdam biçiminin yönünü göstermesi bakımından önemlidir. 308 sayılı KHK'nin en radikal yönü, KİT'lerin temel istihdam statüsü olan memurluğun ortadan kaldırılarak bundan böyle işçilere ve sözleşmeli personele dayanan bir yapılanma olacağının belirtilmesidir. Bu KHK ile bu tip bir düzenleme benimsenmesinin amacı, hem güvenceli bir istihdam türü olan memurluğu eriterek bu kuruluşların özelleştirilmesindeki önemli bir engeli ortadan kaldırmak, hem 1980 yılıyla birlikte hız kazanan yeni sağ politikalara uygun bir istihdam türü yaratmak hem de işçi haklarının geçersiz kılındığı bir KİT personel sistemi kurmaktır.[252] Bu amaçları, gerek 308, gerekse de 399 sayılı KHK'lerdeki sözleşmeli personel tanımında da net bir şekilde görmek mümkündür. Bu KHK'lerin ortak anlayışına göre; sözleşmeli personel, bir sözleşme ile çalışan[253] ve işçi sayılmayan personeldir. Bu tanımda vurgulanan 'işçi sayılmama' durumu, bilinçli bir tercihtir. Yani sözleşmeli personel statüsü, memurlukla kıyaslandığında birçok güvence eksikliğine sahip olan; işçilerle kıyaslandığında sendika, grev ve toplu iş sözleşmesi gibi birçok haktan mahrum bırakılmış içi boş ama dışı

---

[251] "308 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu KHK'ye Bir Madde Eklenmesine Dair KHK", **RG: 18.01.1988, 19698.**

[252] Bülent Serim, 'Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü', **AİD**, Cilt:XXI, Sayı:1, (Mart 1988), s.141'den Fazıl Sağlam, 'Hukuk, Sözleşmeyi Reddediyor', **Cumhuriyet Gazetesi**, (30.01.1988).

[253] 308 sayılı KHK, bu sözleşmeyi bir 'hizmet sözleşmesi' olarak görürken; 399 sayılı KHK ise, sözleşmenin bu KHK çerçevesinde yapılacağını belirtmiştir. 308 sayılı KHK'nin bu şekilde bir sözleşme türü öngörmesi, sözleşmeli personel ile idare arasındaki ilişkileri, özel hukuk hükümlerine çekmek amacı taşırken; 399 sayılı KHK'nin daha kapalı bir ifade benimsemesi, sözleşmenin yargı mercilerinin dikkatinden kaçırmak amacını taşımaktadır.

hoş bir personel statüsüdür.[254] Memur sayısında 1988'de %27.3 ve 1989'da %36.4 oranında bir azalma yaşanması da bu bilinçli tercihin matematiksel ifadesi olması bakımından ilgi çekicidir.[255] 308 sayılı KHK'nin benimsemiş olduğu bu anlayış, her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından engellenmiş olsa da bu uygulama geçici bir kesintiye uğramış ve 399 sayılı KHK ile sözleşmeli personeli ön plana çıkarma uygulaması devam etmiştir. Bu KHK, KİT'lerin personel politikasında nasıl bir anlayış düzeyine gelindiğini başlangıç bölümünde net bir şekilde ortaya koymaktadır. KHK'nin ikinci maddesine göre; personel, verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalışacaktır. Benimsenen bu çalışma ilkesinin özel sektörde geçerli olan bir anlayış olduğu dikkate alınırsa kamu kurumlarının nasıl bir özel sektörleşme süzgecinden geçtiği daha iyi anlaşılabilir. Çalışma prensiplerini özel sektör hedefleriyle örtüştüren 399 sayılı KHK, personel statüsü bakımından kendisinden önceki düzenlemeleri temel almış ve 1982 Anayasası'nın 128. maddesinde belirtilen "Asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilir."[256] hükmündeki 'diğer kamu görevlileri' ifadesini sözleşmeli personel olarak yorumlayarak KİT'lerde memur, işçi ve sözleşmeli personelden oluşan üçlü istihdam uygulamasını devam ettirmiştir. Aslında Anayasa'nın bu hükmü için farklı yorumlar da getirilmektedir. Örneğin, Bülent Serim, bu maddede bir öncelik sırasının bulunduğunu, bu nedenle memurluğun esas statü olması gerektiğini iddia etmektedir. Diğer kamu görevlileri

---

[254] Serim, age., s.141-145.

[255] Ayanoğlu, age., s.128.

[256] KİT'lerde 1980'li yıllarda esas istihdam biçimi olan sözleşmeli personelin temelini aslında 1982 Anayasası'na kadar götürebiliriz. Çünkü, 1961 Anayasası'nın 117. maddesinde bahsedilen 'Kamu tüzel kişilerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar eliyle görülür.' hükmü 1982 Anayasası ile birlikte 'memurlar ve diğer kamu görevlileri' olarak değiştirilerek sözleşmeli personelin esas istihdam biçimi olmasında bir nevi anayasal güvence sağlanmıştır.

ifadesi ile eş anlamda kullanılan sözleşmeli personelin belirli uzmanlık bilgisine ihtiyaç gösteren ve geçici nitelikteki işleri yerine getiren bir sınıf olarak tanımlanması, bu yorumun pek de yersiz olmadığını göstermektedir. Kâğıt üzerinde üçlü istihdam türüne sadık kalan 399 sayılı KHK, özellikle mali konularda sözleşmeli personelliği çekici kılarak bu personel türünün yaygınlaştırılmasını temel amaçlarından biri olarak ortaya koymuştur. Örneğin bu KHK, daha önceki düzenlemelerde yer alan temel ücretin ve ikramiyenin yanı sıra başarı, kıdem, ödül ve fazla çalışma ücreti gibi yenilikler getirmiştir. Bakanlar Kurulu'nun sözleşmeli personelin ücretlerini kadrolarında belirtilen aylığın altı katına çıkarma yetkisine sahip olması da bu amaçla yapılmış olan bir başka düzenlemedir. Sözleşmeliliği cazip kılmak amacıyla yapılan bu düzenlemeler, geleneksel kadroların eritilmesine yol açmakla birlikte hem kurum içi hem de kurum dışı ücret farklılıklarını ortaya çıkarması bakımından da kaygı verici bir durumdur. 399 sayılı KHK'nin getirdiği son önemli yenilik, KİT'lerde çalışan personeli üç ayrı cetvelde göstermesidir. Bir sayılı cetvelde çalışanlar kurumların üst yönetici pozisyonunda olan ve kadro karşılığında çalışan kimselerdir. İki sayılı cetvelde çalışanlar, kadro karşılıkları bulunmadan bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan sözleşmeli personeldir. Üç sayılı cetvelde çalıştırılan ise özelleştirme uygulamalarından ilk etkilenecek olan personeldir.

KİT personel sistemine yönelik radikal değişiklikler öngören 308 sayılı KHK'nin tamamen, 399 sayılı KHK'nin ise kısmen Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesini takiben 233 sayılı KHK'nin getirdiği hükümler bugüne kadar temelde geçerliliğini korumuştur. Ancak 1990'lı yıllarda çıkarılan bazı yasal düzenlemeler de personel sistemine değinen hükümler

içermektedir. Örneğin 1991'de çıkarılmış olan 453 sayılı KHK,[257] sözleşmeli personele ilişkin 233 sayılı KHK'de hüküm bulunmayan hallerde Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü alındıktan sonra Devlet Memurları Kanunu'nun ilgili hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir. 1994'te çıkarılan 4046 sayılı kanun ise personel sistemine görünüşte dokunmayan bir anlayışla özelleştirme sonucundaki durumu düzenlemiştir. Buna göre; özelleştirilen kuruluşta çalışan memurlar ve sözleşmeliler, diğer kamu kurum ya da kuruluşlarına nakledilmektedirler. Sözleşmeli personel için getirilen bu güvencenin işçiler için getirilmemesi, yasa koyucunun nasıl bir personel sistemi öngördüğünün bir başka kanıtıdır. 1990'lı yıllarda sözleşmeli personelin KİT'lerin hakim personel sınıfı olmalarını sağlama çabalarını başbakanlığın 20.06.2001 tarih ve 9837 sayılı genelgesinde de görmek mümkündür. Bu genelge, 1980'li yıllarda başlayan 'tek adam' anlayışı doğrultusunda özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan genel müdür dışındaki bütün personelin atanmasını ilgili devlet bakanına vererek özelleştirme çalışmalarına uygun bir yapılanmayı devam ettirmiştir.

1980'den 2000'lere uzanan süreç, KİT personel statüsünü yozlaştırma amacı taşırken; bu konuda son nokta Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı ile konulmak istenmektedir. Bu tasarı, dönemin en radikal yasal düzenlemesi olan 308 sayılı KHK'yi bile hatırlatmayacak bir şekilde KİT'lerin varisi olan KSŞ'ler için tek tip bir personel statüsü öngörmektedir. Bundan böyle KİT'lerin en önemli istihdam türünden biri olan memur statüsü ve KİT'lerin piyasalaşmasında önemli bir araç olan sözleşmeli personel statüsü, KSŞ'lerde yer almayacak ve işçilere dayanan tek tip bir personel sistemi benimsenecektir. Eski adı 1475, yeni yasal adı 4857 olan İş Kanunu'na göre istihdam edilecek olan bu personel türünün

---

[257] "453 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK'nin 58. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında KHK", **RG: 16.09.1991, 20993.**

özel hukuk hükümleri çerçevesinde çalıştırılacağı belirtilerek tam anlamıyla bir özel şirket modeli benimsenmektedir. Özel şirket modeli, bu personelin özlük haklarının nasıl düzenleneceğini açıklayan tasarının 14. maddesinde de net bir şekilde görülmektedir. Bu maddeye göre; özel hukuk hükümlerine göre çalışacak olan personelin kadro sayısı, unvanları, ücretleri ve mali hakları ne kanunlarla ne de başka bir yasal düzenlemeyle belirlenecektir. Bütün bu haklar, anonim şirket tiplemesine uygun olarak şirketin Genel Kurulu tarafından tespit edilecektir. Personel statüsünün oluşumunda kendisine 233 ve 399 sayılı KHK'leri bile engel gören KSŞYT, kapsama alınan kırk bir şirkette farklı personel sistemlerinin ortaya çıkmasının da önünü açmaktadır. Anayasa'nın 128. maddesini KİT ifadesinden KSŞ ifadesine geçişle aşmayı amaçlayan tasarı, bu bağlamda bu kuruluşların kamu hizmeti görevine de sahip olmadıkları gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü Anayasa'nın ilgili maddesine göre; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmektedir. Oysa bu yasa taslağında ne memurları ne de diğer kamu görevlilerini görmek mümkündür. Tek görülen istihdam türü, özel hukuk hükümlerine göre çalışan işçilerdir. Tasarının bütününe hakim olan anlayış, personel meselesinde de ortaya çıkmakta ve böylece kamu hizmeti bu kurumlarda yer bulamayan bir kavram olmaktadır. Bu şirketlerde özel hukuk hükümlerine bağlı tek tip bir personel sistemi kurulmasının amaçlanmasının ikinci önemli amacı, kamu yönetimi sisteminin bütününde yaratılmak istenen esnek, çağrı üzerine, kısmi zamanlı ve geçici çalışma ilkelerinin KSŞ'lerde de geçerli kılınmasıdır.

2. Özelleştirmenin Genel Yönetimi

KİT'lerin özelleştirilme nedenlerinde görülen çarpıklıklar, kendisini KİT'lerin özelleştirilmesinde izlenen prosedürde de

göstermiş ve 1984 yılından günümüze kadar çok sayıda düzenlemenin yapılmasına neden olmuştur. 1984 yılıyla başlayan ve günümüze kadar gelen hatta 2003 yılında Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı ile de başka bir boyuta giren özelleştirme düzenlemelerinin en çarpıcı yönü, yasal çalışmalarda KHK'lerin büyük ağırlık taşımasıdır. Yani devletin kurumları, yürütmenin bir kolu olan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan belgelerle özelleştirilmektedirler. Yapılan bu düzenlemelerin dikkati çeken bir diğer özelliği, özelleştirme faaliyetlerinde bugüne kadar çok sayıda kuruluşun görevlendirilmesidir. 1984'den günümüze özelleştirme uygulamalarında yetkili kılınmış kuruluşlar şunlardır:[258]

- Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu
- Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu
- Bakanlar Kurulu
- Yüksek Planlama Kurulu
- Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı
- Özelleştirme Yüksek Kurulu

KİT'lerin özelleştirme serüvenini KİT'lerin tasfiyesine yer veren 440 ve 60 sayılı KHK'lerle başlatmak mümkün olmakla birlikte bu kuruluşların özelleştirilmesini doğrudan düzenlemek amacıyla çıkarılmış olan 1980 sonrası düzenlemelerin bu süreçte temel alınması daha doğru olacaktır.[259] Özelleştirmeyle ilgili olarak yapılan ilk yasal düzenlemeler, 1984'de çıkarılan 2983 sayılı kanun ve 233 sayılı KHK'dir. 2983 sayılı kanunla[260] "gelir

---

[258] Aktan, age.,s.200.

[259] KİT'lerin özelleştirilme sürecine etkide bulunmuş bir çok yasadan söz etmek mümkündür. Örneğin, 28.06.1985 tarihli 3226 sayılı Finansal Kiralama Kanunu, 06.03.1991 tarihli 3701 sayılı kanun, 17.07.1991 tarihli 437 sayılı KHK, 01.03.1994 tarihli 3974 sayılı kanun, 02.05.1995 tarihli 4105 sayılı kanun ve daha bir çok kanun da KİT'lerin özelleştirme uygulamalarına dönük düzenlemeler içermektedir. Ancak, burada özelleştirme sürecindeki en önemli düzenlemeler ele alınarak KİT özelleştirmesinin nasıl bir süreçten geçtiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

[260] "2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun", **RG: 17.03.1984, 18344.**

ortaklığı senedi" ve "işletme hakkı devri" gibi kavramlar, Türk hukuk düzenine girmiş ve KİT'lerin gerçek ve tüzel kişiliklere satışı düzenlenmiştir. 2983 sayılı kanunda özelleştirme konusunda karar almada Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK) yetkili kılınmıştır. Bu kurul, başbakan, başbakan tarafından seçilen bakanlar ve Maliye ve Gümrük, Bayındırlık ve İskân, Tarım, Orman ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Kültür ve Turizm Bakanları'ndan oluşmaktadır. TKKOK, yerini 233 sayılı KHK'de Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na bırakmıştır. Kamu Ortaklığı Kurulu ise işlemleri yürüten bir organ konumundadır. KHK'nin geçici ikinci maddesi, KİT faaliyet alanı dışında kalan iştiraklerin bir yıl içinde özelleştirileceğini belirterek KİT'lerde özelleştirmenin iştiraklerden başladığı iddialarını kanıtlamaktadır. 1986'da çıkarılan 3291 sayılı kanun ise önceki düzenlemelerden farklı hükümler getirerek özelleştirme uygulamalarını devam ettirmiştir. Yasa, KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasında Bakanlar Kurulu'nu; KİT'lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasında da Yüksek Planlama Kurulu'nu yetkili kılmıştır. Aynı yasa, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar merci olarak Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nu belirlerken özelleştirme işlemlerini de Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi'nin yerine getireceğini belirtmiştir. Kanunun en çarpıcı özelliği, özelleştirmeyi teşvik etmek amacıyla özelleştirme ile ilgili bütün işlemlerin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğunu hüküm altına almasıdır. Ayrıca bu kanun hisse senedi satışı, kiralama, işletme hakkı verilmesi, devir ve tasfiye olarak beş tür özelleştirme yöntemi öngörerek özelleştirme uygulamalarını genişletmiştir.[261] 28.12.1987 tarihli 304 sayılı

[261] Özmen, age., s.134.

KHK ise 233 sayılı KHK'deki özelleştirme hususundaki yetkili organı Yüksek Planlama Kurulu olarak değiştirerek yaşanan karmaşada bir basamak daha oluşturmuştur.

1990'lı yıllar, KİT'lerin tasfiyesinin hızlandırılmak istendiği bir sürecin başlangıcı olduğundan yeni döneme KHK'ler damgasını vurmuştur. 1990'da 414 sayılı KHK,[262] özelleştirme konusundaki yetkili karar organını alışagelmiş bir şekilde bir kere daha değiştirmiş ve Yüksek Planlama Kurulu'nun yerine Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı'nı geçirmiştir. 1992'de çıkarılan 473 sayılı KHK'de[263] ise karar merci tekrar Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu olarak tespit edilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ise bu kuruluşun sekreterya hizmetlerini yönetmekle görevlendirilmiştir. 1984'ten itibaren özelleştirme uygulamalarında yaşanan karışıklıkları aşmakta aciz kalan bu düzenlemeler, yerlerini 1994'te çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı KHK'lere bırakmıştır. Bugün özelleştirme konusunda yetkili olan Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun (ÖYK) ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın (ÖİB) ilk kuruluşu da bu düzenlemelerden 531 sayılı KHK'ye[264] dayanmaktadır. Ancak bu süreçte KİT'lerin özelleştirilmesinde yasal açıdan sürekli olarak bir karışıklığın yaşanması ve çıkarılan KHK'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi, siyasi iktidarı yeni arayışlara sevk etmiştir. Aynı yıl çıkarılan 4046 sayılı kanun, bu bağlamda önceki bütün düzenlemelerin eksiklerini gidermeyi amaçlayan en kapsamlı yasadır. 4046 sayılı kanunla özelleştirme konusunda yine ikili bir yapılanma tercih edilmiş ve ÖYK ile ÖİB, görevlerine devam etmişlerdir. ÖYK, özelleştirme ile ilgili esas ve

---

[262] "414 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK", **RG: 10.04.1990, 20488.**

[263] "473 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", **RG: 06.01.1992, 21103.**

[264] "531 Sayılı Özelleştirme İle İlgili 28.5.1986 Tarihli ve 3291 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", **RG: 06.06.1994, 21952 (Mükerrer)**

usulleri belirlemede görevli iken, bu kurulun sekreterya hizmetleri ÖİB'ye verilmiştir. ÖYK, 2983 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeden farklı olarak sadece dört kişiden oluşan bir kurul şekline getirilmiş ve özelleştirme kararının alınması, kapalı kapıların arkasında yapılan bir işlem görünümü kazanmıştır. 4046 sayılı kanunun getirdiği en önemli yenilik, özelleştirmeyi kamu kesiminin bütününe yaymayı düşünen anlayışıdır. Bu çerçevede 4046 sayılı kanunda özelleştirme faaliyetlerinin kapsamı genişletilmiş, kamu iktisadi devlet teşekküllerinin yanı sıra diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirme kapsamına alınmasını sağlayan düzenlemeler yapılmıştır.[265] 4046 sayılı kanunla ilgili belirtilmesi gereken son husus, özelleştirmeden sağlanacak gelirin nasıl kullanılacağı ile ilgilidir. Yasa, özelleştirmeden elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmayacağını belirterek kamunun başka alanlarda yatırım yapmayacağına dair bir anlamda söz vermiştir. Özelleştirmenin yasal çerçevesinde belirtilmesi gereken bir başka düzenleme de 2000 yılında çıkarılmış olan 4568 sayılı kanundur.[266] Bu yasa, asıl olarak Türkiye'de özelleştirmeden beklenilen sonuçların görülmesi açısından önemli bir düzenlemedir. Yeni sağ politikalara paralel bir şekilde Türkiye'de özelleştirmenin en büyük amacının serbest piyasa ekonomisine geçişteki en büyük engellerden biri olan KİT'leri ortadan kaldırmak olduğunu ve bu uygulamalarda özelleştirme gelirlerinin pek önem arz etmediğini öne süren anlayış, aslında devlet kurumlarının satışında gelir elde etme amacının önemli bir yeri olduğunu bu düzenlemeyle de kabul etmek zorunda kalmıştır.[267]

---

[265] 2005 yılında yapılmış olan 5398 sayılı kanun, 4046 sayılı kanundaki anlayışı bir adım daha ileri götürmüş ve sermayesindeki kamu payının yüzde on beşin altına düşmüş olan iştiraklerin özelleştirilmesinde birden fazla teklif alınması şartının olmadığını belirtmiştir. **(RG:21.07.2005, 25882)**

[266] "4568 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun", **RG: 26.05.2000, 24060.**

[267] Özelleştirmenin bir gelir sağlama kapısı olarak düşünüldüğü IMF'ye sunulan 1999 tarihli niyet mektubunda da yer bulmuş ve mektupta özelleştirme uygulamalarından

4568 sayılı kanuna göre; daha önce 4046 sayılı kanunda belirtilen "*Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılmaz.*" ibaresi, "*Özelleştirme Fonu'nun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir.*" şeklinde değiştirilerek temel amaç ortaya konulmuştur. Özelleştirme çalışmalarının daha da hızlandırılması daha doğrusu KİT kavramının ortadan kaldırılması amacıyla yapılmak istenen ve bu uğurda yapılan iki düzenleme de büyük önem taşımaktadır. Bunlardan ilki 15 Ağustos 2003 tarihli 4971 sayılı kanun; ikincisi de Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı'dır. 4971 sayılı kanunla öncelikle ÖYK'nin oluşum biçimi değiştirilmiştir. Daha önceden ÖYK'nin hangi bakanlardan oluşacağı kanunla tespit edilirken, yeni düzenlemeyle ÖYK'yi oluşturma yetkisi başbakana verilmiştir.[268] KİT'lerin özelleştirme serüveninde değinilmesi gereken son düzenleme, Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı'dır. Tasarı, çok genel hükümler içermekle birlikte amaç kısmında ortaya koyduğu görüşlerle KİT dünyasını tam anlamıyla değiştirmektedir. Tasarıya göre; amaç, bütün KİT'lerin özelleştirilmesidir. Eğer özelleştirilmeyen KİT'ler kalırsa da bu kuruluşlar, anonim şirket bünyesine getirilerek bir özel şirket gibi piyasa mantığı içinde çalışacaklar ve böylece de KİT olgusu tamamen değişmiş olacaktır.

D. ÇÖZÜLÜŞÜN SONUÇLARI

KİT'lerin özelleştirilme serüveni, 1984'de başlamış ve halen de devam etmektedir. 1985-2008 tarihleri arasında tam olarak 246 kamu kuruluşu özelleştirilme kapsamına alınmış ve

---

asıl beklentinin kamu borçlarının azaltılması olduğundan elde edilecek gelirin hazineye aktarılacağı belirtilmiştir.

[268] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Türkiye'de Özelleştirme,** s.6, http://www.oib.gov.tr, (11.02. 2004)

188 kuruluşta hiçbir şekilde kamu payı bırakılmayarak yirmi üç yıllık süreçte bu kuruluşların yarısından fazlası özelleştirilmiştir. Diğer kuruluşların özelleştirilme çalışmaları da olağan hızıyla devam etmekte ve 2008 yılı verilerine göre toplam on altı kuruluş daha kapsam içinde bulunmaktadır.[269] Yaklaşık otuz yıllık periyotta bugüne kadar SEK, YEM Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ, ORÜS, İSDEMİR, Turban Turizm A.Ş., T. Zirai Donatım A.Ş., SÜMERBANK, DENİZBANK, ETİBANK ve ANADOLUBANK, POAŞ, KARDEMİR ve daha bir çok KİT özel sektöre devredilmiştir. Çeşitli iddialarla KİT'lerin özelleştirilme kapsamına alınması ve bu kuruluşların adım adım özelleştirilmeleri dönem sonunda ilk somut sonuçlarını ortaya koymuştur. Bu sonuçların en genel özelliği olan özelleştirmenin ekonomik olmaktan ziyade ideolojik bir tercih olmasının ortaya çıkması, bu çerçevede özelleştirme iddialarıyla sonuçlarının kıyaslanmasını bir zorunluluk haline getirmektedir. Bu nedenle, bu alt başlık altında genelde KİT'ler bazında, özelde ise KARDEMİR'le ilgili tespitler yapılarak uygulamanın sonuçları daha net ortaya konulmaya çalışılacaktır.

IMF, DB, OECD gibi uluslararası kuruluşlara göre; KİT'ler enflasyon, verimsizlik ve etkisizlik olgularının temel aktörüdür.[270] Oysa 1980'den sonra yaşanan ekonomik gelişmeler, KİT'lerin ekonomide yoğun oldukları dönem ve dönemlerle karşılaştırıldığında durumun pek de öyle olmadığı görülmektedir. Bu yılla birlikte Türkiye'de bütçe açıkları azalmamış tam tersine artmaya devam etmiştir. Bu doğrultuda bu çalışma, daha farklı bir iddiada bulunmaktadır: KİT'lerin özelleştirilmesi, devlet bütçesini daha da çok sarsmıştır. KİT'lerin kendi hallerine itilerek devlet desteğinden mahrum bırakılmalarının iki sonucu olmuştur. Birincisi, bu kuruluşların mali açıdan daha da yıpranmalarıdır. Bu

---

[269] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Türkiye'de Özelleştirme**, s.8. http://www.oib.gov.tr", (08.01 . 2009)
[270] Özmen, **age.**, s.72.

noktada, çözülüş sürecinin ilk yansıması, KİT'lerin öz kaynak ve yabancı kaynak tablosunda ortaya çıkmaktadır. 233 sayılı KHK ile tasfiye süreci hızlandırılan KİT'ler, 1984 yılı ile birlikte hızlı bir öz kaynak erimesi yaşamış ve bu erime, ikinci özelleştirme dönemi ile birlikte en üst seviyeye çıkmıştır. KİT'lerin özellikle 1990'dan sonraki öz kaynak-yabancı kaynak dengesizliği ilgi çekicidir. 1994 ekonomik krizine giden süreçte KİT'ler, diğer bütün ekonomik kuruluşlar gibi bu ortamdan olumsuz bir şekilde etkilenmişler ve 1994 yılında en düşük öz kaynak oranına sahip olmuşlardır. 1970'li yıllarda ortalama %30 gibi bir öz kaynak oranına sahip olan KİT'lerin günümüzde bu kadar kötü bir mali yapıya sahip olmaları, 1980'den sonra uygulanan dışa açık ekonomik büyümenin Türkiye için ne tür sonuçlar verdiğini bir alanda daha gözler önüne sermektedir.

TABLO-21

Öz kaynak-Yabancı Kaynak Durumu[271]

Yıllar	Öz kaynak (milyon TL)	Yüzde (%)	Yabancı Kaynak (milyon TL)	Yüzde (%)
1981	378.374	16	1.903.863	84
1982	626.955	17	2.971.262	83
1983	2.110.581	24	6.644.079	76
1984	4.329.839	34	8.207.928	66
1985	6.147.870	32,7	12.644.451	67,5
1986	7.331.494	27,5	19.350.983	72,5
1987	9.744.445	23,8	31.119.153	76,2
1988	17.046.819	26,1	48.205.152	73,9
1989	31.004.976	29,6	73.849.181	70,4
1990	44.728	26,9	121.494	73,1
1991	58.032	21	209.607	79
1992	103.038	18	365.413	82
1993	146.609	18	644.038	82

[271] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1982, 1989, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

1994	284.666	14	1.624.084	86
1995	635.329	22	2.212.043	78
1996	1.324.424	23	4.432.257	77
1997	2.668.198	23	8.597.791	77
1998	5.205.198	24	16.046.198	76
1999	7.666.757	20	29.679.304	20
2000	10.847.582	20	42.819.122	80

KİT'lerin devlet desteğinden yoksun bırakılmalarının ikinci sonucu, bu kuruluşların devlete sağladığı vergi gelirlerinin önemli ölçüde azalmasıdır. Örneğin KİT'ler için 1970'lerde vergi gelirinin GSMH'ye oranı %20.3 iken; bu oran 1984'te %17.7'ye kadar düşmüştür.[272] Özelleştirmenin ciddi olarak yasal düzenlemelere konu olduğu ilk yıllarda KİT'ler, toplam vergi hâsılatı içinde %60 gibi çok önemli bir paya sahip olmuşlardır. Ancak bu yılla birlikte birçok alandaki yatırımlarının özel sektörcü gelişme modeline uygun olarak sınırlandırılması ve özelleştirme uygulamalarının ilk örneklerini vermeye başlaması, KİT'lerin vergi hâsılatı paylarında önemli düşüşler yaşanmasına neden olmuştur. 1984'te %60 gibi önemli bir oranla devlete vergi sağlayan KİT'lerin 2000'de bu katkılarının yarıya inmesi, temelde iki nedene dayanmaktadır: Birincisi, artık, kamunun finansmanı vergi ile değil fiyatla sağlanacaktır. İkinci neden, bu kuruluşların görevlerine ilişkindir. KİT'lerin bu dönemde yeni görevi, bir özel sektör kuruluşu gibi sadece kâr güdüsüyle çalışmaktır.

[272] Kemâli Saybaşılı, 'Mali Bunalım, İktisat Siyasası ve Özelleştirme', **Özelleştirme Tartışmaları**, s.65.

TABLO-22

Hazine – KİT İlişkileri[273]

Yıllar	Hazine'nin KİT'lere Katkısı (milyon TL)	KİT'lerin Hazineye Katkısı		
		Dönem Kârından Hazine'ye Yapılan Ödemeler (milyon TL)	Vergi Hasılatı Bakımından KİT'ler	
			KİT Vergi Ödemeleri (milyon TL)	Toplam Vergi Hasılatı İçindeki Payı (%)
1981	275.977	7.356	296.000	39,1
1982	387.341	22.038	380.000	32,9
1983	563.087	19.820	526.000	49,0
1984	1.347.501	26.455	805.000	60,0
1985	733.275	92.000	2.316.000	55,0
1986	492.282	153.000	3.416.000	47,0
1987	714.702	488.000	4.188.000	38,0
1988	1.213.359	505.000	6.347.000	34,0
1989	2.131.901	197.000	10.159.000	30,0
1990	2.873.000	796.000	12.397.000	20,0
1991	15.950.000	1.609.000	26.058.000	33,0
1992	23.072.000	1.069.000	44.447.000	31,0
1993	33.598.000	2.439.000	70.250.000	27,0
1994	39.591.000	7.408.000	207.519.000	28,4
1995	61.781.000	19.574.000	368.845.000	27,6
1996	70.918.000	45.298.000	862.627.000	31,9
1997	215.652.000	128.713.000	1.748.531.000	36,7
1998	528.390.000	226.260.000	2.925.149.000	31,7
1999	1.027.366.000	571.349.000	4.531.748.000	30,6
2000	1.721.650.000	659.069.000	7.629.117.000	28,8

KİT'ler, Hazine'ye vergi hasılatı dışında dönem kârlarından da önemli katkılar sağlayan kuruluşlardır. Ancak 1981-2000 yılları arasında KİT vergi ödemelerinin düzenli bir seyir izlemesine rağmen, KİT'lerin dönem kârından Hazine'ye yaptıkları ödemeler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu

[273] T.C Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1982, 1984, 1989, 1992, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

dönem içerisinde 1983, 1989 ve 1992 yıllarında Hazine'ye aktardıkları dönem kârlarında azalışlar yaşanmıştır. Ancak aynı durum Hazine'nin KİT'lere katkısında da görülmektedir. Hazine de 1985 ve 1986 yıllarında KİT'lere gerekli desteği sağlayamamıştır. 1990 yılından sonra yaşanan gelişmeler ise KİT olgusunun aldığı yeni biçim açısından çok ilginçtir. Bu yılla birlikte KİT'lerin vergi hâsılatı içindeki paylarının düşmesine karşılık, KİT'lerin Hazine'ye sağladıkları kâr aktarımında önemli artışlar yaşanmıştır. Bu durumun en önemli nedeni, yeni sağ politikalar altında KİT'lerin kamu kuruluşu olma kimliklerinin zedelenerek sadece kâr güdüsüyle çalışan kuruluşlar olarak algılanmaya başlanmasıdır. 1991'den 2000 yılına, KİT'lerin Hazine'ye sağladığı kârların %100 artması da KİT'lerin yeni misyonun bir kanıtıdır.

KİT'lerin eleştirildikleri bir başka konu olan verimlilik kavramı ise kamu ve özel kesim için aynı kriterlerle değerlendirilebilecek bir olgu değildir. Buna karşılık, kamu ve özel kesimde verimlilik, aynı şekilde ele alınacak olsa bile hayvancılık sektöründe önemli bir kuruluş olan Et ve Balık Kurumu'nun 1995 yılında kısmen özelleştirilmesinden sonra birçok kombinasında üretimin durmuş olması verimlilikle nasıl bağdaştırılacaktır?[274] Ya da KARDEMİR ve SEK'te yaşanan üretim düşüşleri, verimliliğin hangi boyutuna denk düşmektedir? 1994'te 2.828.453 ton üretimde bulunan KARDEMİR, özelleştirilmesinden sekiz sene sonra 2002'de ancak 1.728.516 tonluk bir üretim miktarı gerçekleştirebilmiştir.[275] Türkiye için önemli bir yere sahip olan SEK'te de durum aynıdır. Kuruluşun 1994'teki 177.645 tonluk üretimi, 2002'de 137.151 tona düşmüştür.[276] Özelleştirmenin verimlilik getireceği tezleri, sadece

---

[274] Yılmaz Dikbaş, **Özelleştirme Sömürgeleştirme**, Kaynak Yayınları:200, Yaylacılık Matbaası, İstanbul, 1997, s.151.
[275] "http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/kardemir1.htm", (01.03.2004)
[276] "http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/seksut1.htm", (01.03.2004)

Türkiye özelinde değil, özelleştirme düşüncesinin beşiği olarak kabul edilen İngiltere örneğinde de yapılan birçok araştırmada çürütülmüştür. Örneğin, 1981-1986 yıllarını kapsayan bir dönem için Prof. Yarrow'un yaptığı verimlilik çalışmaları, özelleştirmenin ekonomiye bir katkı sağlamaktan çok uzak olduğunu ortaya koymaktadır.[277] Üzerinde durulması gereken bir başka kavram da etkinliktir. Etkinlik, üç alt kategoride karşımıza çıkmaktadır: Teknik etkinlik, kaynak dağıtımında etkinlik ve yönetimde etkinlik.[278] Bu üç kriterin de KİT'ler için mevcut olmadığını söylemek pek doğru bir saptama değildir. Ülkeye yeni teknoloji getirme konusundaki başarıları, üretimdeki kayda değer göstergeleri, temel amaçları kâr sağlama olmamasına rağmen en başarılı şirketler arasında ilk sıraları almaları bakımından KİT'lerin etkinliklerinin ciddi bir sorgulanmasının yapılmadığı ortadadır. Bu saptamayı doğrulayan bir başka gösterge de KİT'lerin GSYİH'ye sağladıkları katkılardır. Bu kuruluşlar, her ne kadar özelleştirme saldırılarına maruz kalmış olsalar ve hızla sayıları azaltılmış olsa da toplam GSYİH'ye katkılarıyla ekonomik açıdan ne kadar önemli birimler olduklarını ortaya koymaktadırlar.

TABLO-23
KİT'lerin GSYİH'ye Katkısı[279]

Yıllar	Alıcı Fiyatlarıyla (milyon TL)	Toplam GSYİH'deki Oranı (%)
1980	474.286	10,9
1981	735.625	11
1982	988.429	11

[277] Cevat Karataş ve Ziya Öniş, **Dünyada Özelleştirme ve Türkiye**, Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 1994, s.13.
[278] Sinan Sönmez, 'Kriz, Devlet Müdahalesi ve Özelleştirme', **Özelleştirme Tartışmaları**, s.44.
[279] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1984, 1989, 1992, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

1983	1.336.899	12
1984	2.782.320	15
1985	4.029.790	14,5
1986	6.518.837	16,6
1987	9.339.288	15,9
1988	13.877.109	13,8
1989	28.034.334	16,5
1990	37.400.000	***
1991	62.813.000	***
1992	105.689.000	***
1993	202.714.000	***
1994	615.757.000	***
1995	1.039.684.000	***
1996	1.660.547.000	***
1997	3.514.561.000	***
1998	5.727.227.000	***
1999	9.279.174.000	***
2000	13.437.719.000	***

Aslında burada sorgulanması gereken iki önemli soru vardır: Birincisi, özelleştirmenin ekonomiye nasıl bir etkinlik getirdiğidir. İkinci soru da etkinlikten neden sadece iktisadi yönün anlaşıldığıdır. Oysa etkinlik kavramının sosyal ve siyasal olmak üzere iki boyutu daha vardır.[280] Hâlbuki KİT'lerin özelleştirilmesi, kamu hizmeti kavramının yerine ticari mal ve hizmet kavramını getirerek sosyal etkinliğin dikkate alınmadığını göstermektedir.

KİT'lere yönelik bir başka iddia, KİT'lerin sürekli olarak zarar ettikleri ve bütçenin sırtında en ağır kamburlardan birini oluşturduklarıdır. Oysa stratejik faaliyetleri teşvik etmek ve

[280] Nihat Falay, 'Özelleştirme Yöntemleri ve Sorunlar', **Özelleştirme Tartışmaları**, s.31. Sosyal ve siyasi etkinliğin bir yönü de bir ülkenin ulusal sanayiye sahip olmasıyla yakından ilgilidir. 1974 Kıbrıs çıkarması sırasında ordunun ABD'ye bağlı olan Mersin Ataş Rafinerisi'nden akaryakıt almasının önüne geçilerek tek bir rafineriye malırum bırakılması da sadece iktisadi etkinliğin önemli olmadığını gösterir. (Emin Barlas, **Türkiye'de Kamu Varlığı: Özelleştirme Politikaları ve Sorunları**, (Basılmamış Doktora Tezi, Bursa, T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali İktisat Bilim Dalı, 2002), s.189.

ekonomik gelişme sürecinde anahtar rolünü üstlenmek gibi görevlere sahip olan KİT'lerin ekonomik performansını sadece kâr olgusuyla değerlendirmek yanlıştır.[281] Kaldı ki çözülüş uygulamaları altında bile KİT'ler, sadece beş yıl zarar etmiştir. Bu zarar yıllarının da Türkiye'nin geçirdiği iki önemli ekonomik krizden önceki döneme denk geldiği dikkate alınırsa KİT'lere yönelik eleştirilerin çok da haklı olmadığı görülecektir. Ayrıca bu zarar yılları, planlı kalkınma dönemi olan 1960-1980 yılları ile karşılaştırıldığında tablo biraz daha netlik kazanmaktadır. Bu dönemde KİT'ler, sadece beş yıl zarar ettiklerine göre, kâr-zarar dengesi açısından 1980-2000 döneminin bir önceki dönemden pek de bir farkı yoktur. Ancak burada gözden kaçmaması gereken bir başka önemli nokta, KİT'lerin kâr seviyesinde önemli bir etken olan KİT fiyat seviyesinin durumudur. KİT'lerde üretilen malların ve hizmetlerin fiyatları, 24 Ocak kararlarıyla birlikte serbest bırakılmış ve bu fiyat artışları bir oranda suni bir kâr artışının yaşanmasına yol açmıştır. KİT fiyatlarının serbest bırakılması amacının bu kuruluşların da serbest piyasa içerisinde özgürce hareket etmelerini sağlamak olmadığı unutulmamalıdır. Buradaki temel amaç, kamu kesiminin finansman yapısını vergilendirmeden fiyatlandırmaya doğru çevirmektir. Böyle bir amaç da kuşkusuz otuz yıllık bir zaman diliminin sonucunda daha yoksul bir toplum ortaya çıkarmıştır.

TABLO-24

KİT'lerin Kâr-Zarar Durumları[282]

Yıllar	Kar / Zarar (milyon TL)
1980	72.112 (Kâr)
1981	163.133 (Kâr)

[281] Patrick Plane, 'Privatization and Economic Growth: Reflections and Observations', **Privatization at The End of The Century**, (Ed:Herbert Giersch), Publications of The Egan-Sohmen-Foundation, Heidlberg, 1977, s.30.

[282] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1980, 1982, 1984, 1989, 1992, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

1982	245.918 (Kâr)
1983	251.812 (Kâr)
1984	1.278.744 (Kâr)
1985	1.336.411 (Kâr)
1986	1.215.246 (Kâr)
1987	1.435.164 (Kâr)
1988	2.968.046 (Kâr)
1989	5.176.674 (Kâr)
1990	78.000 (Kâr)
1991	19.676.000 (Zarar)
1992	26.524.000 (Zarar)
1993	43.120.000 (Zarar)
1994	86.980.000 (Zarar)
1995	24.256.000 (Kâr)
1996	212.260.000 (Kâr)
1997	566.167.000 (Kâr)
1998	1.108.971.000 (Kâr)
1999	1.279.443.000 (Kâr)
2000	121.561.000 (Zarar)

Burada dikkat edilmesi gereken bir diğer nokta da KİT'lerin zarar nedenlerine ilişkindir. Bu konuda iki temel neden ön plana çıkmaktadır: Birincisi, bu süre zarfında KİT'lerin kapasitelerinin üzerinde görevlerle yükümlendirilmesidir. Örneğin, 233 sayılı KHK'ye göre; kuruluşların yatırım programları hazırlanırken kuruluşların finansman ihtiyaçlarının ve yatırım kapasitelerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir. Oysa devlet desteğinin kesildiği ve bu kuruluşların yabancı kaynaklara mahkûm edildiği bir dönemde KİT'lere kapasitelerinin üstünde görevler verilmiştir. Bu durum da KİT'lerin finansman yapılarını bozarak zarar etmelerine yol açmıştır. İkinci neden, birinci nedenin önemli bir parçası olan finansman sorunudur. 1980'den sonra yapılan bütçe transferlerinin miktarı, KİT'leri finansman açısından rahatlatacak olumlu bir özelliğe sahip değildir. 1983'de temini gereken finansman ihtiyacı, iki buçuk kat iken; 1986'da bu ihtiyacın otuz beş kata çıkması da KİT'lerin

nasıl yalnız bırakıldıklarını göstermektedir. KİT'lere yapılan bütçe transferlerinin toplam bütçe transferlerindeki oranı da KİT'ler için kötü bir tablo ortaya koymaktadır. 1980'de %50.4 olan bu oranın 1989'da %7.7'ye düşmesi[283] bu kuruluşların piyasa ilişkileri içerisinde öksüz bırakıldıklarını göstermektedir. Oysa bu dönemde devlet düzenli olarak KİT'lere kaynak yardımında bulunmuş olsaydı, KİT'ler bugün daha sağlıklı bir yapıya sahip olurlardı. Örneğin, 1990'lı yıllarda Hazine, %75 oranında KİT'lere faiz verebilecek durumdayken bu destekten KİT'leri mahrum bırakmasıyla KİT'ler, %250 gibi korkunç bir faiz rakamıyla dış krediye başvurmak zorunda kalmışlardır.[284]

TABLO-25
Bütçe Transferleri Açısından KİT'ler[285]

Yıllar	Bütçe Transferleri (milyon TL)	Temini Gereken Finansman İhtiyacı (milyon TL)
1983	293.316	722.799
1984	903.683	1.797.133
1985	240.255	1.605.485
1986	47.388	1.705.543
1987	303.528	1.666.944
1988	706.411	3.409.323
1989	1.024.075	4.650.733
1990	1.265.000	6.416.000
1991	12.200.000	19.549.000
1992	8.170.000	20.124.000
1993	27.339.000	46.672.000
1994	21.000.000	36.576.000
1995	45.488.000	74.141.000
1996	53.158.000	95.819.000

[283] Oğuz Oyan, 'Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler', **Özelleştirme Tartışmaları**, s.185.
[284] Korku Boratav, 'KİT'ler ve Özelleştirme', **Tekelci Sermayenin Haçlı Seferi Özelleştirme**, s.135.
[285] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1984, 1989, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

1997	123.640.000	242.116.000
1998	157.265.000	437.043.000
1999	416.800.000	712.821.000
2000	885.908.000	1.621.902.000

Ayrıca KİT çözülüş sürecinin en önemli aracı olan özelleştirme uygulamalarında kâr olgusu, tek kriter ise neden kâr sağlayan KİT'ler, özelleştirilen ilk kuruluşlardır? Örneğin, özelleştirme kapsamındaki TÜPRAŞ, ilk 500 sanayi kuruluşu sıralamasında ilk sırayı almaktadır ve devlete yük olmak bir yana en çok katkı sağlayan, ulusal güvenliğe hizmet eden ve diğer sektörleri besleyen bir kuruluştur. TÜPRAŞ örneği de bu çerçevede asıl kaygının politik olduğunu ortaya koymaktadır. Kâr-zarar konusunda değinilmesi gereken bir diğer nokta da, özelleştirmenin iddia edildiği gibi her zaman KİT'lere verimlilik ve etkinlik getirmekten uzak olduğudur. Özelleştirme taraftarlarının bu konudaki iddiasını çürüten en önemli örneklerden biri, KARDEMİR'dir. KARDEMİR, özelleştirmeden sonra ekonomik açıdan rahatlamak bir yana, hiçbir zaman eski günlerine dönememiş ve her günü biraz daha sıkıntılı geçmiştir. Sürekli olarak zarar ettiği gerekçesiyle 1994'de özelleştirilen KARDEMİR, 1994 yılını 6.885 milyar TL zararla kapatmışken bundan sonraki yıllar kendisi için daha kötü bir tablonun ortaya çıktığı bir dönem olmuş ve 1999'da 30.499, 2001'de 118.631 ve 2002'de 121.916 milyar TL zarar etmiştir.[286] Yani KARDEMİR bir KİT iken daha başarılı bir performans ortaya koymuştur. Sürekli zararla çalışan KARDEMİR, borçları konusunda da hiç parlak bir tablo yaşamamaktadır. Şirket, 2001 yılında 38 trilyon 110 milyar faiz borcu ödemişken; bu rakam 2002 yılında 86 trilyon 888 milyara çıkmıştır.[287] Yaşanan bu ekonomik sıkıntılar nedeniyle KARDEMİR Yönetim Kurulu, 24 Ocak kararlarının 22.

[286] "http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/kardemir1.htm", (01.03.2004)
[287] "http://www.evrensel.net/03/04/11/ekonomi-html#3_91969.php", (12.11.2003)

yıldönümünde, hükümete yaptığı bir başvuruda ham madde temini, nakliye konusunda yaşanan problemler ve ağır borç yükü altında ezildiklerini açıklarken, taleplerine olumlu bir cevap alınamaması durumunda fabrikanın kapatılabileceğini belirtmişlerdir.

KİT'lerin özelleştirilme uygulamalarında baş tacı edilmesinin bir başka gerekçesi, bu kuruluşların ekonomide tekel oluşturdukları iddiasıdır. Bu iddianın doğru olduğu kabul edilse bile, tekelci yapıya sahip KİT'lerin özelleştirilmeleri daha büyük bir tehlike taşımaktadır. 2000 yılının verilerine göre; Türkiye'de tekelleşmenin %50'leri aşması da bu tehlikenin boyutunu göstermesi bakımından önemli bir rakamdır.[288] Aynı durum, İngiltere'de de ortaya çıkmıştır. 1986'da blok satış usulüyle özelleştirilen British Gas'dan sonra sektöre başka firmalarının girişinin fiilen önlenmesi, tekelleşme eğiliminin sadece Türkiye'ye özgü bir olgu olmadığını göstermektedir.[289] Tekelci bir KİT'in özel sektöre devri sonucunda özel teşebbüs, işletmenin bu tekelci yapısını sömürerek kârını en üst seviyeye çıkarmak için çalışacaktır.[290] Böylece özel sektör, özelleştirmeyle birlikte birçok kazanımlar elde edecektir. Örneğin, bir tesis kurmak için uzun süreli yatırımlarla uğraşmak zorunda kalmayacaktır. Ne de olsa kendisine aynı kapasitede bir kuruluşu kurmanın daha altında bir

---

[288] Ekonominin bütününde görülen tekelleşme eğilimi alt sektörlerde de kendini hissettirmektedir. Örneğin, 2000 yılının verilerine göre, kimyasal gübre ve tarımsal ilaçlar sanayii sektöründe iki şirket piyasanın %46.22'sine, nişasta ürünleri sektöründe dört firma piyasanın %96.57'sine ve cam ve seramik sektöründe en büyük dört firma piyasanın %72'sine sahiptir. Çimento sektörü ise yaşadığı yabancılaşma yoğunluğu ile birlikte tekelleşme eğilimlerinin en çok hissedildiği sektördür. Örneğin, Batı Çim ve Çimentaş şirketleri Ege Bölgesi'ndeki arzın %65'ini karşılarken Marmara Bölgesinde de dört firma piyasanın %80'ini karşılamaktadır. Sonay Bayramoğlu, 'Özelleştirme Döneminde Tekelleşme Eğilimi:Rekabet Kurulu Kararlarına Dayalı Bir Çözümleme', **Tartışma Metinleri**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, No:61, Ankara, (Aralık-2003), s.9-18.

[289] Karataş ve Öniş, **age.**, s.19.

[290] Bös, **age.**, s.34.

maliyetle kamu kuruluşları satılmaktadır. Özel sektörün sağladığı ikinci avantaj, kendisini rekabet ortamında zorlayacak kamu kuruluşlarının piyasanın dışına itilmesidir. Fiyat düzeylerini serbestçe tayin edebilecek olan özel teşebbüsler bu şekilde kârlarını en çoklaştırabileceklerdir.[291]

KİT'lerin özelleştirilmesiyle ekonominin kazanacağı söylenen bir gelişme de sermayenin tabana yayılmasıdır. Bu gerekçe de en başta teorik olarak yanlıştır. Çünkü KİT'ler, zaten devletin kamu hizmeti sunma görevi ile donatılmış kamu tüzel kişilikleri olma nitelikleriyle dolaylı anlamda topluma ait olan kuruluşlardır. Oysa KİT'lerin özel sektöre satışı sermayeyi tabana yaymak bir yana sermayenin bir kaç kuruluşun ya da kişinin elinde toplanmasıyla sonuçlanmıştır. Örneğin, 1995 yılında işçilerin KARDEMİR'deki hisse payı %51.8 iken 1999 yılında gerçekleşen sermaye arttırımı sonucunda işçilerin payı %32.8'e ve 2000 yılında %24.6'ya düşmüştür.[292] İşçilerin payında görülen bu düşüş, işçilerin şirketteki gücünün azaldığını ve KARDEMİR'de gerçekleşen özelleştirme modelinin, aslında yönetime katılımı sağlama amacından uzak olduğunu ortaya koymaktadır. 1999 yılında bir İngiliz şirketine 30 milyon Dolarlık hissenin satılması da özelleştirmede yaşanan bu çarpıklığın güzel bir ifadesidir. Ayrıca gelir dağılımı bakımından en zengin kesimle en fakir kesim arasındaki uçurumun inanılmaz boyutlara geldiği ülkemizde hangi sermaye ve hangi tabandan bahsedilmektedir?

Ekonomik bir amaçtan ziyade politik bir tercih olan özelleştirme kavramının ana hedefi, serbest piyasa ekonomisine

---

[291] KİT'lerin özelleştirilmesinin en çok sermaye kesimine hizmet ettiğinin bir sonucu da Meksika'da yaşanmıştır. Meksika'da telekomünikasyon sektöründe yaşanan özelleştirme uygulamasından sonra bu alana ABD'nin egemenliğinde olan bir konsorsiyum egemen olmuştur. Bu şirket, rekabetin olmadığı iç piyasada fiyatları yüksek tutarak büyük karlar elde etmiştir. (Brendan Martin, 'Dünyada Özelleştirme', **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XVIII, Sayı:164, (Şubat-1994), s.10-11.)

[292] KARDEMİR Karabük Demir-Çelik Sanayi ve Ticaret A.Ş., **2000 Yılı Faaliyet Raporu**, s.6.

dayalı bir sistem kurmak değildir. Asıl amaç, KİT'lerin daha doğrusu kamunun hiç payı olmadığı ve özel sektörün egemenliğinde yaşayacak olan bir ekonomik sistem yaratmaktır. Çözülüş uygulamaları altında KİT'lerin yatırımlarının düzenli olarak azaltılması ve son aşamada ekonomi sahnesinden silinme çalışmaları da bu amaca hizmet etmektedir. Kuruluş ve gelişme yıllarından daha farklı olarak birkaç alanla yatırımlarının sınırlandırılmalarına rağmen KİT'ler, 1980-1990 yılları arasında toplam yatırımlar içinde hiç de azımsanmayacak bir yer edinmişlerdir. Ancak regülasyon politikalarıyla devletin sadece düzenleyici görev üstlenmeye başladığı 1990'lı yıllar, yatırım açısından KİT'lerde olumlu gelişmelere sahne olamamıştır. 1980 yılında %20'ler civarında seyreden yatırım payı, yirmi yıllık dönemin sonunda %7'ler seviyesine kadar inmiştir. KİT'lerin özellikle 1990 yılıyla birlikte yaşadığı toplam yatırım oranındaki azalmalar, bu kuruluşların kötü performans göstermelerinden değil, çok sayıda KİT'in özelleştirilmesinden kaynaklanmaktadır. KİT'lerin olumsuz bir performans göstermediğinin en önemli göstergelerinden biri de yatırımlarının programlara göre gelişme düzeylerinde yatmaktadır. KİT'ler, 1980-2000 yılları arasında kendilerine verilen yatırım görevlerini bir iki yıl dışında %90 gibi yüksek bir rakamla gerçekleştirme başarısına ulaşmışlardır.

Tablo-26
Yatırımlar Bakımından KİT'ler[293]

Yıllar	Değer (milyon TL)	Toplam Yatırımlar İçindeki Oranı (%)	Yatırımların Programa Göre Gelişme Durumu (%)
1981	287.903	22	105
1982	418.177	25	107

[293] T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 1984, 1989, 1995, 1998 ve 2000 yılı genel raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır.

1983	533.483	22	96
1984	713.231	21	108
1985	2.107.024	38	117
1986	2.904.519	33	112
1987	4.465.798	31	95
1988	5.419.860	22	104
1989	7.407.223	19	98
1990	11.733.955	16	92
1991	17.783.846	17	92
1992	24.989.149	14	85
1993	37.113.319	12	82
1994	72.194.543	8,5	102
1995	97.330.484	5,2	80
1996	257.548.000	7,8	85
1997	482.248.000	6,5	84
1998	994.744.000	7,2	78
1999	1.035.201.000	***	57
2000	2.141.421.000	***	79

Eğer temel amaç, ekonomide sadece serbest piyasa modeli yaratmak olsaydı KİT'lerin de piyasa mantığında özgürce çalışmalarının sağlanması amaçlarıyla gerekli düzeltimler yapılabilirdi. Çünkü serbestleştirme bir firmanın etkinliğini arttırmada özelleştirmeden daha etkili bir yoldur.[294] Bu bağlamda karma ekonomiye dayalı, bütçeye yük oluşturmayan ve serbest piyasa mantığında çalışan bir sistem arzulanıyorsa bu modele uygun olan bir KİT yapılanması tercih edilmelidir. Bu yapılanma için de öncelikle, KİT'lerin ekonomideki pozisyonları açıkça ortaya konmalıdır. İkinci olarak, her kuruluş için planlar hazırlanmalıdır. Üçüncü olarak, yönetimde özerklik sağlanarak KİT'lerin üzerindeki olumsuz siyasi baskılar mümkün mertebe azaltılmalıdır.[295]

Türkiye için otuz yıldır gündemde olan özelleştirme kavramı, temel iddiasından yoksun bir şekilde kârlı girişimlerin

[294] Saunders and Harris, age., s.22.
[295] Kahlı, age., s.194.

özel sektöre devri ile kısa vadede devlete gelir sağlamanın bir amacı haline gelmiştir. Oysa 1984-2003 tarihleri arasındaki özelleştirme gelir ve harcama dengesine baktığımızda bu amacın da arzulanan sonuçlar doğurmadığı görülmektedir. Çünkü bu dönemde 8.6 milyar Dolarlık satış yapılmasına karşın, ancak 7.2 milyar Dolar tahsil edilebilmiştir.[296] Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirin yarısının özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara ilişkin ödemelere ayrılması da aslında sorunun salt bir mülkiyet değişimini sağlamak olduğunun bir örneğidir. Özelleştirme gelir ve harcamalarında yaşanan bu çarpıklık, OECD'nin hazırlamış olduğu ve çeşitli ülkelerin gelir-harcama denklemini gösteren tabloda da net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu tabloya göre; 1990-2001 yılları arasında İtalya 111.295 milyon Dolar, Fransa 72.217 milyon Dolar ve İngiltere 42.808 milyon Dolar özelleştirme geliri elde etmişken; Türkiye, sadece 7.354 milyon Dolarlık gelir elde edebilmiştir.[297] Aslında buradaki gelir-harcama dengesizliği de çok büyük bir anlama sahip değildir. Çünkü özelleştirmeden elde edilen ya da edilecek olan kazanımlar ya da kayıplar, hep kısa vadede değerlendirilmektedir. Oysa Türkiye Cumhuriyeti, KİT'leri özelleştirmekle birlikte bu şirketlerin gelecek kazançlarını yitirmektedir.

---

[296] 2004 yılından sonra yaşanan hızlı özelleştirme uygulamaları sonucunda ise 2000'li yıllara kıyasla çok büyük miktarlarda özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiş ve bu işlemlerden 2004 yılı öncesine göre oldukça fazla gelir elde edilmiştir. 1986-2003 yılları arasında toplamda 8.2 milyar Dolar tutarında özelleştirme uygulaması yapılmışken; 2004-2007 yıllarını kapsayan dönemde yapılmış olan 21.9 milyar Dolarlık özelleştirme işlemi ile toplam rakam 30.1 milyar Dolara yükselmiştir. (T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2007 Yılı Faaliyet Raporu**, 2008.)

[297] "http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ulkeler_dağilim.htm". (01.03.2004)

E. DEĞERLENDİRME

24 Ocak 1980 kararıyla benimsenen serbest piyasa modelinde kendisine ihtiyaç duyulmayan KİT'ler, bu yılla birlikte ilk önce etkisizleştirilmeye çalışılmış bu politikaların başarılı olmasıyla da çeşitli nedenlerle özelleştirilme kapsamına alınmıştır. Ülke ekonomisinin kamburu olarak görülen bu kuruluşların bir an önce tasfiye edilmesi amacıyla Anayasa'nın kırk yedinci maddesine 1999 yılında özelleştirme hükmü eklenmiştir. Kamu kavramına tahammül edemeyen bir anlayışın ürünü olan bu hüküm değişikliği, devletleştirme ile özelleştirmeyi aynı madde içerisinde anarak KİT'lerin bir an önce iktisadi sahadan uzaklaştırılmasının temel amaç olduğunu bir anlamda anayasal bir ilke haline getirmiştir. Yani amaç, 1980'lerin başında iddia edildiği gibi serbest piyasa modelinin gerçekleştirilmesi için özelleştirme değildir. Artık temel amaç, kayıtsız şartsız kamu varlıklarının satışıdır.

Azgelişmiş ülkelerin ve Türkiye'nin içine düştüğü ekonomik darboğaz nedeniyle sihirli bir değnek olarak önerilen özelleştirme akımı, ilk ve en önemli etkisini KİT'ler üzerinde göstermiştir. 1980'den itibaren gerek beş yıllık kalkınma planlarında gerekse de hükümet programlarında benimsenen serbest piyasa modeli çerçevesinde KİT'lere karşı olumsuz bir tavır takınılmıştır. 1965 yılıyla başlayan ancak 1980'den sonra daha da belirginleşen KİT anlayışındaki bu değişiklikler, doğal olarak KİT kavramının da anlam değiştirmesine yol açmıştır. KİT'lerin gelişme yıllarının ikinci halkasını oluşturan 1960-1980 döneminin sonuna doğru verimlilik ve kârlılık kavramıyla tanışan KİT'ler, 1980 yılından sonra ise sadece kârlılık kriteriyle faaliyette bulunan kuruluşlara dönüştürülmüştür.[298] KİT'lerin

[298] KİT'lerin iyi çalışıp çalışmadıklarının değerlendirilmesi sadece kar-zarar dengesinde yatmaz. Burada değerlendirilmesi gereken husus, KİT'lerin görevlerini ne

tanımlama probleminde yaşanan bu değişiklikler, doğal olarak personel ve denetim konularında da önemli farklılaşmaların yaşanmasına neden olmuştur. Geçmişten günümüze istihdam konusunda birçok işleve sahip olan KİT'ler, özelleştirme faaliyetleri sonucunda çok sayıda kişinin ekmek kapısı olmaktan çıkarılmış ve esnek istihdam ilkelerine uygun olarak çalışacak insanlarla doldurulmuştur.[299] Denetim alanında da bağımsız bir işletme olarak çalışmasının önüne geçilerek çok sayıda kurum ve kuruluşun denetimine sokulmuş olan KİT'ler, özerkliklerinin zedelenmesiyle siyasi iktidarların elinde bir nevi oyuncak olmuştur.

Uygulanan ekonomik modelin KİT kavramını bu şekilde dönüştürdüğü bir ortama paralel olarak KİT'ler, devlet desteğinden de yeterince yararlandırılmamış ve sonuç, her geçen gün gittikçe bozulan mali yapıları olmuştur. Büyük finansman problemleri yaşayan KİT'ler, Hazine'den yeterli desteği alamayınca yabancı kaynaklara başvurmak zorunda kalmış ve bu durum da gittikçe artan faiz borcu altında ezilmeleriyle sonuçlanmıştır. KİT'lere karşı bu şekilde bir politika izlenmesinin en önemli nedeni, KİT olgusunun daha önceki dönemlerden farklı bir noktaya gelmesiyle ilgilidir. Artık KİT'ler de özel teşebbüs kuruluşları gibi kârlılık güdüsüyle çalışacak, bu kriteri yeterince yerine getiremeyenler ise ya özelleştirilecek ya da kapatılacaktır. Yani gelinen noktada ne kamu hizmeti kavramı, ne bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, ne de istihdam sağlama işlevi bu kuruluşların temel kaygıları değildir.

ölçüde yerine getirip getiremedikleridir. (Güneri Akalın, **KİT'ler ve Özelleştirilmeleri**, Gazi Kitabevi, Başak Matbaacılık, Ankara, 2003, s.31.)

[299] 2002 tarihli niyet mektubunda da KİT'ler istihdam açısından ele alınmış ve yaklaşık 40.000-60.000 civarında fazla bir istihdamın olduğu belirtilerek bu ihtiyaç fazlasının bir an önce azaltılacağı taahhüt edilmiştir.

SONUÇ

Prof. Nikola Balog'a göre KİT'ler, modern devletin ekonomik ve sosyal hayattaki en önemli aracıdır. Türkiye Cumhuriyeti de 1930'lu yıllar ile birlikte toplumunun kendisinden beklentilerinin artması sonucunda tüzel kişiliğe sahip olan ve özerk bir yapıda çalışan KİT'leri modern devletin iktisadi alandaki en önemli yapı taşı olarak ekonomi sahnesine kazandırmıştır. Bugün gelinen noktadaki KİT olgusunu daha iyi anlayabilmek ve yıllar içinde KİT'lerin nasıl bir değişim ve dönüşüm geçirdiklerini görebilmek için yapılan zamansal bölümlemeler bize önemli sonuçlar sunmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'ndan Türkiye Cumhuriyeti'ne güçlü bir sanayi yapısı kalmamıştır. Büyük ölçüde özel sektöre ve yabancılara ait olan işletmeler, ülkenin bir-iki şehrine sıkıştıklarından bir ülke ekonomisinden bahsetmek mümkün değildir. Birinci Dünya Savaşı sırasında da güçlü bir sanayi yapısına sahip olunamamasının doğurduğu olumsuzluklar, sanayileşmeyi yeni devletin çözmek zorunda olduğu en büyük sorun olarak öne çıkarmıştır. Bu nedenle 1923-1930 yılları, siyasi bağımsızlığın ekonomik bağımsızlıkla pekiştirilebileceğinin düşünüldüğü bir dönem olmuştur. Ancak bu dönemde Kemalist kadro, dışsal ve içsel koşulların zorlamasıyla ekonomiyi tam anlamıyla yönetebilme şansından mahrum kalmıştır. Bu bağlamda Cumhuriyet'in ilk yılları, devletin ekonomide sadece yönlendirici olduğu ve özel sektörün önceliğinde gerçekleşecek bir kalkınma programının benimsendiği bir niteliğe sahiptir. 1930'lara kadar uygulanan ve devletin sadece yönlendirici konumda olduğu liberal ağırlıklı bu politikaların beklenen sonuçları vermemesi Cumhuriyet Türkiye'sini yeni arayışlara itmiştir.

Yeni arayışların sonucu "devletçilik" politikası olmuştur. Devletçilik olarak tanımlanan ve hem kamu hem de özel kesimi

barındıran gelişme modeli, 1929 ekonomik buhranının etkilerini en aza indirmesi ve iktisadi gelişmeye bir dinamizm getirmesi dışında ülke ekonomisine KİT'ler gibi çok önemli kuruluşları kazandırmıştır. Devletçi politikaların egemen olduğu ve 1950 yılına kadar devam eden bu dönemde önemli ekonomik başarılar elde edilmesinin önemli bir nedeni, ülkenin kalkınma programının kamu öncülüğünde beş yıllık sanayileşme planları doğrultusunda yönlendirilmesidir. Bu planlarda madencilik, imalat, enerji ve ulaştırma sektörlerinde hızlı bir yatırım programı hedeflenmiş ve bu programların en önemli aracı KİT'ler olmuştur. Bu bağlamda kalkınmanın en büyük gücü olarak görülen KİT'ler, sermayesinin tamamı devlet tarafından karşılanan kuruluşlar olarak ana sanayilerin kurulması, teknolojik gelişimi sağlama, sermaye birikimine katkıda bulunma ve güçlü bir istihdam kapısı olma gibi temel işlevleri yerine getirmişlerdir. KİT'lerin tüzel kişiliğe sahip olup, idari ve mali özerklik içinde çalışmaları da bu kalkınma ihtiyacına ve amacına yöneliktir. Kalkınma programında KİT'lere atfedilen önemin bir göstergesi de bu kuruluşların yönetim yapısının önemli bir unsuru olan Genel Kurul'un oluşum şeklinde görülmektedir. Maliye Bakanı'ndan Sayıştay Başkanı'na kadar çok geniş bir perspektifte oluşturulan bu birim de topyekün kalkınma hedefinin KİT'lerdeki bir yansımasıdır. Yönetim kurullarının oluşum biçiminin her teşekkülün özel yasasında tespit edileceğinin belirtilmesi de KİT'leri özerk kılma çabasının bir sonucudur. KİT'lerin kuruluş dönemlerinde özerk bir yapıya sahip olduklarının son bir göstergesi ise denetim konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu kuruluşların sadece Umumi Murakabe Heyeti ile ilgili bakanlığın denetimine tabi tutulmaları ve bu heyetin yapacağı denetimin ekonomik ve sınaî esaslarla sınırlı kalması, KİT'lerin daha serbest bir ortamda çalışmalarını sağlamayı amaçlayan düzenlemelerdir.

KİT'lerin gelişme dönemi olarak nitelendirdiğimiz 1950-1980 yılları, kuruluş döneminden daha farklı özelliklere sahiptir.

Türk ekonomisi çoğu zaman sanıldığı gibi 1980'lerden sonra uluslararası örgütlerin etkisine girmemiştir. Bu etki, Türkiye'nin 1947'de IMF, IBRD (WB) ve OECD'ye üye olmasıyla başlamıştır. Türkiye, bu örgütlerin direktifleri doğrultusunda 1950 yılıyla birlikte ekonomide daha farklı bir anlayışı benimsemeye başlamıştır. Ancak bu dönüşüm sürecini etkileyen içsel faktörler de gözden kaçırılmamalıdır. 1930'lu yıllarda başlayan devletçi kalkınma iktisadına bir tepki de yerli özel sermaye kesiminden gelmiştir. Özel kesim, sanayileşmeye karşı olmamakla birlikte sermayenin büyük bir kısmının devletin elinde toplanmasından her zaman büyük bir huzursuzluk duymuştur. Bu rahatsızlık, 1950'de yeni iktidarın çatısı altında KİT'lere karşı adeta düşmanca bir tavra dönüşmüştür. Yaşanan iktidar değişikliği ve Batı eksenli bir politika benimsenmeye başlanması ise sonuçta kamu ekonomisinin ihmal edildiği bir düzenle noktalanmıştır. Bu ihmalin arkasında bazı raporların da etkisi görülmektedir. Bu raporların ortak yönü, kamu girişimciliğinin azaltılması, ekonomide özel sektöre öncelik verilmesi, KİT çalışanlarının statüsünün değiştirilmesi ve yabancı sermayeye önem verilmesi gerekliliğinin vurgulanmasıdır. Daha çok uluslararası konjonktürün biçimlendirdiği bu çerçevede KİT'lerin nasıl daha özerk bir yapıya sahip olabilecekleri tartışılmamış ve ana tartışma konusu bu kuruluşların özelleştirme noktasında düğümlenmiştir. Yani 1950-1960 döneminde özel sektörü güçlendirme ve destekleme çalışmalarının benzerleri KİT'lerde görülmemiştir.

KİT'lerin gelişme yıllarının ikinci halkası olan 1960-1980 dönemi, aslında KİT politikası bakımından 1950-1960 döneminden çok büyük farklılıklar arz etmemektedir. Bu dönemin tek farkı, uygulanan iktisat politikalarının "plan" doğrultusunda yönlendirilmesi ve tarımdan ziyade sanayiye önem verilmesidir. Türkiye'nin bu şekilde bir politika benimsemesinde her ne kadar içsel faktörlerin izleri görülse de Sovyetler Birliği ile tekrar sıcaklaşmaya başlayan ekonomik ilişkiler de etkilidir. Türkiye, bu

aşamada 1963 yılından sonra beş yıllık kalkınma planları ile özel sektörü ve kamu sektörünü harmanlayabildiği ölçüde kalkınmayı amaçlamıştır. Ancak bu noktada karşımıza iki soru çıkmaktadır: İlk soru, planlamada özel sektörün konumunun ne olacağıdır? İkinci soru da, planlamadan neyin amaçlandığıdır? Birinci plan dışındaki bütün kalkınma planlarının özel sektöre daha çok önem vermesi ve devletin özel sektörün dinamizmine kesinlikle sahip olmadığının ileri sürülmesi, aslında nasıl bir planlama anlayışının benimsendiğinin izlerini vermektedir. İlk planda KİT'lerin yatırım alanlarının sınırlandırılmaması, bu kuruluşların bağımsız işletme yapılarına sahip kılınmasının amaçlanması ve yatırımlarının öz kaynaklardan karşılanmasının hedeflenmesi, KİT'lere önem verildiğini göstermektedir. İkinci planla birlikte ise bu planlamanın kapitalist sistemin plan anlayışına göre kurulduğunun pek çok açıdan ortaya çıkması,[300] 1950'li yıllarda benimsenen iktisat modelinin bir anlamda devamına yol açmıştır. Kalkınma planlarında görülen bakış farklılığı, doğal olarak KİT'lerde de yansıma bulmuş ve KİT'ler kuruluş dönemlerinden daha farklı işlevlerle donatılmıştır. Artık KİT'ler, özel sektöre destek olma, sermaye birikimine katkı sağlama, piyasa düzeninin aksaklıklarını giderme ve fiyat istikrarını sağlamada bir araç olma görevleriyle siyasi iktidarların ellerinde esnek-oynak bir araca dönüşmüştür.

KİT'lerin ekonomideki bu işlevleri, bu kuruluşların tanımlarına da yansımış ve 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı kanunla sermayenin yarısına devletin sahip olması yeterli görülmüştür. Yani bir kuruluşun KİT sayılma eşiği düşürülmüştür. Ne var ki kuruluşlarında yaşanan bu kolaylıkları, KİT'lerin faaliyetleri için söylemek mümkün değildir. İşlevlerini, özel sektörcü beş yıllık kalkınma planları ve yıllık yatırım programlarına uygun olarak yerine getireceklerinin belirtilmesi,

---

[300] Cahit Talas, 'Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler', **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, C.XVII, Sayı:3-4, (1962), s.7-8.

bu kuruluşların özerkliklerini zedelemiştir. 1960'lı yıllar ile birlikte KİT'lerin kârlılık ve kâr odaklı verimlilik kriterleriyle tanıştırılması da kalkınma planları ve hükümet programlarında beliren ekonomideki dönüşümün KİT'lerdeki yansımalarıdır. Yani KİT kimliği özel sektör kuruluşu kimliğine doğru kaymaktadır. 1960'larda KİT'lere sızan ve 1980'li yıllarda KİT'lerin temel unsurları olacak olan kâr odaklı verimlilik ve kârlılık kriterleriyle KİT'leri değerlendirmek doğru değildir. Öncelikle bu ilkeler, özel sektörde geçerli olan çalışma prensipleridir. Oysa KİT'ler, bir özel sektör kuruluşu değildir. Örneğin 1980'li yılların başında KİT'lerin kâr elde etmelerinin en önemli nedeni, mal ve hizmet fiyatlarının serbest bırakılmasıdır. Ana amacı kamu hizmeti sunmak olan bir kuruluşun ürettiği malların ve sunduğu hizmetlerin fiyatlarının serbest bırakılması ne kadar kâr getirirse getirsin burada asıl önemli olan nokta, bu durumdan toplumun ne kadar fayda sağlayıp sağlayamadığıdır. Öte yandan verimlilik kavramı, KİT'lerde kâr odağına değil, kalkınma odağına oturmaktadır. KİT'ler için verimlilik, kamu hizmeti kavramıyla özdeştir. Geçmişten günümüze dek sanayileşmenin en önemli aracı olan, geniş bir istihdam alanı sağlayan, özel sektöre girdi sağlayarak onlara destek olan ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarını en aza indirmeye çalışan KİT'leri bu noktada verimli olarak görmek gerekmektedir.

1960 yılıyla başlayan planlı dönemde de devam eden özel sektörcü gelişme modeli, KİT'lerin personel sisteminde de yansıma bulmuştur. 1959'da sözleşmeli personelin önemli bir aşaması olan "teknik personelliğin" başlaması ve 440 sayılı kanunda ilk kez "sözleşmeli personel" olgusundan bahsedilmesi personel statüsünde de özele doğru bir kaymanın netlik kazanmaya başladığının belirtileridir. 1970'de çıkarılan 1327 sayılı kanunla sözleşmeli personelin KİT'ler için dört istihdam türünden biri olarak sayılması, artık bu statünün KİT'ler için geçici ve istisnai olmaktan çıkıp kalıcı bir duruma geldiğini

simgelemektedir. Kimliklerinin zamanla özele doğru kaymasının yanı sıra KİT'lerin yönetim yapılarında 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu "demokratikleşme" havasının ve KİT'leri daha fazla kontrol altına alma isteğinin etkileri görülmektedir. 23 sayılı kanuna göre; Müdürler Kurulu'nun oluşumunda işçilerin, memurların, sendika ve mesleki kuruluş temsilcilerinin yer alması, bu durumun bir kanıtıdır. 440 sayılı kanun ise, her ne kadar Müdürler Kurulu yerine yine Yönetim Kurulu'nu getirmiş olsa da bu kurullara teşekkül bünyesinden de üç üyenin katılacağını belirtmesiyle katılımcılık anlayışını devam ettirmiştir. Ancak aynı yıl çıkarılan 468 sayılı kanun, aynı katılımcı anlayışı devam ettirmeyerek KİT yönetiminde önemli bir kuruluş olan Genel Kurul'u kaldırmış ve ayrıca KİT'lerde denetimi arttırabilmek amacıyla TBMM KİT Komisyonu'nu kurmuştur. Yani bu dönem için bürokrasinin genelinde olduğu gibi KİT yönetim yapısında da bir tezatlık göze çarpmaktadır. Bir yandan katılımcılık arttırılırken, bir yandan da KİT'ler daha fazla siyasal kontrole sokulmaktadır. KİT'lerin daha fazla kontrol altına alınmak istenmesini, bu dönem içerisinde çıkarılan çeşitli yasal düzenlemelerde de görmek mümkündür. Yüksek Denetleme Kurulu'nun TBMM Başkanlığı'na bağlanması, KİT'lerin TBMM tarafından da denetleneceğinin belirtilmesi, YDK'nin denetim unsurlarının idari, mali ve teknik olarak genişlemesi ve dolaylı olarak olsa da Bakanlar Kurulu'nun devreye sokulması hep bu amacın ürünleridir. KİT'lerin özel sektöre kaydırılan kimlikleri, bu kuruluşların mali yapılarını da etkilemiş ve KİT'ler, zamanla yabancı kaynaklara mahkûm olmaya başlamıştır. Yabancı kaynaklardan kaynaklanan ağır faiz borcu ise dönem sonuna doğru KİT'lerin mali açıdan pek de olumlu bir tablo gösterememeleriyle sonuçlanmıştır. Ancak bu durumun en önemli suçlusu bu kuruluşların kendileri değil benimsenmiş yeni politikanın kendisidir.

1980'li yıllar, küreselleşme politikaları adı altında Türkiye'nin ekonomik, politik ve toplumsal açılardan piyasacı dönüşümüne tanıklık etmiştir. 1980'den sonra Türkiye'de yaşanan ekonomik darboğazdan devletin sorumlu olduğu ve bu nedenle devletin ekonomik alanda küçültülmesi gerektiği tartışmaları başlamıştır. İşte, KİT'lerin özelleştirilme kapsamına alınması tam da bu tartışmaların merkezine oturmaktadır. Oysa 1961 Anayasası'nın 41. maddesine göre; kalkınma ödevi açıkça devlete verilmiştir. Yani ödevini yapamayan devlet, suçluyu KİT'ler olarak tespit etmiştir. Ekonominin kara tablosunda günah keçisi olarak görülen KİT'lerin bu dönemle birlikte faaliyet alanlarının daraltılma amacı, en net şekilde hükümet programları ve kalkınma planlarında görülmektedir. Önce altyapı yatırımlarıyla sınırlandırılan KİT'ler, zamanla bu alanlarını da özel sektöre bırakmaya başlamışlardır. Artık KİT'lerin yeni işlevi, altıncı beş yıllık kalkınma planında da dile getirildiği gibi yerli sanayiye ucuz girdi sağlamaktır.

Türkiye'de KİT'lerin özel sektöre satışını yalnızca özelleştirme olarak görmek doğru bir saptama olmayacaktır. Çünkü Türkiye'de KİT'leri yerli özel sektörün arkasında yabancı kuruluşlar almakta, dolayısıyla Türkiye için özelleştirme, aynı zamanda yabancılaştırma anlamına gelmektedir. Avrupa ülkelerinde yabancılara satışta çeşitli kotalar getirilmesine karşın, Türkiye'de böyle bir uygulama yoktur. Özellikle blok satış uygulamasıyla özelleştirme değil yabancılaşma yaşanmaktadır. 1986-2008 yılları arasında, Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarına baktığımızda ortaya çıkan durumun özelleştirme savunucularının iddia ettikleri sermayenin tabana yayılması teziyle pek bir ilişkisinin olmadığı görülmektedir. Bu dönemde yapılan KİT satışlarında halka arz %19'luk bir paya sahip iken, blok satışın toplamı %56'dır.[301] Burada gözden kaçmaması

[301] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri**, http://www.oib . gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm, (07.01.2009).

gereken bir başka nokta da devletin ekonomik açıdan dolaylı olarak yükünün azaltılmasına rağmen halkın üzerindeki yükün her geçen gün daha da artmasıdır. Yani özelleştirmede amaç, açıklandığı gibi zarar eden KİT'leri özel sektöre devrederek bu kuruluşların daha etkin ve verimli çalışabilmelerini sağlamak ve özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerle diğer alanlara yatırım yapmak değildir. Amaç, sosyal devleti ortadan kaldıran düzenlemelerle kamunun en kârlı ve stratejik alanlarını yerli/yabancı sermaye kesimine açmak olmuştur. Özelleştirme uygulamalarının her türlü vergi, resim ve harçtan muaf tutulması, kamu kuruluşlarının KHK'lerle satışa sunulmaları ve bu kuruluşların geleceğine başbakanın tek başına belirlediği Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun kararı ile yön verilmesi de bu amaca hizmet eden uygulamalardır.

1980'lerden itibaren özelleştirme sürecine sokulan KİT'ler, bu sürece tanımlarında yapılan büyük bir değişiklikle adım atmışlardır. KİT'ler, 1980'de çıkarılan bir kanunla iktisadi sahada faaliyet gösteren (İDT) ve kamu hizmeti niteliği ağır basan kuruluşlar (KİK) olarak ikiye ayrılmışlardır. Yani kamu hizmeti ve devletin ekonomik faaliyetleri kesin çizgilerle birbirinden ayrılmıştır. Dönüşüm, 4046 sayılı kanunla daha da önemli bir noktaya gelmiştir. Kamu hizmeti niteliği ağır basan KİK'ler, görevlerini artık kamu yararı doğrultusunda yerine getirecek, temel mal ve hizmet üretmeyeceklerdir. Zaten, 2003 yılında gündeme gelen Kamu Sermayeli Şirket Yasa Tasarısı (KSŞYT) da bu anlayışı devam ettirerek kamu sermayeli şirketleri (KSŞ), kamunun çoğunluk hissesine sahip olan ve ekonomik alanda ticari esaslara göre çalışan anonim şirketler olarak tanımlayarak kamu hizmetini ve temel mal ve hizmet üretmeyi kapsamına almamıştır. KİT'lerin artık tam bir özel sektör kuruluşu gibi algılanmaları personel konusunda da görülmektedir. Dönem içerisinde sözleşmeli personelin de yönetim kurulları tarafından işe alınması, bunların sayılarının 1985'ten 2000'e %138 artması, KİT

çalışanlarının kâr odaklı verimlilik ve kârlılık ilkelerine uygun olarak maliyet bilinci ile çalışacaklarının tespit edilmesi ve gelinen noktada işçi olarak tek bir istihdam biçimi olmasının planlanması, bu kuruluşların kamu kimliklerinin eritildiğinin kanıtlarıdır. Tanımlamada yaşanan çözülüş, kuruluşların yönetim yapılarında da ortaya çıkmaktadır. 1980'den sonra KİT yönetim kurulları Başbakan'ın, Maliye Bakanı'nın ve ilgi bakanın imzalarını taşıyan ortak kararnameyle belirlenmeye başlanmıştır. Yönetim kurullarının oluşumunu daha çok siyasallaştıran bu uygulama, doğal olarak liyakat ve başarı ilkelerini ortadan kaldırmış ve kuruluşların sürekli olarak siyasal müdahalelere maruz kalmasına neden olmuştur. Tanım, personel statüsü, denetim ve yönetim yapılarında büyük bir dönüşüm yaşayan KİT'ler, kamu kimliklerinden dolayı ekonomideki güçlerini de önemli oranda kaybetmişlerdir. KİT'leri iktisadi sahanın dışına itme gayretleri önce bu kuruluşları mali açıdan dar boğaza itme şeklinde gerçekleşmiştir. KİT'lerin mali yapılarının bozulmasının en önemli nedeni, bu kuruluşların artan finansman giderlerine sahip olması değildir. Asıl sorun, KİT'lerin finansman ihtiyacını karşılayacak istikrarlı bir yapının kurulamamış olmasıdır.[302] Mali açıdan yıpratılan KİT'ler, bilinçli bir işlevsizleştirme politikası sonucunda ekonomideki konumlarını zamanla sermaye kesimine bırakmışlardır. 1980'de toplam yatırımlar içerisinde %20'lerde gezen yatırım oranlarının dönem sonunda %7'lere düşmesi de bu işlevsizleştirme politikalarının sonuçlarıdır.

KİT'ler, kuruluşlarından bu yana kapitalist gelişme sürecinin önemli bir unsuru olmuşlardır. Bu kuruluşlar, Türkiye'nin ya da ulusal kapitalizmin bağımsız gelişimine hizmet etmekle birlikte; ulusal kalkınma, ulusal güvenlik ve sosyal adalet amaçlarına doğrudan katkı sağlayarak da salt birer ekonomik

---

[283] Öztin Akgüç, 'KİT'lerin Bugünkü Sorunları ve Çözüm Yolları', s.28., **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Yolları**, İ.Ü., İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları, Yalçın Ofset Matbaası, İstanbul, 1981.

birim olmadıklarını ortaya koymuşlardır. KİT'ler, bu amaçlara vergi kaçırmayarak, hayali ihracat yapmayarak, en başarılı şirketler arasında ilk sıraları alarak ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermeye çalışarak katkıda bulunmuşlardır. Çalışmada varılan sonuç, özel sektör kötü, kamu iyidir ya da tam tersi çıkarsamalara dayanmamaktadır. Bu çalışma, Türkiye'nin daha çok içsel koşullarından doğmuş olan KİT'lerin dışsal koşulların ağırlığını hissettirdiği ve ekonomik rasyonaliteden ziyade ideolojik kaygıların ağır bastığı bir ortamda özelleştirdikleri sonucuna varmakta ve güçlü bir kamu ekonomisinin varlığının özel sektör için de hayati bir önem taşıdığını ileri sürmektedir.

TABLO-27
KİT KAVRAMININ GEÇİRDİĞİ YAPISAL DÖNÜŞÜM

1930-1950 DÖNEMİ	1950-1980 DÖNEMİ	1980-2008 DÖNEMİ
-Topyekün kalkınma anlayışının bir uzantısı olarak sermayenin tamamı devlete aittir. - KİT politikalarının geniş bir perspektifte belirlenebilmesi amacıyla Genel Kurul'a katılımda çeşitlilik sağlanmıştır. - Yönetim Kurullarının her teşekkülün kendi özel yasasına göre oluşturulacağı belirtilerek KİT'lerin özerk çalışan birer birim oldukları vurgulanmıştır. - KİT'lerin özerkliklerini arttırmak amacıyla Yönetim Kurulu'na kimin başkanlık edeceği de teşkilat kanuna bırakılmıştır. - Genel Denetim Kurulu'nun yapacağı denetim iktisadi kriterlerle sınırlandırılarak bu kuruluşların rahat bir ortamda çalışabilmeleri amaçlanmıştır. - Memur ve işçi	- KİT'lerin özel sektörden farklılığını ortaya koyabilmek, faaliyet alanlarını sınırlayabilmek ve bu kuruluşların özel sektöre destek olmasını kolaylaştırabilmek amacıyla kesin bir KİT tanımı yapılmış ve kuruluşların kurulma süreci kolaylaştırılmıştır. - KİT'ler kanunla kurulmalarına karşılık Bakanlar Kurulu kararı ile tasfiye edilmektedirler. - KİT'ler ara ve yatırım malı üretimine yöneltilmiştir. Dönemin sonuna doğru ise sadece altyapı yatırımlarına girişebilecekleri belirtilmiştir. - KİT'lerin görevleri ekonomik gelişmeyi sağlama, özel sektöre destek olma, sermaye birikimine katkıda bulunma, piyasada beliren aksaklıkları giderme ve fiyat istikrarını sağlama olarak çeşitlilik kazanmıştır. - KİT'lerin faaliyetlerini kalkınma planları ve yıllık programlar dahilinde yerine getirecekleri belirtilerek özerlikleri	- 1980'den sonra KIT, İDT ve KİK'lerin çatı kavramı olmuştur. Böylece, devletin ticari görevleri ve kamu hizmeti sunması ikiye ayrılmıştır. - Sermayenin tamamının devlete ait olacağı belirtilerek KİT olma kapsamı daraltılmıştır. - KİT'lerin kurulması Bakanlar Kuruluna, tasfiyeleri ise Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'na bırakılarak kuruluş ve tasfiye süreçleri kolaylaştırılmıştır. - 4046 sayılı kanunda KİK'lerin temel mal ve hizmet üretmesinden bahsedilmeyerek bir anlamda bu kuruluşların tasfiyesi gerçekleştirilmiştir. - Çalışma prensipleri artık sadece kârlılık boyutunda değerlendirilmektedir. - Yönetim yapılanmalarındaki demokratik anlayış zedelenmiş ve yönetim

olmak üzere ikili bir personel statüsü geliştirilmiştir. 1939'da ise sözleşmeli personelin temeli olan fakat sürekli bir hakka sahip olmayan aylıklı memur istihdamı yaratılmıştır. - KİT'ler bu dönemde temel tüketim malı üretimine girerek hem ekonomik gelişmeyi sağlama hem de toplumsal ihtiyaçları giderme görevine sahip olmuşlardır.	sınırlandırılmıştır. - Çeşitli görevlerle donatılan KİT'ler özel sektörcü gelişme modeline paralel bir şekilde verimlik ve kârlılık kriterlerine uygun olarak çalışacaklardır. - 1953'te tarıma dayalı gelişme stratejisine uygun olarak Genel Kurul'a Tarım Bakanı da sokulmuştur. - 1960'tan sonraki yasal düzenlemeler, dönemin demokratikleşme anlayışına uygun olarak KİT yönetim sisteminde katılımcığı arttırmıştır. Ancak, bu uygulamalara ters biçimde KİT'leri daha fazla denetim altına alabilmek için Genel Kurul kaldırılmış ve yerine TBMM KİT Komisyonu kurulmuştur. - YDK'nin yapmış olduğu denetimin sınırları genişletilmiş, TBMM devreye sokulmuş ve dolaylı olarak Bakanlar Kurulu'ndan da bahsedilerek KİT'ler üzerindeki denetim arttırılmıştır. - 1958'de yevmiyeli teknik personel uygulamasıyla sözleşmeliğe geçiş sağlanmış ve 440 sayılı kanunla sözleşmeli	birimlerinin oluşumu Maliye Bakanı, Başbakan ve ilgili bakanın imzalarının olduğu bir ortak kararnameye bırakılmıştır. - YDK, TBMM ve ilgili bakanlığın denetimi dışında çeşitli kurum ve kuruluşlar da devreye sokularak KİT'lerin özerklikleri ortadan kaldırılmıştır. - 1980'den sonra KİT dünyasındaki en önemli dönüşümler personel konusunda görülmüştür. Yapılan yasal düzenlemelerle sözleşmeli personellik cazip hale getirilmiş, bu kişilerin atanması Yönetim Kurulu'na bırakılmış ve boş memur kadroları iptal edilmiştir. - 2003'te gündeme gelen KSŞYT ile ise KİT'ler tam anlamıyla ortadan kaldırılmakta ve ekonomik alanda ticari esaslara göre çalışacak birimler yaratılmaktadır. Bu kuruluşlarda memur çalıştırılmayacağının belirtilmesi ve özel denetim kuruluşlarının da denetiminden bahsedilmesi artık kamu

	personel, KIT'lerde esas bir istihdam türü olmuştur. Sözleşmeli personel bu dönemde Bakanlar Kurulu kararı ile işe alınmaktadır.	tüzel kişiliğinden farklı birimlerin ekonomide yer alacağını göstermektedir.

EK-1

Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Kuruluş Adı	Satılan Pay (%)	Satış Tarihi
BİNAŞ	47,50	29.08.86
BİGA YEM	40,00	21.11.86
BURSA SOĞUK DEPO.	52,00	21.11.86
YEMTA	20,00	21.11.86
MANİSA YEM	15,00	23.07.87
ISPARTA YEM	15,00	23.07.87
SAMAŞ	25,00	23.01.87
ANSAN - MEDA	88,33	18.11.88
ESKİŞEHİR YEM	45,00	22.05.89
AKSARAY YEM	40,00	23.05.89
ÇORUM YEM	30,00	25.05.89
KAYSERİ YEM	13,33	30.05.89
ANKARA ÇİMENTO	99,30	08.09.89
BALIKESİR ÇİMENTO	98,30	08.09.89
PINARHİSAR ÇİMENTO	99,90	08.09.89
SÖKE ÇİMENTO	99,60	08.09.89
ADANA KAĞIT TORBA	60,00	26.04.91
TÜRK KABLO	38,00	17.05.91
GÜNEŞ SIGORTA	30,00	01.07.91
ORDU SOYA	100,00	10.09.91
ÇAYBANK	49,00	29.01.92
İPRAGAZ	51,00	27.01.92
TAT KONSERVE	17,27	28.01.92
ÇAMSAN	26,83	20.02.92
RAY SIGORTA	49,65	08.05.92
POLİNAS	30,00	08.05.92
MEYSU	96,15	16.07.92
ŞEKER SIGORTA	13,37	06.08.92
ANKARA HALK EKMEK	3,79	18.08.92
TÜRK TRAKTÖR	33,73	23.09.92
TRAKMAK	45,00	23.09.92
GAZİANTEP ÇİMENTO	99,73	03.12.92
İSKENDERUN ÇİMENTO	100,00	02.12.92
TRABZON ÇİMENTO	100,00	03.12.92
DENİZLİ ÇİMENTO	100,00	04.12.92

ÇORUM ÇİMENTO	99,85	25.12.92
SİVAS ÇİMENTO	100,00	25.12.92
YİFAŞ Yeşilyurt Tekstil San. A.Ş.	43,86	02.02.93
ŞEKERBANK	10,00	22.02.93
TOE	77,76	14.04.93
LADIK ÇIMENTO	100,00	21.04.93
ŞANLIURFA ÇIMENTO	100,00	21.04.93
BARTIN ÇIMENTO	99,78	06.05.93
AŞKALE ÇIMENTO	100,00	17.06.93
BANDIRMA YEM LTD.	24,62	15.11.93
KARS YEM A.Ş.	37,07	17.11.93
AEG - ETI A.Ş.	11,11	10.12.93
İSTANBUL DEMİR ÇELİK	40,00	10.12.93
GÜNEYSU	67,31	24.02.94
LAYNE-BOWLER	4,17	20.04.94
SİVAS YEM	3,57	01.06.94
HASCAN GIDA	3,40	02.06.94
TOROS İLAÇ PAZ.	25,00	21.06.94
AEG - ETI	27,85	21.06.94
ALTEK	30,00	22.06.94
ÇESTAŞ	2,29	23.06.94
ÇANAKKALE SERAMIK	5,80	29.12.94
PANCAR MOTOR	16,00	29.12.94
PAN TOHUM ISLAH	43,93	02.01.95
AROMA BURSA MEYVE SUL.	9,17	04.01.95
FRUKO - TAMEK	15,66	23.01.95
TAMEK GIDA	5,54	23.01.95
MEKTA	28,00	23.01.95
KONYA ŞEKER	24,00	02.02.95
NİMSA	97,80	31.03.95
HAVAŞ	60,00	17.04.95
SUNTEK	39,00	07.08.95
ADIYAMAN ÇIMENTO	100,00	16.08.95
KUMAŞ	99,74	28.09.95
SUMERBANK	100,00	17.10.95
KOYTAŞ	85,59	28.11.95
ÇİNKUR	98,41	22.05.96
ELAZIĞ ÇIMENTO	99,89	12.06.96
VAN ÇIMENTO	100,00	12.06.96

LALAPAŞA ÇİMENTO	100,00	14.06.96
KARS ÇİMENTO	100,00	18.06.96
GÜMÜŞHANE ÇİMENTO	95,46	05.07.96
ERGANİ ÇİMENTO	100,00	03.04.97
PETLAS	99,97	06.05.97
ÇEMAŞ	49,60	06.05.97
ÇİMHOL	30,42	06.05.97
ANADOLUBANK	100,00	07.05.97
FİLYOS ATEŞ TUĞLASI	100,00	13.05.97
DENİZBANK	100,00	29.05.97
BOZÜYÜK SERAMİK A.Ş.	100,00	01.10.97
KURTALAN ÇİMENTO	100,00	09.01.98
ETİBANK	100,00	02.03.98
HAVAŞ	40,00	30.03.98
SİVAS DEMİR ÇELİK İŞL.	99,99	24.04.98
KONYA KROM MAN. A.Ş.	100,00	05.06.98
YARIMCA PORSELEN	100,00	09.07.98
ÇANTAŞ	25,00	01.03.00
TUNGAŞ	15,00	01.03.00
ANKARA HALK EKMEK	0,01	01.03.00
ÖBİTAŞ	16,74	01.03.00
PANCAR EKİCİLERİ BİR.	10,00	22.03.00
MAKSAN	2,50	24.03.00
DENİZ NAKLİYATI T.A.Ş.	99,99	24.03.00
LİMAN İŞL.VE NAK.	0,85	29.03.00
MAN KAMYON OTO	0,37	29.03.00
DOSAN KONSERVE	0,04	30.03.00
BALIKESİR PAM. DOK.	2,18	03.04.00
AYDIN TEKSTİL İŞL.	0,02	04.04.00
ÜLFET GIDA	0,68	04.04.00
KASTAŞ KARADENİZ ÇİM.	0,01	04.04.00
OYTAŞ İÇ VE DIŞ TIC.	0,05	04.04.00
MARS TİCARET	3,33	04.04.00
CEYHAN SAN. TİC.	0,04	04.04.00
GÜVEN SİGORTA	99,91	04.04.00
TOE TÜRK OTO.	10,31	05.04.00
ANKARA T. SIG. ŞIR.	84.51	20.04.00
EGE ET MAM.	7,71	05.05.00
İMSA	1,01	09.05.00
METAL KAPAK	18,66	09.05.00
TUSTAŞ	63,87	25.08.00

ETUDAŞ	18,76	28.08.00
ASİL ÇELİK	96,60	29.08.00
ROSS-Breeders-KÖY-TÜR	20,00	29.08.00
AYMAR YAĞ	11,06	31.08.00
TOROS GÜBRE	14,48	09.10.00
OLGUN ÇELİK	15,00	23.11.00
TAKSAN	100,00	20.06.03
GERKONSAN	99,99	17.12.03
ESGAZ	100,00	10.03.04
ETİ BAKIR A.Ş.	100,00	12.04.04
DİV-HAN A.Ş.	100,00	15.04.04
BURSAGAZ	100,00	19.04.04
AMASYA ŞEKER FAB. A.Ş.	15,00	11.08.04
ETİ GÜMÜŞ A.Ş.	100,00	13.08.04
ETİ KROM A.Ş.	100,00	14.09.04
ÇAYELİ BAKIR İŞL. A.Ş.	45,00	23.09.04
BET KUTAHYA ŞEKER	56,00	08.10.04
ETİ ELEKTROMETALURJİ	100,00	25.10.04
ATAKÖY TUR. TES.TIC.A.Ş.	58,59	28.02.05
ATAKÖY OTELCILIK A.Ş.	56,49	28.02.05
ATAKÖY MARİNA VE YAT İŞL.A.Ş.	15,07	28.02.05
ETİ ALÜMİNYUM A.Ş.	100,00	29.07.05
KTHY	50,00	09.09.05
ADAPAZARI ŞEKER FAB. A.Ş.	94,09	15.11.05
BAŞAK SİGORTA A.Ş.	56,67	16.05.06
BAŞAK EMEKLİLİK A.Ş.	41,00	16.05.06

EK-2

Halka Arz ve Blok Satış Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Kuruluş Adı		Satılan veya Halka Arz Edilen Pay (%)	Satış Tarihi
AFYON ÇİMENTO			
	Blok Satış	51,00	08.09.1989
	Halka Arz	39,87	21-26.03.1991
TOFAŞ OTO TIC.			
	Blok Satış	16,00	22.02.1991
	Halka Arz	1,36	13-14.06.1991
NİĞDE ÇİMENTO			
	Halka Arz	12,72	13-14.05.1991
	Blok Satış	87,10	23.03.1992
ÇUKUROVA ELEKT.			
	Halka Arz	5,45	16-17.04.1990
	Blok Satış	11,25	16.02.1993
KEPEZ ELEKTRİK			
	Halka Arz	8,14	16-17.04.1990
	Blok Satış	25,39	16.02.1993
NETAŞ			
	Blok Satış	20,00	01.03.1993
	Halka Arz	7,75	3-5.11-12.3.1993
GİMA			
	Halka Arz	4,15	3-4.06.1991
	Blok Satış	94,05	02.03.1993
TELETAŞ			
	Halka Arz	22,00	29.02-2.03.1988
	Blok Satış	18,00	19.08.1993
USAŞ			
	Blok Satış	70,00	11.08.1989
	Halka Arz	30,00	20-22.10.1993
PETROL OFİSİ A.Ş.			
	Halka Arz	4,02	27-29.5.1991
	Blok Satış	51,00	21.07.2000
	Halka Arz	16,50	27.02-15.03.2002
ERDEMİR			
	Halka Arz	50,68	9-10.04.1990

Blok Satış	46,12	27.02.2006
TÜPRAŞ		
Halka Arz	100,00	27-29.5.1991
Halka Arz	96,42	5-7.4.2000
Blok Satış	51,00	26.01.2006
TÜRK TELEKOMÜNİKAS A.Ş.		
Blok Satış	100,00	14.11.05
Halka Arz	45,00	7-8-9.05.2008
PETKİM		
Halka Arz	99,97	18-29.6.1990
Halka Arz	88,86	13-15.04.2005
Blok Satış	61,32	30.05.2008

EK-3

Halka Arz Yoluyla Özelleştirilen Kuruluşlar

Kuruluş Adı	Halka Arz Edilen Kamu Payı (%)	Halka Arz Tarihi
ARÇELİK	5,83	30.4/1.5.1990
BOLU ÇİMENTO	10,38	30.4/1.5.1990
ÇELİK HALAT	13,25	30.4/1.5.1990
KONYA ÇİMENTO	31,13	24-25.10.1990
ÜNYE ÇİMENTO	2,86	1-2.11.1990
MARDIN ÇİMENTO	25,46	22-23.11.1990
THY (I)	1,55	29.11-7.12.1990
ADANA ÇİM. (A)	17,16	18-20.2.1991
ADANA ÇİM. (C)	17,16	18-20.2.1991
MİGROS	36,40	25-26.2.1991
DİTAŞ	2,51	6-7.5.1991
TOFAŞ TÜRK (I)	0,85	13-14.6.1991
TOFAŞ TÜRK (II)	16,80	4-7.3.1994
T. İŞ BANKASI (C)	12,29	4-6.5.1998
THY (II)	23,00	1-3.12.2004
THY (III)	28,75	16-18.05.2006
T. HALK BANKASI	24,98	2-4.05.2007

EK-4

Özelleştirme Programında Bulunan Kuruluşlar

1. Sümer Holding A.Ş.
2. Sümer Halı A.Ş.
3. T. Denizcilik İşletmeleri
4. TEDAŞ
5. TEKEL
6. Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
7. Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.
8. T. Halk Bankası A.Ş.
9. Doğusan Boru Sanayi Ve Ticaret A.Ş.
10. THY
11. Türk Arap Pazarlama A.Ş.
12. PETKİM
13. Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.
14. T. İş Bankası A.Ş.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Afşar, Muharrem, **Türkiye Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama),** No:1161, T.C. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 1999.

Akalın, Güneri, **KİT'ler ve Özelleştirilmeleri**, Gazi Kitabevi, Başak Matbaacılık, Ankara, 2003.

_____, **KİT'ler ve Özelleştirilmeleri,** Akçağ Yayınları, Ankara, 1998.

Aktan, Coşkun Can, **Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine:Özelleştirme**, Aklıselim Matbaası, İzmir, 1992.

Akgüç, Öztin, **Ekonomide Gerçeği Arayış**, 1.B., Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1991.

Alper, Yusuf, **İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme**, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994.

Altıntaş, M. Berra, **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, Yayın No:8, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Ankara, 1988.

Apak, Kemalettin, Aydınelli, Cevdet ve Akın, Mehmet, **Türkiye'de Devlet ve Maadin İşletmeleri**, Selüloz Basımevi, İzmit, 1952.

Artan, Fikret, **KİT'lerde İstihdamın Analizi**, Başbakanlık Yayınları, Ankara, 1991.

Atamer, Osman, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personeli Rejiminin Gelişimi ve Bugünkü Durumu,** (Devlet Personel Uzmanlığı Tezi), Ankara, 1988.

Atasoy, Veysel, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu**, Nurol Matbaacılık, Ankara, 1993.

Avcıoğlu, Doğan, **Türkiye'nin Düzeni (Dün-Bugün-Yarın),** 1.B., Ankara, 1968.

Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2006 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2006.

_____, **Türkiye 2008 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2008.

_____, **Türkiye 2007 İlerleme Raporu**, Brüksel, 2007.

Ayanoğlu, Ejder, **İktisadi Devlet Teşekküllerinin ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının Türkiye Ekonomisindeki Yeri,** T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu (Bilim Raporu-Yeterlilik Etüdü), Ankara, 1991.

Baran, T. Fikret, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reformu, Batı'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri Uygulamaları ve İtalya Örneği, İnceleme ve Araştırmalar**, Hazine ve Dış

Ticaret Müsteşarlığı Kamu Finansman Genel Müdürlüğü, Ankara, 1990.

Başbakanlık Umumi Murakabe Heyeti, **1949 Yılında İktisadi Devlet Teşekkülleri,** Sayı:2, Hüsnütabiat Matbaası, İstanbul, 1950.

Başkaya, Fikret, **İki Bunalım Döneminde Türkiye Ekonomisi:Devletçilikten 24 Ocak Kararlarına,**1.B., Birlik Yayıncılık Ltd. Şti., İdeal Matbaası, Ankara, 1986.

Boratav, Korkut ve Türkcan, Ergun **Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler,** Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.

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

_____, **100 Soruda Gelir Dağılımı,** 2.B., Gerçek Yayınevi, Yaylacık Matabaası, İstanbul, 1972.

Bös, Dieter, **Public Enterprise Economics, Theory and Application,** Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1986.

Budak, Hüseyin, **Tekelci Sermayenin Haçlı Seferi:Özelleştirme,** Diyalektik Yayınları-6, Çağdaş Matbaası, İstanbul, 1993.

Choski, A. M., **Intervention in The İndustrialization of Developing Countries:Select İssues,** World Bank Staff, Working Papers, Washington D.C., 1979.

Coşar, Nevin, (Ed), **Türkiye'de Devletçilik,** 1.B., Bağlam Yayınları, Bayrak Matbaası, İstanbul, 1995.

Dağlı, Nuran ve Aktürk Belma, **Hükümetler ve Programları 1920-1960,** C.I, Yayın No:12, TBMM Basımevi, Ankara, 1988.

_____, **Hükümetler ve Programları 1960-1980,** C.II, Ankara, 1988.

_____, **Hükümetler ve Programları 1980-1987**, C.III, Yayın No:12, T.B.M.M. Basımevi, Ankara, 1988.

Derin, Haldun, **Türkiye'de Devletçilik**, İstanbul, 1940.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1985.

_____, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Ankara, 1995.

_____, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005**, Ankara, 2000.

_____, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)**, Ankara, 2006.

_____, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara, 2003.

_____, **Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara, 2001.

_____, **2003 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2003.

_____, **2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2004.

_____, **2005 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2005.

_____, **2006 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2006.

_____, **2007 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı**, Ankara, 2007.

Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye İstatistik Yıllığı 1963**, Yayın No:490, Ankara, 1965.

Dikbaş, Yılmaz, **Özelleştirme Sömürgeleştirme**, Kaynak Yayınları:200, Yaylacılık Matbaası, İstanbul, 1997.

Eroğlu, Hamza, **İdare Hukuku**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No:22, 3.B., Kalite Matbaası, Ankara, 1978.

Eroğul, Cem, **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, 2.B., İmge Kitabevi, Ankara, 1990.

Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002.

Giersch, Herbert, (Ed) **Privatization at The End of The Century**, Publications of The Egan-Sohmen-Foundation, Heidlberg, 1977.

Göze, Ayferi, **Sosyal Devlet Sistemi**, No:2175, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1976.

Gözübüyük, Şeref, **Yönetim Hukuku**, 13.B., Turhan Kitabevi Yayınları, Gim Matbaası, Ankara, 1999.

Güler, Birgül Ayman, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Yayın No:226, TODAİE, Ankara, 1996.

Güner, Agah Oktay, **Türkiye'nin Kalkınması ve İktisadi Devlet Teşekkülleri**, 2.B., Damla Yayınevi, İstanbul, 1978.

Hassain, Moazzem and Malban, Justin, (Ed), **Who Benefits from Privatisation?**, Routlege, London, 1998.

Hiç, Mükerrem, **Kapitalizm, Sosyalizmi Karma Ekonomi ve Türkiye**, No:342, 2.B., İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Sermet Matbaası, İstanbul, 1974.

İnan, Afet, **Türkiye Cumhuriyeti'nin İkinci Sanayi Planı**, 16.Seri, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara, 1973.

Kafaoğlu, Arslan Başer, **'KİT'ler', Özelleştirme Değil Kamulaştırma**, Kaynak Yayınları:167, İstanbul, 1995.

_____, **KİT Gerçeği ve Özelleştirme**, Alan Yayıncılık, Renk Basımevi, İstanbul, 1994.

Kamerman, Sheila B. ve Kahn, Alfred J., **Privatization and The Welfare State,** Princeton University Press, New Jersey, 1989.

Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim),** 1.B., Turhan Kitabevi, Eda Matbaası, Ankara, 2002.

Karataş, Cevat ve Öniş, Ziya, **Dünyada Özelleştirme ve Türkiye,** Anadolu Matbaacılık, İstanbul, 1994.

KARDEMİR Karabük Demir-Çelik Sanayi ve Ticaret A.Ş., **2000 Yılı Faaliyet Raporu.**

Karluk, S. Rıdvan, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme,** İstanbul, 1994.

Kazgan, Haydar, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Yolları,** İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayınları, Yalçın Ofset Matbaası, İstanbul, 1981.

Kepenek, Yakup, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle,** Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.

_____, **Gelişimi, Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi,** Savaş Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.

Keser, İlhan, **Türkiye'de Siyaset ve Devletçilik,** 1.B., Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.

Kılıçbay, Ahmet, **Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler**, 5.B., Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Minpa Matbaacılık, 1994.

KİGEM, **Liberal Reformlar ve Devlet, Sempozyum Bildirileri (18-19 Nisan 2003)**, Ankara, 2004.

_____, **KİT Sisteminin İktisadi Değerlendirmesi Nicel İrdeleme, Özelleştirme Sorunları ve Politika Seçenekleri**, Ankara, 1997.

Kilci, Metin, **KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, (DPT Uzmanlık Tezleri), Yayın No:2340, İPGM:442, Ankara, 1994.

Kili, Suna ve Gözübüyük, Şeref, **Türk Anayasa Metinleri Senedi İttifaktan Günümüze**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1985.

Kipal, Ulaş ve Uyanık, Özgür, **Türkiye Mili İktisat Tarihi (Devletçilik)**, Kaynak Yayınları:323, Analiz Basım Yayın, İstanbul, 2001.

Kuntbay, İhsan, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetimi**, No:198, TODAİE, Ankara, 1981.

Kuruç, Bilsay, **Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi**, 1.B., Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1987.

_____, **İktisat Politikasının Resmi Belgeleri (Söylev, Demeç ve Yazılar)**, No:15, Türk İktisadı Araştırma Projesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü, Ankara, 1963.

Küçük, Yalçın, **100 Soruda Planlama, Kalkınma ve Türkiye,** 1.B., Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1971.

Laszlo Csaba (Editör), **Privatization, Liberralization and Destruction, Recreating The Market in Central and Eastern Europe**, Darmouth Publishing Companay Limited, Hampshire, 1994.

Mises, Ludwing Von, **Bürokrasi**, Çev. Feridun Ergin, 2.B., Liberte Yayınları, Ankara, 2000.

Mimaroğlu, Sait Kemal, **Ticaret Hukuku**, C.I, 3.B., Ankara, 1978.

Müftüoğlu, Tamer, **Girişimcilik**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:956, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları:524, Eskişehir, 2001.

Oran, Baskın, (Ed), **Türk Dış Politikası Kurtuluş Savaşından Bugüne Olgular, Belgeler, Yorumlar,** C.I, 1.B., İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

Oran, Baskın, (Ed), **Türk Dış Politikası 1980-2001**, C.II, 3.B., İstanbul, 2002.

Özgür, Özlem, **100 Soruda Sanayileşme ve Türkiye**, Gerçek Yayınevi, Yelken Matbaası, İstanbul, 1976.

Özmen, Selahattin, **Türkiye'de ve Dünyada İktisadi Devlet Teşekkülleri**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1967.

Pakdemirli, Ekrem, **Ekonominin 1923'ten 1990'a Sayısal Görünümü**, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1991.

Sağlam, Dündar, **Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri**, No:9, SBF İşletme İktisadı ve Muhasebe Enstitüsü Yayınları, A.Ü. Basımevi, Ankara, 1967.

Saunders, Peter and Harris, Colin, **Privatization and Popular Capitalism**, Open University Press, Buckingham, 1994.

Saybaşılı, Kemâli, **Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985),** Birey Toplum Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1986.

Sezen, Seriye, **Türkiye'de Planlama, Devletçilikten Özelleştirmeye**, No:293, TODAİE, Ankara, 1999.

T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, **2005 Tarihli Niyet Mektubu**, Ankara, 2005.

_____, **2006 Tarihli Niyet Mektubu**, Ankara, 2006.

_____, **2008 Tarihli Niyet Mektubu, Ankara, 2008.**

T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **2007 Yılı Faaliyet Raporu**, 2008.

T.C Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 2000 Yılı Genel Raporu,** Ankara, 2002.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu**

İktisadi Teşebbüsleri 1998 Yılı Genel Raporu, Ankara, 2000.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1995 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1997.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1992 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1994.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1989 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1991.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1984 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1986.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1982 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1984.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1980 Yılı Genel Raporu**, Ankara, 1982.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1975 Yılı Genel Raporu,** Ankara, 1976.

_____, **Yüksek Denetleme Kurulunun Kapsamına Giren Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1973 Yılı Genel Raporu,** Ankara, 1975.

Tezel, Yahya Sezai, **Cumhuriyet Döneminin İktisat Tarihi (1923-1950),** Yurt Yayınevi, Olgaç Matbaası, Ankara, 1982.

Tan, Turgut, **Planlamanın Hukuki Düzeni,** No:154, TODAİE, Ankara, 1976.

Tekeli, İlhan ve İlkin, Selim, **Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu,** Türkiye Belgesel İktisat Tarihi Serisi No:3, ODTÜ, Yurt Yayınevi, Olgaç Matbaası, Ankara, 1982.

_____, **Savaş Sonrası Ortamında 1947 Türkiye İktisadi Kalkınma Planı,** Türkiye Belgesel İktisat Tarihi, No:1, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 1974.

Tekeli, İlhan, Keyder, Çağlar, Türkcan, Ergun vd., **Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Ekonomik Bunalım,** Yurt Yayınları, Ankara, 1984.

Timur, Taner, **Türk Devrimi ve Sonrası 1919-1946,** Doğan Yayınları, Ankara, 1971.

Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası, **1997-1999 Petrol-İş**, Petrol-İş Yayını:58, İstanbul, 2000.

Turgut, Mehmet, **Kalkınma ve Beş Yıllık Plan**, Ankara, 1964.

TÜRK-İŞ Araştırma Merkezi, **KİT'ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler**, Ankara, 1998.

Vinay Kumar Saraf, (Ed), **An Evaluation of Public Enterprises**, Anmal Publication, New Delhi, 1991.

Waterbury, John, (Çev: Muhsin Mengetürk ve Nesrin Nas), **Sonsuz Yanılgılar Karşısında Hindistan, Meksika, Mısır ve Türkiye'de Kamu Girişimi ve Devlet Gücü**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.

Yılmaz, Aytekin, **Çağdaş Siyasal Akımlar**, 2.B., Vadi Yayınları, Ankara, 2003.

MAKALELER

Aktan, Coşkun Can, 'Liberalizm ve Ahlak', "http://www.canaktan.org/din-ahlâk-felsefesi/liberalizm-ahlâk.htm.", (27.10.2003)

Bayramoğlu, Sonay, 'Özelleştirme Döneminde Tekelleşme Eğilimi:Rekabet Kurulu Kararlarına Dayalı Bir Çözümleme', **Tartışma Metinleri**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, No:61, Ankara, (Aralık-2003), s.1-21

Canman, Doğan, 'Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler', **AİD**, C.XXV, Sayı: 3, (Eylül 1992), s.3-11.

Çobanoğlu, E. Cem, 'Özelleştirmeden Devletleştirmeye: Türkiye', **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XVIII, Sayı:166, (1994), s.4-13.

Güler, Birgül Ayman, "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası**, Yıl:4, Sayı:13, (Ocak-Mart 2003), s.4-25.

Güler, Filiz Demirci, 'Türk Kamu Yönetiminin Evrimi', **AİD**, C.XXXVI, Sayı:1, (1 Mart 2003), s.10-55.

Martin, Brendan, 'Dünyada Özelleştirme', **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, C.XXVIII, Sayı:164, (Şubat 1994), s.2-16.

Muzaffer Sencer, 'Türkiye'de Kalkınma Stratejileri ve Planlama Süreci', **AİD**, C.XXIV, Sayı:4, (1991), s.25-55.

Serim, Bülent, 'Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü', **AİD**, C.XXI, Sayı:1, (Mart-1988), s.135-154.

Talas, Cahit, 'Plan, Kalkınma ve İktisadi Sistemler', **A.Ü. S.B.F. Dergisi**, C.XVII, Sayı:3-4, (1962), s.1-14.

Tezler

Barlas, Emin, **Türkiye'de Kamu Varlığı: Özelleştirme Politikaları ve Sorunları** (Basılmamış Doktora Tezi, T.C. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Mali İktisat Bilim Dalı), Bursa, 2002.

Yıldızhan, İ. Metin, **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Gelişimi, Planlı Dönemdeki Ekonomideki Yerleri-Fiyat Belirleme Kuralları**, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. S.B.F.).

Resmi Gazete İncelemeleri

"3460 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilâtıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun", **RG: 04.07.1938, 3950.**

"3659 Sayılı Bankalar ve Devlet Müesseseleri Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun", **RG: 11.07.1939, 4255.**

"4075 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanunun 24. Maddesini Değiştiren Kanun", **RG: 07.07.1941, 4853.**

"4502 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun", **RG: 03.12.1943, 5572.**

"6201 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerinin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanunun 5.

Maddesinin Tadiline Dair Kanun", **RG: 29.12.1953, 8595.**

"4/10195 Sayılı Muayyen ve Muvakkat Müddetli Hizmetlerde Çalıştırılacak Yevmiyeli Personel Talimatnamesi", **RG: 30.05.1958, 9895.**

"23 Sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı İle İdare ve Murakabeleri Hakkındaki 3460 Sayılı Kanuna Ek Geçici Kanun", **RG: 20.05.1960, 10556.**

"Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 03 Aralık 1962, 11272.**

"440 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun", **RG: 21.05.1964, 11662.**

"468 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlemesi Hakkında Kanun", **RG: 22.05.1964, 11709.**

"İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 21.08.1967, 12679.**

"1327 Sayılı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine ve Bu Kanun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun", **RG: 14.08.1970, 13579.**

"Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 27.11.1972, 14374.**

"Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG:12.11.1978, 16487.**

"7/5398 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Stratejisi", **RG: 11.12.1972, 14388.**

"60 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK", **RG: 20.05.1983, 18052.**

"2929 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu Kuruluşları Hakkında Kanun", **RG: 22.10.1983, 18199.**

"72 Sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK", **RG: 20.10.1983, 18197.**

"2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun", **RG: 17.03.1984, 18344.**

"233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK", **RG: 18.06.1984, 18435.**

"3291 Sayılı 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanunun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun", **RG: 03.06.1986, 19126.**

"3346 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonlarının Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun", **RG: 09.04.1987, 19426.**

"308 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu KHK'ye Bir Madde Eklenmesine Dair KHK", **RG: 18.01.1988, 19698.**

"Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı", **RG: 06.07.1989, 20217 (Mükerrer).**

"399 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'nin (233 Sayılı) Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK", **RG: 29.01.1990, 20417 (Mükerrer).**

"414 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı KHK'de Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK", **RG: 10.04.1990, 20488.**

"Birinci Yılmaz Hükümeti Programı", **RG: 06.07.1991, 20921.**

"453 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK'nin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK'nin 58. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında KHK", **RG: 16.09.1991, 20993.**

"473 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", **RG: 06.01.1992, 21103**

"531 Sayılı Özelleştirme İle İlgili 28.5.1986 Tarihli ve 3291 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", **RG: 06.06.1994, 21952 (Mükerrer)**

"4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **RG: 27.11.1994, 22124**

"6/6722 Karar Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Tüzük", **RG: 09.08.1996, 12370.**

"4568 Sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun", **RG: 26.05.2000, 24060.**

"615 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK", **RG: 15.09.2000, 24171.**

"4684 Sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", **RG: 03.07.2001, 24451.**

"Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara Dair 06.06.1978 Tarih ve 7/15774 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı."

DİĞER KAYNAKLAR

Birinci Çiller Hükümeti Programı, "http://www.tbmm.gov.tr /ambar/HP50.htm", (29.08.2003).

Erdoğan Hükümeti Programı, "http://www.tbmm.gov.tr/ambar/HP50.htm", (29.08.2003).

http://www.evrensel.net/03/04/11/ekonomi-html#3_91969.php, (10.03.2004).

http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ulkeler_dağilim.htm, (01.03.2004).

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/kardemir1.htm, (01.03.2004)

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/kardemir1.htm, (01.03.2004).

http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/seksut1.htm, (01.03.2004).

http://www.worldbank.org.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Türkiye'de Özelleştirme**, http://www.oib.gov.tr, (11.02.2004).

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Türkiye'de Özelleştirme**, http://www.oib.gov.tr", (08.01.2009)

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, **Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri**, http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_go re.htm, (07.01.2009).

Özelleştirme Tartışmaları, "www.oib.gov.tr", (04.04.2004).

Türk Rekabet Hukuku Çerçevesinde Kamu Teşebbüsleri ve İnhisarî Haklar, "www.rekabet.gov.tr/word/tunayin index.doc", (10.03.2004).

Üçüncü Yılmaz Hükümeti Programı, "http://www.tbmm. gov.tr/ambar/HP50.htm", (29.08.2003).

Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları
Tezler Dizisi : 18

Bu kitabın tüm geliri
Mülkiyeliler Birliği Vakfı "**Burs Fonu**"na aktarılacaktır.

ISBN: 978-975-7400-24-0