

TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNİN KAMU İSTİHDAMI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**Yrd. Doç. Dr. Şahin ÇETİNKAYA¹ Elif AKKAŞ²****ÖZET**

1929 Dünya ekonomik krizinden sonra, serbest piyasa ekonomisinin işleyişine olan güvenin sarsıldığı ve ekonomide devlet müdahalesinin sınırlı düzeylerde tutulması gerektiğini savunan klasik görüşün terk edilerek devletin ekonomiye aktif bir biçimde müdahalesini savunan Keynesyen görüşün hâkim olduğu görülmektedir. 1930’lu yıllardan itibaren yoğunlaşan ve yaygınlaşan müdahalecilik eğilimi sonucunda devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri olan kamu işletmeleri artmış ve kamu ekonomileri büyümüştür. 1970’li yıllara gelindiğinde makroekonomik sorunlarla karşılaşan dünya ekonomileri bu sorunlardan kurtulmanın en iyi çözümü olarak özelleştirmeyi uygulamaya koymuşlardır. 1980’li yılların başından itibaren ise piyasa ekonomisinin egemen olmasıyla birlikte “piyasa mekanizmasına uyum” ve “özelleştirme” gibi girişimlere konu olmaya başlamıştır.

Bu araştırmanın amacı Türkiye’de özelleştirme sürecinin kamu istihdamı üzerindeki etkileri ortaya koymaktır. Araştırmada Türkiye’de 1923’ten günümüze devlet ekonomi ilişkileri incelenmiş ve 1985-2014 dönemi kamu sektöründe istihdam edilen çalışanlar üzerindeki etkileri analiz edilmiştir.

Bu çalışmada devletin ekonomiye müdahalesi ve müdahale nedenleri ile kamu işletmeleri kavramı ele alınmıştır. Kamu işletmelerinin tanımı, özellikleri, kuruluş nedenlerine değinilmiştir. Daha sonra özelleştirme kavramı,

¹ Yrd.Doç.Dr. Şahin Çetinkaya, Uşak Üniversitesi İ.İ.B.F., sahin.cetinkaya@usak.edu.tr

² Elif Akkaş, Uşak Üniversitesi SBE Yüksek Lisans Öğrencisi, elifcapar0@gmail.com

özelleştirmenin amaçları, özelleştirme teorileri, özelleştirmenin nedenleri ele alınmıştır.

Son olarak devlet ekonomi ilişkileri teorik çerçevede açıklanarak Türkiye’de özelleştirme sürecinin kamu istihdamı üzerine etkileri ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Kamu İşletmeleri, Ekonomi, İstihdam.

EFFECTS OF PRIVATIZATION PROCESS ON PUBLIC EMPLOYMENT IN TURKEY

ABSTRACT

Since 1929 depression, it can be observed that working of free market economy has lost credit. In addition the idea which defends that state intervention to the economy should be limited was forsaken, and Keynesian view defending active state intervention to the economy started to pervade. As a result of rising trend of heavy state intervention to the economy, the number of state owned enterprises has increased and share of state in the economy has expanded. Starting from 1970s, world economy encountered numerous problems; and privatization was proposed as the best solution for these problems. Since the beginning of 1980s, parallel to hegemony of free market economy, “consistency to market mechanism” and “privatization” have been heavily discussed.

The government interventions to economy, the reasons of those and also public enterprises are discussed critically in this study. The concept of government enterprises is discussed with the framework of the definition, features, and reasons for establishment. Additionally, privatization concept is analysed with aim of it theoretically. It is aimed to find out the effects of the process of the privatization on public sector employment. In this study, with analysing state economic relations from 1923 till now, it is investigated how privatization affects on public sector employees between 1985 and 2014. The last but not least, lightening with the explanation of state economic relations, the process of privatization effects on public sector in Turkey is discussed.

Key words: Privatization, Public Enterprises, Economy, Employment.

I. TEORİK ÇERÇEVE

DEVLETİN EKONOMİDEKİ ROLÜ VE KAMU İŞLETMELERİ

Devletin ekonomideki rolü iktisadi ve mali düşünce tarihi içinde sürekli tartışıla gelmiş, farklı görüş ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Yakın geçmişe bakıldığında 1929 Dünya ekonomik krizinden sonra, serbest piyasa ekonomisinin işleyişine olan güvenin sarsıldığı ve ekonomide devlet müdahalesinin sınırlı düzeylerde

tutulması gerektiğini savunan klasik görüşün terk edilerek devletin ekonomiye aktif bir biçimde müdahalesini savunan Keynesyen görüşün ve bu doğrultuda uygulamaların hâkim olduğu görülmektedir. Devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri olan Kamu işletmeleri müdahalecilik eğilimlerinin artmasına bağlı olarak 20. Yüzyılın başlarından itibaren hızlı bir gelişim göstermiştir.

Ekonomik Sistemler

Ekonomik sistem, mal ve hizmet üretiminin, tüketiminin ve bunların dağılımının nasıl, ne kadar, kimin için yapılacağı konularını kapsayan, ortaya çıkan sorunları çözmek için oluşturulan düzenlemelerdir (Ölmezogulları, 1998: 5-7). Bu düzenlemeler devlet tarafından ortak karar ile belirlenir. Bir ülkede kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomi içindeki yeri ve rolü o ülkede uygulanan ekonomik sistemle ve politikalarla ilişkilidir.

Genel anlamda üç sistem vardır. Bunlar; Kapitalist Sistem, Merkezi (Sosyalist) Sistem, Karma Ekonomi Sistemidir.

Kapitalist Sistem

Bu sistem üretim kaynaklarına (emek, sermaye, doğal kaynak, müteşebbis) bireylerin sahip olduğu, kendi çıkarları doğrultusunda bunları kullandığı ve üretimi arz talep koşullarına göre belirlenen fiyat mekanizması doğrultusunda yaptıkları sistemdir (Çetinkaya, 2012: 17).

Bu sistemde üretim kaynaklarının tamamına birey sahiptir. Dolayısıyla devletin üretimdeki rolü oldukça sınırlıdır. Devletin ekonomiye müdahale etmemesi, siyasi ve ekonomik istikrarı oluşturması ve koruması görevini üstlenmesi önem arz eder. Bu bağlamda devlet ticaret, rekabet, girişim özgürlüklerini sağlamada güvence sağlamalıdır. Bunlar piyasa ekonomisinin iyi çalışması için gereklidir. İyi çalışan bir piyasa ekonomisi ise kapitalist sistemin iyi işlemesi için önemlidir. Bu sistemin istisnası olarak kamu iktisadi teşebbüsleri yer almaktadır. Devletin güvenlik, eğitim, sağlık gibi geleneksel görevleri yerine getirirken özel sektörün girmediği veya girmesinde sakınca gördüğü alanlarda faaliyette bulunması kabul edilmektedir.

Merkezi (Sosyalist) Sistem

Bu sistem, üretim kaynaklarına devletin sahip olduğu, üretimi doğrudan doğruya devletin yaptığı neyin, ne kadar, nasıl üretileceğinin merkezi planlama ile belirlendiği sistemdir (Çetinkaya, 2012: 18).

Bu sistemde üretilen mal ve hizmetlerin fiyatları merkez tarafından belirlenir. Toplumun refahı ve gelişimi için merkezde siyasetçi ve bürokratların alacağı veya aldığı kararlar etkili olmaktadır. Kamuya ait işletmeler kar amacı gütmedikleri için verimlilik üzerinde durulmaz.

Karma Sistem

Bu sistemde üretim kaynaklarının bir kısmına devletin, bir kısmına kişilerin sahip olması neyin, nasıl, ne miktarda üretileceğinin piyasa koşullarıyla birlikte siyasetçilerin karar vermesi söz konusudur (Çetinkaya, 2012: 18-19). Bu sistemde hem özel sektör hem kamu sektörü faaliyet gösterir. Bir yandan kişi hak ve hürriyetleri sağlanırken diğer yandan sosyal adaletin sağlanması ve sosyal devlet ilkesinin uygulanması sistemin içinde yer alır. Karma ekonomik sistemde ekonomik altyapı devlete aittir. Devlet piyasa ekonomisi koşulları içinde işletmecilik yapar.

Bu sistem 1929 dünya ekonomik krizinin yaşanmasıyla önem kazanmıştır. Krizin olumsuz etkileri üzerine devletin ekonomiye müdahale etmemesi ve piyasanın kendi kendine işlerlik kazanacağı düşüncesinin başarısız olduğunu göstermiş ve devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur.

Devletin Ekonomiye Müdahale Nedenleri

Devletin ekonomiye müdahalesi önceki başlıkta anlatılan ekonomik sistemlerden karma sistemin uygulanması durumunda söz konusu olmaktadır. Devletin ekonomiye müdahalesi toplumsal refahın artırılması bakımından önem arz eder. Günümüzde devlet toplumsal refahı maksimum düzeye çıkarmak amacıyla en uygun kaynak dağılımını gerçekleştirmek, ekonomik istikrarı sağlamak, ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek, gelir dağılımını adil hale getirmek için müdahalede bulunmaktadır. Devlet, piyasanın sorunsuz işleyişini sağlamak üzere hem yasal düzenlemelerle hem de sahip olduğu Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla faaliyetlerde bulunur. Devletin ekonomiye müdahale nedenlerini şöyle sıralayabiliriz.

Optimal Kaynak Dağılımını Gerçekleştirmek

Toplumsal refahın sağlanması kaynakların mal ve hizmetleri üreten kamu ve özel sektörler arasında en yüksek faydayı sağlayacak şekilde (optimal) dağıtılmasına bağlıdır. Piyasa ekonomisinde kaynakların firmalar arasında dağıtılması görevi devlete aittir. Eğer piyasa ekonomisinde kaynaklar optimal dağıtılmazsa piyasa ekonomisinde tam rekabet koşullarında uzaklaşma, dışsallıklar ve kamusal malların piyasa tarafından üretilmemesi gibi durumlar ortaya çıkar. Bundan dolayı da piyasa başarısızlığı söz konusu olur. Piyasa başarısızlığı söz konusu olunca devlet diğer araçlarla birlikte kamu işletmeleri kurarak müdahalede bulunur.

Ekonomik İstikrarı Sağlamak

Devlet ekonomide hem enflasyonun armasını önlemek hem de tam istihdamı sağlamak amacıyla kamu işletmesi kurarak ekonomiye müdahalede bulunur. Devletin işletme kurarak üretimde bulunması üretimin artısından dolayı fiyatlar düşer diğer yandan işsizliği ortadan kaldırarak iş imkânı sağlar.

Ekonomik Büyüme yi Gerçekleştirmek

Ekonomik büyüme; bir ülkede üretilen mal ve hizmet miktarının zaman içinde artmasına ekonomik büyüme denir (Ünsal, 2011: 14). Üretilen mal ve hizmet miktarının artışının sağlanmasında devlet müdahalesi kuskusuz kaçınılmazdır. Devlet bazı önemli harcamalar (alt yapı gibi) yaparak piyasanın üretimine kolaylık sağlar. Aynı zamanda tasarrufların kullanımı, yatırımların teşviki gibi politikalarla da özel kesime imkân sağlar. Devlet eğitim, sağlık gibi yatırımları doğrudan yaparak da ekonomik büyüme üzerinde etkili olmaktadır. Gelişmişlik düzeyi dikkate alınır ise devlet kit kurarak ekonomide öncü olur.

Gelir Dağılımını Adil Hale Getirmek

Gelir dağılımı, üretime katılan üretim faktörlerinin elde edilen gelir üzerinden aldıkları payı ifade eder (Çetinkaya, 2012: 25). Gelirin adil dağılması toplumsal refaha, sosyal barışa ve iktisadi kalkınmaya katkıda bulunur. Gelirin adil dağılması piyasada kendiliğinden gerçekleşmez. Bu nedenle devlet sahip olduğu para ve maliye politikaları ile müdahale eder. Gelirden az pay alan üretim faktörleri ile çok pay alan üretim faktörleri olması durumunda çok pay alan üretim faktörleri vergilendirilirken az pay alanlara ise ilave gelir (ücret artışı), vergi indirimi ve teşvik uygulamaları yapılarak gelir daha dengeli dağıtılmaya çalışılır. Devletin kurduğu Kamu işletmeleri aracılığıyla gelirden az pay alan emek faktörünün harcanabilir gelirlerini artırmak için dolaylı olarak daha düşük fiyatlardan mal ve hizmet satın almaları sağlar.

Kamu İşletmeleri

Hem dünyada hem de Türkiye’de küreselleşme süreciyle birlikte hızlı değişimler ve dönüşümler yaşanmaktadır. Bu durum en gelişmiş ülkelerde bile devletin ekonomik hayata dair daha hassas çalışmalar yapması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bir yandan ulusal ekonomiler üzerinde yoğunlaşırken diğer taraftan da Kamu İktisadi Teşebbüslerinin hayata geçirildiği görülmektedir. Kamu işletmeleri devletin özel teşebbüsle birlikte ekonomik alandaki etkinliğini artırmak amacıyla ortaya çıkmıştır.

Devletin ekonomik anlamda bir alana teşebbüste bulunması konusu çeşitli bilim adamları ve bilim dalları tarafından ele alınmış ve birçok tanım

yapılmıştır. Tanımlar ülkelere göre farklılık gösterebildiği gibi ülke içinde de farklı tanımlar yapıldığı görülmektedir.

Kamu İşletmelerinin Tanımı

Kamu işletmeleri; ekonomik bir faaliyette bulunmak üzere devlet ya da başka bir kamu kuruluşu tarafından yalnız veya ortaklık yolu ile oluşturulan, sermayelerinin tamamı veya çoğunluğu devlet veya diğer kamu kuruluşlarına ait bulunan, doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlet tarafından denetlenen ve ürettikleri mal ve hizmetlerden yararlanabilmek için karşılık ödenmesi gereken işletmeler olarak tanımlanmaktadır.

Kamu İşletmelerinin Özellikleri

Kamu işletmeleri bir takım özelliklere sahiptir. Bu özellikler;

*Kamu işletmeleri, ekonomik gereklere uygun olarak çalışmak üzere kurulmuş işletmelerdir.

*Sermayesinin tamamının veya %50’den fazlasının kamuya aittir. Özel sektörün tek amacı karın maksimizasyonu iken kamu işletmeleri ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel amaçları gerçekleştirmeyi hedefler.

* Kamu işletmeleri, ayrı bir tüzel kişiliği sahip olup, idari ve mali özerkliğe de sahiptirler.

*Kamu işletmeleri, yalnızca devlet ile olan ilişkileri kamu hukukuna tabi olup, üçüncü kişiler ile olan ilişkileri özel hukuk çerçevesinde düzenlenmektedir.

*Devlet muhasebesi esaslarının dışında ticari muhasebe esaslarına tabidirler.

*Teşebbüs sorumlulukları sermayeleri ile sınırlıdır.

*Personel rejimi kanunla özel olarak düzenlenmiştir.

Kamu İşletmelerinin Kuruluş Biçimleri

Devletlerin işletme kurmaları üç şekilde olmaktadır. Bunlar;

İlk Kuruluş: Devletin uygun gördüğü bir faaliyet alanında (enerji, imalat, sanayi vs.) iktisadi anlamda mal ve hizmet üretmek amacıyla kamu işletmesini kanunla kurmasıdır.

Devletleştirmeyle Kuruluş: Devletin ülkenin ekonomik, mali, sosyal açıdan önemli olduğuna inandığı bazı sektörlerdeki özel teşebbüslere mal ve emlaklarıyla birlikte sahip olmasıdır. Devletleştirme yoluyla, bir teşebbüsün devletin eline geçebilmesi de kanunla ya da kanunun izin verdiği otoritelerce mümkündür.

Kamu Kurumuna İktisadi Nitelik Verme İle Kuruluş: Devletler ekonomide yer alma düşüncesi içinde iktisadilik niteliğini dikkate alarak kamu kurumu olarak kurulan bazı organizasyonları, iktisadi niteliğin ağır basması sonucu işletme haline getirmeye başlamasıdır (Çetinkaya, 2012: 33-34).

Kamu İşletmelerinin Kuruluş Nedenleri

Kamu işletmelerinin kuruluşu bir takım nedenlere dayanmaktadır. Bu nedenler her ülkenin ekonomik durumuna ve gelişmişlik düzeyine göre farklılık göstermektedir. Bu nedenleri; siyasi, sosyal, ekonomik ve mali nedenler olmak üzere üç başlık altında ele alabiliriz.

Siyasi Nedenler

Ülkelerin siyasi amaçlarla işletme kurmalarının sebepleri arasında; rastlantıya bağlı sebepler, devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sağlama ve politik ideolojiler yer almaktadır.

Rastlantıya bağlı sebepler; özel sektörün elinde bulunan işletmelerin dönemin oluşturduğu koşullar sonucu, devletin eline geçmesine yol açan sebeplerdir.

Devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sağlama; bazı işletmeler devletin bağımsızlığını ve güvenliğini sağlamak amacıyla devletleştirilir ya da devlet işletmesi olarak kurulur. Silah ve mühimmat fabrikaları bu tür kuruluşlara örnek olarak verilebilir.

Politik ideolojiler; kamu işletmelerinin ortaya çıkması devletlerin uyguladıkları ekonomik sistemlerle doğrudan ilişkilidir. Kapitalist sistemin uygulandığı ülkelerde devletin iktisadi teşebbüste bulunması sınırlıdır. Sosyalist sistemi uygulayanlarda, kamu işletmeleri ekonominin kendisidir. Karma ekonomi sistemi uygulayan ülkelerde ise, devletin teşebbüste bulunacağı sektörler ve yoğunlukları ülkenin şartlarına göre değişir. Bu bağlamda, hangi ülke hangi sistemi uyguluyorsa o sisteme göre kamu işletmelerinin sayısı belirlenir.

Sosyal Sebepler

Devlet; gelirin sosyal gruplar arasında adil dağılımını, istihdamın gerçekleşmesini, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesini ve halk sağlığının korunması gibi sebeplerden dolayı iktisadi teşebbüsler kurar. Bu teşebbüsler, verimlilik kaybı olmayan sosyal fayda sağlamak amacıyla faaliyet gösterirler.

Ekonomik ve Mali Nedenler

Devletin kamu işletmesi kurmasının ekonomik ve mali nedenleri şunlardır:

- *Özel kesimin yapamadığı veya yapamayacağı işler için devlet teşebbüste bulunur.
- *Devlet, ekonomiye yön vermek ve düzenlemek için teşebbüste bulunur.
- *Devlet, bazı alanlarda özel teşebbüse öncülük etmek amacıyla özel işletmeler kurar.
- *Devlet, çeşitli kesimlerde tüketici aleyhine kurulan rekabet olmaması nedeniyle fiyat artışına neden olan tekelleri kırmak için işletme kurar.
- *Özel teşebbüsün yetersiz kaldığı alanlarda devlet, üretim ve işletmecilik faaliyetlerine üstlenir.
- *Devlet, uyguladığı ekonomik politikaları gerçekleştirmek amacıyla da işletme kurabilir.
- *Devlet, doğrudan gelir sağlamak ve bazı faaliyetleri daha verimli hale getirmek amacıyla işletmecilik faaliyetlerine girmektedir.

II. ÖZELLEŞTİRME

Gelişen, değişen ve küreselleşen dünya koşulları nedeniyle 21 yüzyılda devletin ekonomideki rolünü değiştirmeye başlamıştır. 1970’li yıllarda makroekonomik sorunlarla karşılaşan dünya ekonomileri bu sorunlardan kurtulmanın en iyi çözümü olarak özelleştirmeyi uygulamaya koymuşlardır. Günümüzde ise özelleştirme hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin iktisat politikası haline gelmiştir. Özelleştirme kavramını detaylı olarak incelemek gerekirse özelleştirmenin tanımını, amaçlarını, tarihsel gelişimin, teorilerini, yöntemlerini ve etkilerini bu bölümde ele alacağız.

Özelleştirmenin Tanımı

Özelleştirme, “kamu mülkiyetinin özel kişilere aktarılması, yani özel mülkiyet haline dönüştürülmesidir”. Bir başka tanıma göre ise özelleştirme, “kamu iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kalkmasına yönelik yapılan uygulamalardır” (Ünal, 2000: 44).

Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirme, iktisadi problemlerin çözümü için geliştirilen bir kavram olmakla birlikte, siyasi yapının şekillendirilmesinde ve bazı sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde de araç olarak görülmektedir. Özelleştirme sürecinin her ülkenin kendi ihtiyaçları doğrultusunda ve kendi koşullarına uygun amaçları içerdiği ve bu bağlamda kullanılan yöntemlerin farklı olduğu görülmektedir. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalardan yola çıkarak özelleştirmenin ekonomik sosyal ve siyasi amaçları incelenecektir.

Ekonomik ve mali Amaçlar

Özelleştirme ile ulaşılmak istenen temel amaç, devletin ekonomik yapı içindeki rolünü azaltarak piyasa yapısını güçlendirmek, dolayısıyla ekonomik yapının etkinliğini arttırmaktır. Ekonomik yapının etkinliğini arttırmak; serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi, ekonomide verimliliğin yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi, sermaye piyasanın güçlendirilmesi, tasarrufların daha büyük oranda hisse senedine yönelmesinin teşvik edilmesi, devlete gelir sağlamak ve döviz gelirlerini arttırmak gibi amaçların gerçekleştirilmesiyle sağlanır.

Sosyal Amaçlar

Devletler, toplum üyelerinin refah içerisinde mutlu yaşamaları için bir sorumluluk da üstlenirler. Eğer toplum üyeleri arasında çeşitli dengesizlikler varsa, bunları giderecek çeşitli düzenlemeler yapılması sosyal politikanın en önemli gereğidir. (Delice, 2010: 47).

Bu bağlamda özelleştirmenin toplumdaki bu gelir dengesizliğini ortadan kaldırmaya yönelik mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılması, gelir dağılımının adil hale getirilmesi ve yeni iş sahalarının oluşturulması gibi amaçlara hizmet etmektedir.

Siyasal-İdeolojik Amaçlar

Özelleştirme aynı zamanda politik bir süreçtir. Bu bağlamda öne çıkan konular şunlardır (Delice, 2010: 50):

- *Çoğulcu sistemlerin teşvik edilmesi,
- *Bürokratik etkinin azaltılması,
- *Kamu sektörünün faaliyet alanının yeniden tanımlanması,
- *Gelecekte bir hükümetin devletin ekonomideki rolünü değiştirmeye yönelik alınan tedbirleri tersine çevirme kabiliyetinin ortadan kaldırılması veya azaltılması,
- *Ekonomide belirli bir partinin veya grubun etkinliğinin azaltılması,
- *Hükümetin bir sonraki seçimde iktidarı yeniden elinde tutma olasılığının arttırılması,
- *Hükümet yetkililerinin ve kamu işletmesi yöneticilerinin, kamu mülkiyetini rüşvet ve yolsuzluklara araç olarak kullanmalarının ortadan kaldırılması

Özelleştirme Teorileri

Özelleştirme teorileri özel mülkiyetin egemen olduğu sistemlerde kamu mülkiyetinin egemen olduğu sistemlere göre bireysel ve toplumsal işlem

maliyetlerinin daha düşük olduğunu savunmaktadır. Dolayısıyla kamu mülkiyeti karşısında özel mülkiyetin önemini göstermişlerdir. Özelleştirmeye dayanak oluşturan mülkiyet hakları teorisi, kamu tercihi teorisi, asil-vekil teorisi, yönetim yaklaşımı ve işlem maliyetleri okulu teorilerini açıklayalım.

Mülkiyet Hakları Teorisi

Mülkiyet hakları teorisi kamu sektöründeki etkinsizlik üzerinde durur. Bu bağlamda özel sektör etkin kamu sektörü ise etkinsiz olmasını mülkiyetin doğasından gelen özelliklere dayandırmaktadır.

Lindblom’a göre mülkiyet, serveti kontrol etmeye yönelik bir haklar dizisidir. Bunları başkalarının kullanmasını reddetme, bunları çalıştırmadan elinde tutmak veya bunları işletmektir. Mülkiyet hakları sonuç itibariyle, hem kamusal hem de özel kişilere ya da örgütlere verilmiş ve diğer kişi ve örgütlerce de tanınan otorite ödülleri (Çetintaş, 2009: 21). Demsetz’e göre ise, modern üretim genellikle bir ekip üretimi olarak örgütlenir ve ekibin her bir üyesinin bireysel çabaları arasında karşılıklı bağımlılık vardır. Özel mülkiyet, işletmenin karı üzerinde artık talep sahibi olarak gözlemcinin karı maksimize etmeye güdüleneceğini garanti eder. Bu türden bir gerçek çaba ya da güdülenme kamu

işletmelerinde mevcut değildir. Dolayısıyla özel mülkiyet kamu mülkiyetinden daha güçlüdür (Çetintaş, 2009: 23).Bu teoride, işletmelerin özel mülkiyetin elinde olmasının yüksek karlılık ve etkinlikle sonuçlanacağı öne sürülmektedir. Birey tüm sonuçlarını kendisi yükleneyeceği için kararlarını verirken daha dikkatlidir. Bu nedenle mülkiyeti özel sektörde olduğu takdirde firma daha iyi izlenecektir ve firmanın daha etkili çalışması sağlanacaktır (Delice-Yavilioğlu, 2010: 29).

Kamu Tercihi Teorisi

Kamu tercihi teorisi, bireysel menfaatlerin insan davranışlarına hâkim olduğunu ve bu nedenle de insanların gerek piyasada gerekse politikalarında, öz itibariyle rasyonel fayda maksimizasyonları olduğunu varsaymaktadır. Bu yüzden kamu işletmelerinin düşük performanslarından, kendi kişisel menfaatlerini işletmenin verimliliğiyle çelişebilecek olsa bile, yine de zorla uygulamaya çalışan politikacılar sorumludur. Buchanan, kamu işletmelerinin faaliyetlerine müdahale eden politikacıların, verimliliği arttırmaktan daha çok oy kazanmakla ilgilendiğini iddia etmektedir. Kamu tercihi teorisi, devletin rolünün azaltılması ve hizmet sunumunun mümkün olan yerlerde özelleştirilmesi görüşünü benimser (Çetintaş, 2009: 25).

Asıl-Vekil Teorisi

Bu teori hem kamu hem de özel sektör işletmelerindeki yöneticilerin, işletmenin ya da sahibinin faydasını maksimize etmek yerine, kendi faydalarını maksimize etmeye çalıştıklarını savunmaktadır. (Çetintaş, 2009: 25).

Bu teoride mülkiyet sahipleri(asıl) ile bu sahiplere vekâlet eden yöneticiler(vekil) arasında bir sözleşmeyle hizmetin üretimine karar verilir. Ancak asıl ile vekilin çıkarları birbirinden farklı olduğundan asıl vekili kontrol etmelidir. Aksi takdirde kar maksimizasyonu gerçekleşmez. Kamu sektöründe ise politikacıların yerine vekâlet eden yöneticiler vardır. Bu yöneticiler kararlarında siyasal yaklaşımlar söz konusu olmakta dolayısıyla kar maksimizasyonu amacından ya tamamen ya da kısmen taviz verilmektedir.

Yönetim Yaklaşımı

Bu yaklaşıma göre, kamu girişimlerinde denetim zayıftır ve bu nedenle etkinliğe yönelik teşvikler yetersizdir. Düşük teşviklerin nedeni denetim eksikliğidir. Hisse sahipleri teşebbüslerin performansını gözlemleyemez ve etkileyemezler. Borçlanmalar yöneticileri disipline edici rol oynamaz. Çünkü kamu teşebbüslerinin borcu fiili olarak kamu borcudur (Delice-Yavilioğlu, 2010: 34).

İşlem Maliyetleri Okulu

Williamson’un geliştirdiği bu teori, kapitalist ekonomilerde büyük firmaların gelişimini açıklama çabasının bir ürünüdür. Williamson’a göre firmalar, yaptıkları işlemlerin maliyetlerini minimize etmeyi amaçlarlar. Bu amaç ancak firmaların ya satış yaptıkları firmaları ya da onların tedarikçilerini devralmaları şeklindeki dikey entegrasyon ile başarılabilir. Ekonomik faaliyetler kısmen eksik ve asimetrik bilgi altında sürdüğünden, bir ölçüde risk ve belirsizlik içerirler. Bu sebeple, kurumları iyi çalışan yararlı bir devlet, işlem hızını arttırarak, yararlı güncel bilgiyi yayarak, risk ve belirsizlikleri azaltarak işlem maliyetlerini azaltabilir (Delice-Yavilioğlu, 2010: 34).

Özelleştirmenin Nedenleri

Özelleştirmenin ana nedeni, toplumsal refahın ve kaynak kullanımının maksimuma çıkarılma düşüncesidir. Özelleştirmenin nedenlerini ayrıntılı bir şekilde açıklamak üzere ekonomik, mali, sosyal ve siyasal nedenler olarak kategorize edip ele alalım.

Ekonomik Nedenler

Özelleştirme uygulamalarının temel ekonomik sebepleri şunlardır:

*Kaynakların kullanımı ve dağıtılmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanması

*Serbest piyasayı daha canlı hale getirmek ve var olan eksiklikleri gidermek suretiyle serbest piyasayı güçlendirmek

* Tekelci uygulamalara son vermek,

Mali Nedenler

Gelişmekte olan ülkelerde ve Türkiye’de yaşanan mali sıkıntılar ya da yetersizlikler özelleştirmenin mali sebepleri arasında gösterilebilir. Bununla birlikte ekonomik alanda hem uluslararası kaynak yaratılması hem de ülke içinde vergilerin artırılması mümkün olmayabilir. Bütün bu durumlara çözüm üretebilmek için kamu mallarının özelleştirilmesi söz konusu olmaktadır (Oyan, 1994: 185).

Sosyal ve Siyasal Nedenler

Gelişmekte olan ülkelerde kişi başına düşen gelir dağılımı farklılık göstermektedir. Gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerin hemen hepsinde servet dağılımı dengesizdir. Özelleştirme yoluyla KİT’lerin hisselerini halka arzı ile bu dengesizlik azaltılabilir (Cevizoğlu, 1989: 2).

Kamuda yolsuzluk ve tekelci uygulamaların önüne geçebilmek aynı zamanda piyasada rekabetin oluşturulması özelleştirmenin siyasi nedenleri arasındadır.

Özelleştirmenin Yöntemleri

Özelleştirmenin hayata geçirilmesi için geniş kapsamlı dört strateji mevcuttur: Yükten kurtulma, devletin rolünü asgariye indiren düzenlemeleri benimsemek, kullanıcıdan ücret almak, rekabeti getirmek ve güçlendirmek.

Kullanılan yöntemler ülkeden ülkeye değişmektedir. Özelleştirme yöntemleriyle devlet işletmelerinin tamamı ve ya bir kısmının nasıl satılacağı belirlenmektedir. Dünyada uygulanan özelleştirme yöntemleri aşağıda ana hatlarıyla açıklanmıştır.

Mülkiyet hakkının Devrini Öngören Özelleştirme Yöntemleri

Mülkiyet hakkının devrini öngören özelleştirme; ticarileştirme, şirketleştirme, yeniden yapılandırma ve satış gibi belli aşamaları içermektedir. Bu aşamalar kısaca açıklanacak olursa;

Ticarileştirme aşaması, kuruluşlara ticari amaçların verilmesi ve kuruluşların faaliyetlerinin ticari muhasebe yöntemleriyle ölçülmesi aşamalarıdır.

Şirketleştirme aşaması, üretilen hizmet veya mal devlet dairesiyle yürütüldüğünde faaliyetlerin bir şirket statüsüne kavuşturulmasıdır.

Yeniden yapılanma aşaması, şirketleştirilen kamu kuruluşlarının satıştan önce piyasa kurallarına göre çalışmalarına hazırlık aşamasıdır.

Satış aşaması, kamu şirketlerinin devredilmesidir (Ünal, 2000: 62- 63).

Bu aşamalardan sonra mülkiyet hakkını devri yoluyla özelleştirme işlemi gerçekleştirilmiş olur. Özelleştirme işleminin son aşaması olan satış aşamasının ne şekilde gerçekleştirildiğini açıklayalım.

Satış Yöntemi

Özelleştirme yöntemleri arasında en yaygın olarak kullanılan yöntem mülkiyetin devrini öngören satış yöntemidir (Doğan, 1993:125). Satış yöntemi sermaye piyasası yoluyla hisse senedi satışı, teklif alma yoluyla hisse senedi satışı(blok satış) ve direkt satış olmak üzere üç ayrı şekilde yapılmaktadır.

Sermaye piyasası yoluyla hisse senedi satışı:

Sermaye piyasası kanalıyla hisse senedi satışı için öncelikle özelleştirilecek devlet işletmesinin sermayesinin hisse senetlerine bölünmesi ve ticaret hukukuna göre sermaye şirketleri şekline dönüştürülmeleri gerekmektedir (Doğan,1993:125). Sermaye şirketine dönüştürülen işletmenin hisse senetleri doğrudan halka arzı ve menkul kıymetler borsasında hisse senetlerinin satışı olarak iki şekilde gerçekleşir.

*Senetlerin doğrudan halka arzı: bu yöntemde hisse senetlerini sunan şirket hiçbir aracı kuruma ihtiyaç duymadan doğrudan halka arz edilir.

*Menkul kıymetler borsasında hisse senetlerinin satışı: ikinci el piyasa olarak da adlandırılmaktadır. İkinci el piyasa daha önce halka arz edilen senetlerin arz ve talebinin karşılaştığı bir piyasadır (Aktan, 1987: 105).

Borsada hisse senetleri aracı kuruluşlar ya da bankalar aracılığıyla satışa çıkarılır. Menkul kıymetler borsasında senetler ya sabit ihraç fiyatlarıyla ya da taban fiyatlı arttırma ile satışa sunulur.

Teklif alma yoluyla hisse senedi satışı(blok satış):

Bu yöntem hisse senetlerinin tümünün ve ya bir kısmının borsada satılmayıp belli kesimlerden teklif alma yoluyla satışını ifade eder (Ünal, 2000: 64).

Direkt satış:

Bu yöntemi gerek halka açılma gerekse blok satış uygulaması olanaklı olmayan işletmelere yönelik direkt fiziksel varlıkların satılması ile kaynakların etkin kullanımını planlayan bir yöntemdir (Ünal, 2000: 65-66).

Mülkiyet Devrini Öngörmeyen Özelleştirme Yöntemleri

Bu yöntemlerin bir kısmında kamu işletme hakkını özel kuruluşlara devretmektedir. Diğer bir kısmında ise kamu sahip olduğu varlıkları elden çıkarmadan bunları özel kuruluşlara işletmektedir.

Yönetim Devri (Management Contract Methods)

Üretimleri yetersiz ve verimli işletilemeyen devlet işletmeleri için bu yöntem başvurulur. Verimli çalıştırılmayan devlet işletmelerinin özelleştirilmeye hazırlanması aşamasında bir sözleşmeyle yönetimi özel kesime devredilir. Bu yöntemde devlet devrettiği yönetime karışamaz fakat sözleşme gereği şirketi yönetenin faaliyetlerini denetleyebilmektedir. Burada yönetici kamuya hizmet verirken tüm finansal ve ticari riskler kamuya aittir. Kamu şirketini yöneten özel şirkete ise sözleşme de belirtilen ücret ödenir ve kardan pay alır. Bu yöntemle mülkiyet kamu da kalırken işletmenin yönetim ve teknik uzmanlık sorunu çözülür. Örneğin oteller, hava yolları ve tarım sektörlerinde bu yöntem kullanılır. Çünkü bu yöntem daha az tartışmalıdır.

Finansal Kiralama (Leasing)

Finansal kiralama, kiralayanın kiracının talebi ve seçimi üzerine, üçüncü kişiden satın aldığı veya başka suretle temin ettiği bir malın zilyetliğini, her türlü faydayı sağlamak üzere ve belli bir süre feshedilmemek şartıyla, kira bedeli karşılığında kiracıya bırakmasını ön gören bir sözleşmedir (Ünal, 2000: 67). Daha açık bir ifadeyle devletin sahip olduğu işletmeyi özelleştirmeye hazır duruma getirmek amacıyla işletmenin mali durumunu iyileştirerek belli bir süre için kiraya vermesidir. Bu yöntemin amacı ise kamu maliyetlerini düşürmek ve hizmet kalitesinin arttırmaktır. Bu yöntemde hizmeti yapanlar firmaya aitken araçlar kamuya aittir.

İhale Yöntemi (Contracting Out Method)

Kamu kuruluşunda özelleştirilecek olan kuruluşun mali sıkıntı içinde olması, hizmetin kalitesinde bir azalma olmadan ihalenin iyi bir tasarruf sağlayacak olması ve mevcut durumla hizmet vermeye devam etmenin mümkün olmaması gibi nedenlerden dolayı ihale yoluyla özelleştirme uygulanmaya konmaktadır.

Doğrudan devlet tarafından sunulması zorunlu olan hizmetlerin (savunma, emniyet) dışındaki hizmetlerin, ilgili kamu tüzel kişisinin gözetim ve denetiminde olmak üzere ekonomik koşullarda, daha etkin ve verimli sunulması amacıyla özel sektöre en ucuza yaptırmak üzere devretmektir (Çetinkaya, 2012: 111). Mülkiyet devri söz konusu değildir.

Yerel yönetim hizmetlerinin özelleştirilmesinde en çok bu yöntem kullanılır. Örneğin çöp toplama, su ve elektrik sayaçlarının okunması ve

faturalandırılması, ambulans ve diğer acil hizmetler, sağlık, eğitim, taşımacılık, yol yapımı, cadde ve sokakların temizliği gibi. Bir taraftan mal ve hizmetlerin üretiminin özel sektör tarafından üstlenilmesi devletin maliyetini azaltmakta ve devlet tasarruf gelirlerini artırmaktadır. Diğer taraftan özel sektör tarafından üretilen mal ve hizmetin kalitesi artmaktadır.

İmtiyaz (Concession Contract)

İmtiyaz, belirli bir dönem için mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtım hakkının tek bir üreticiye veya işleticiye verilmesi uygulamasıdır (Delice, 2010: 57).

Bu yöntem piyasanın doğal tekel olduğu ya da devletin hâsıla ve fiyat üzerindeki kontrolü elinde tutmak istediği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Örneğin şehir içi taşımacılık yurt içi havayolu hizmetleri vb. devlet özel bir şirkete belirli bir piyasada ya da coğrafi bölgede ticari faaliyette bulunması için özel bir hak veya bir imtiyaz verir. Devlet üretim finansmanını kısmen veya tamamen karşılarken mal ve hizmet üretimini ise özel sektör yapar. Bu yöntemin amacı ise kamu tekellerinin aşırı derecede büyümesi kamu ekonomisinde meydana gelen israf ve verimsizliği önlemektir.

Ortak Teşebbüs Yöntemi (Joint Venture Method)

Ortak teşebbüs, hukuken veya iktisaden birbirinden bağımsız iki veya daha fazla gerçek veya tüzel kişiliğin, ortak belirli bir amacı ortaklaşa gerçekleştirmek ve kar elde etmek için kurdukları ve müştereken yönettikleri, tüzel kişiliği bulunan veya bulunmayan ortaklıktır. Ortak teşebbüs yöntemiyle yapılacak özelleştirmelerde, hükümetin özelleştirilecek kuruluş ve hizmet üzerindeki etkinliği devam etmektedir. Yerli ya da yabancı işletmeler bu şekilde, başka türlü giremeyecekleri üretim alanına girmekte; kamu işletmesi ise ihtiyaç duyduğu sermayeyi sağlama imkânına kavuşmaktadır. Söz konusu özel işletmeler belli bir süre sonra iştirak ettikleri karma şirketin tamamını alabilmektedirler. Bu yöntemde kamu ve özel sektör ortak faaliyet yürütür ancak kamu ortaklık payı %51 den az olması gerekir. Bir kamu şirketi yabancı veya yerli bir şirketle öz kaynak ortaklığına girme imkânı bulur.

Yasal-Kurumsal Serbestleştirme (Deregulation)

Geniş anlamda özelleştirme içinde yer alan ve devletin ekonomik sınırlarının daraltılmasını amaçlayan bu yöntemle birçok alandaki devlet tekeli yasal düzenlemelerin yapılmasıyla kaldırılmakta mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda özel kesimde yer alması sağlanmaktadır. Bu yöntemle bankacılık, elektrik, çay, tütün, ulaştırma ve televizyon alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır (Çetinkaya, 2012: 113).

Bu yöntemin temel amacı ekonomik verimliliği artırmak ve ekonomik istikrarı sağlamak sektörler arası rekabeti güçlendirerek kaliteyi artırmaktır. Bu

yöntemle, fiyat ve ücret denetimleri, kamu tekelleri ve kamu girişimlerine sağlanan avantajlar kaldırılmaktadır. Bu bağlamda özelleştirme yöntemleri arasında önemli bir yöntemdir. Özelleştirme için kullanılacak yöntemler, hükümetlerin amaçlarına ve içinde buldukları mali durumlara göre değişebilmektedir. Ülkedeki ekonomik kurumlar ve piyasaların yapısı gibi ekonomik değişkenler de özelleştirme kararını ve yöntemini etkilemektedir.

III. Türkiye’de Devlet- Ekonomi İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi

Birinci Liberalizm Dönemi: 1923-1929

Bu dönemde devletin temel amacı sanayileşmeyi özel teşebbüs eliyle yapmak ve ülkeyi kalkındırmaktır. Özel teşebbüsü teşvik etmek içinde çeşitli tedbirler alınmıştır. Bu amaca yönelik 17 Şubat 1923 yılında İzmir iktisat kongresi toplanmıştır. İzmir iktisat kongresinde alınan kararlardan bazıları şu şekildedir (Şahin,2012: 32).

*Yerli üretim teşvik edilmeli ve lüks ithalattan kaçınılmalıdır.

*Girişim ve çalışma özgürlüğü esastır ancak tekelcilığe izin verilmemelidir.

*Ekonomik kalkınmamıza katkısı olmak ve kanunlarımıza uymak şartıyla yabancı sermayeye izin verilecektir.

*Ulaştırma ve haberleşme alanlarında ticari işlemlere kolaylıklar sağlanması.

*Sanayinin teşvik edilmesi.

Bu kongrede alınan kararlar 1931 yılına kadar ülkenin iktisat politikasını oluşturmuştur. Alınan kararlarda devletin ekonomideki rolü yasa çıkarmak ve ilkeleri belirlemek olarak belirtilmiş, liberal ekonomi sistemi benimsenmiş, özel sektöre öncelik verilmiştir.

Sermaye birikiminin yetersizliği, alt yapı yatırımlarının eksikliği, risk ve belirsizlik faktörlerin var oluşu gibi nedenlerden dolayı kongre amacına ulaşamamış ve devletin ekonomiye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur. Ancak devletin ekonomiye müdahalesi doğrudan üretici olarak değil altyapı sorunlarını çözmek ve teşvik tedbirlerini almak şeklinde olmuştur. Yabancıların elinde bulunan demiryolları millileştirilmiş, tütün rejisi ve aşar vergisi kaldırılmış, kabotaj kanunu çıkarılmıştır. Özel sektör endüstrilerine teknik ve mali destek sağlamak amacıyla Türkiye Sanayi ve Maadin bankası kurulmuştur. Türkiye Sanayi ve Maadin bankasının bir diğer görevi ise Osmanlıdan devralınan devlet fabrikalarını özel işletmelere devredilinceye kadar yönetmek ve özel işletmelerle ortaklık yapmak. Bu banka amaçları ve görevleri doğrultusunda başarıya ulaşamamış ve bankanın faaliyetlerine son verilerek yerine devlet sanayi ofisi ile Türkiye sanayi kredi bankası kurulmuştur. Bu iki KİT başarılı olamayınca bunların yerine 1934 yılında Sümerbank kurulmuştur.

Yine bu dönemde özel sektörü geliştirmek amacıyla özel sektöre vergi muafiyetleri, kamu arazilerinin bedelsiz veya az bir karşılık alınması, ulaşım ve taşımacılık imkânlarında kolaylık sağlanması amacıyla teşvik-i sanayi kanunu çıkarıldı. Bu kanunla devletin tekelinde olan birçok sektörden(yağ, şeker, tütün, patlayıcılar, alkol, kibrit, limanlar, iskeleler vs) özel sektöre destek sağlandı.

Bu dönemde kurulan diğeri bir kuruluş İş Bankası’dır. İş Bankası’nı dönemin milletvekilleri, bürokratları ve tüccarları bir araya gelerek kurmuşlardır. Dolayısıyla özel ve kamu sermayeleri ortaklığı ile kurulmuş ilk kuruluştur.

Savaştan yeni çıkmış ülkede devletin her işe girmesinin gücünün olmaması ve aynı zamanda milli bir girişimci sınıfın da olmaması nedeniyle liberal politikalar uygulanmıştır.

Korumacı-Müdahaleci İlk Adımlar: 1929-1932

1929 dünya ekonomik krizinin olumsuz etkileri, Osmanlı borçlarının ödenmeye başlaması, ödemeler dengesi açıkları ve sanayileşmenin özel sektör eliyle başarılı olamaması gibi nedenlerden dolayı sanayileşmeyi ve kalkınmayı sağlamak amacıyla devlet müdahalesine dayalı politikalar uygulanmış dolayısıyla çok sayıda devlet işletmesi kurulmuştur. Devlet ara mal üreten sanayiye kurarak dışa bağımlılığı azaltmayı amaçlamıştır.

Devletçilik-Himayecilik Dönemi: 1933-1946

Bu dönemde devletçilik politikası etkili olmuş iktisadi devlet teşekkülleri otaya çıkmıştır. 1932 yılında devlet sanayi ofisi, 1934 yılında Sümerbank, 1935 yılında maden ve elektrik sektörlerinde faaliyet göstermek üzere Etibank kurulmuş ve 1937 yılında ziraat bankası iktisadi devlet teşekkülü ne dönüştürülmüştür. Bu dönemde devletin bizzat kendisinin üretime girmesinin temel nedeni bir önceki dönemlerde de belirtildiği gibi özel teşebbüsün olmayışı ve ekonomik kalkınmanın tek yolunun sanayileşmeden geçmesiydi. Bu bağlamda devlet ekonomiyi yeniden yapılandırmak özel sektörün yapamadığı büyük sanayileri kurmak, özel sektöre öncülük etmek, üretim dağıtım, fiyat düzenlemek amacıyla birçok kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuştur. Bu dönemde yapılan sanayi planları ve devletleştirmeleri ayrı ayrı aşağıdaki gibi ele alınacaktır.

Sanayi Planları

1933 yılında 1. Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve 1934 yılında uygulamaya konulmuştur. Bu plan dâhilinde KİT’ler aşamalar halinde kurulmuş ve ülkede ihtiyaç duyulan temel sanayi malları devlet tarafından üretilmeye başlanmıştır.

Bu planın temel ilkeleri şunlardır; (Delice,Yavilioğlu, 2010:299-300)

- *Hammaddeleri yurt içinde üretilen sanayilere öncelik verilmesi
- *Büyük sermaye ve ileri teknoloji gerektiren projelerin hayata geçirilmesi

*Kuruluş kapasitelerinin iç tüketimi karşılayacak düzeyde olması
1936 yılında 2. Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlandı ve İkinci Dünya Savaşı nedeniyle uygulamaya konulamadı.

Devletleştirmeler

Bu dönemde İstanbul T.A. Su Şirketi, İzmir Rıhtım Şirketi ve rıhtımdaki tramvay işletmesi, İzmir-Afyon Manisa- Bandırma Demiryolu Hattı, İstanbul Rıhtım Dok. ve Antrepo A.Ş., Aydın Demiryolu Şirketi, İstanbul Telefon T.A.Ş., Ereğli Şirketi, Şark Demiryolu T.A.Ş., İstanbul Tramvay Şirketi, İstanbul Elektrik Şirketi, İstanbul Tünel Şirketi, Ankara Elektrik ve Hava Gazı, İzmir Elektrik ve Tramvay T.A.Ş. devletleştirilmiştir.

Bu dönemde yoğun bir devletleştirme süreci yaşanmıştır. İkinci Dünya Savaşı ekonomi üzerinde olumsuz bir hava yaratmakla birlikte sanayileşmeyi ve kalkınmayı olumsuz etkilemiştir.

İkinci Liberalizm Dönemi: 1946-1960

Bu dönemde devletçilik tasfiye edilmiş fakat kamu işletmelerinde daralma yaşanmamış ve devletçilik tamamen reddedilmemiştir. 1946 yılında iktisadi devlet teşekküllerinin bazıları özel sektöre devredilmiştir.

‘Dünya bankasının talebiyle 1950 yılında kurulan Türkiye sınaî kalkınma bankasının amaçları dönemin sanayileşme politikasının bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Bankanın temel amacı ülkede özel girişimciliği desteklemek ve onlar eliyle hızlı bir sanayileşme sürecini başlatmak olarak belirlenmiştir’(Delice,Yavilioğlu,2010:303).

1950-1952 yıllarında özel sektör genişlemiş olmakla birlikte 1953 yılında ülkede iktisat politikası değişmiş ve KİT’ler çimento, şeker ve gübre sektörlerine yatırım yapmaya başlamıştır. KİT’ler özel sektöre düşük fiyatlardan girdi sağlamış, ortaklık kurmuş ve özel sermaye birikimine doğrudan katkı sağlamışlardır. Bu politika değişikliği çerçevesinde özel sektörün yetersiz olduğu ana sanayi, enerji ve sulama alanlarında iktisadi devlet teşekkülleri kurulması kararı alınmıştır. İDT sayıları artmış ve eskileri genişletilmiştir. Makine Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE), Gübre Et ve Balık Kurumu, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı ve Devlet Malzeme Ofisi (DMO), Demir Çelik İşletmeleri, TURBAN, selüloz ve kâğıt, Türkiye Kömür İşletmeleri bu dönemde kurulan KİT’leri oluşturmaktadırlar. Bunlara ilaveten 21 çimento fabrikası ve 11 şeker fabrikası kurulmuştur.

Bu dönemde 1952’lere kadar özel sektöre ağırlık verilmiş ve özel sektör eliyle iç tüketime yönelik sanayileşme çabalarında bulunulmuştur. Bu sanayileşme çabaları tarımsal alanda yapılmıştır. 1952 den sonra ise ekonomi yön

değıştirmiş tekrar kamu işletmeciliğı hız kazanmıştır. Özel yabancı sermaye ilk defa bu dönemde teşvik edilmiştir.

Planlı Kalkınma Dönemi: 1960-1980

Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve ekonomide planlı kalkınma dönemi başlamıştır. Ekonomik kalkınma ve sanayileşmenin gerçekleştirilmesi planlar dâhilinde olması amaçlanmıştır. İktisat politikaları ithal ikamesine dayandırılmış ve iç piyasanın gümrük vergileriyle ve diğer araçlarla korunması ve daha önce ithal edilen malların yurt içinde üretilmesi asıl amaçtı. KİT’ler yabancı kaynaklardan yararlanarak Petrokimya, alüminyum ve demir çelik gibi ara malları üretimini üstlenmişlerdir. Bütün bu amaçlar doğrultusunda DPT tarafından kalkınma planları hazırlanmıştır.

1. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bu planda karma ekonomik sistem benimsenmiş ve toplumsal ve bölgesel ekonomik dengesizliklerin giderilmesi amaç edinmiştir.

2. Beş Yıllık Kalkınma Planı: İmalat sektörünün uzun vadede özel sektöre bırakılması politikası benimsenmiş özel teşvikler için köklü tedbirler alınmış ve sanayinin geliştirilmesine önem verilmiştir.

3. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Ara ve yatırım malları üretiminin geliştirilmesi, büyük ölçekli yatırımların kamu tarafından küçük ölçekli yatırımların özel sektör tarafından yapılması amaçlanmıştır.

4. Beş Yıllık Kalkınma Planı: Sanayi ürünleri ihracatını teşvik eden istikrar programı uygulamaya konulmuştur.

Bu dönemde uygulanan ithal ikameci politika uzun dönemli tüketim mallarından dolayı dışa bağımlı bir sanayi oluşturmuş ve döviz ihtiyacı artmıştır. Sanayi ürünlerinde ihracat yapılamadığından döviz ihtiyacı tarım ürünleri ihracatından karşılanmaya çalışılmıştır. Sanayini dışa bağımlı olması artan döviz ihtiyacının karşılanamaması ülkeyi 1970 yılında döviz kriziyle karşı karşıya getirmiştir.

Üçüncü Liberalizm Dönemi: 24 Ocak Kararları ve Sonrası

İthal ikameci sanayileşme politikası sonrası dış ödemelerde yaşanan güçlükler, enflasyon gibi nedenlerden dolayı ekonomi ağır bir bunalıma girmiş ve bunalımın atlatılması amacıyla köklü bir değışikliğe gidilmiştir. 24 Ocak kararları yürürlüğe konulmuştur. Bu kararlarla serbest piyasa ekonomisi benimsenmiş ve dolayısıyla dünyayla uyum sağlamak, krizleri doğuran etkenleri ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Bu dönemde dünyada da liberalizm hâkimdi. Serbest piyasa ekonomisinde etkinlik sağlanabilmesi için yapısal uyum çalışmaları başlatılmış ve sınırlı devlet, fiyat kontrollerinin kaldırılması, iç ve dış ticaretin serbestleştirilmesi gibi liberal esaslar uygulamaya konulmuştur. KİT’lerin özelleştirilmesine yönelik uygulamalar yürürlüğe girdi ve kit yatırımları ve

kaynakları sınırlandırıldı. Kamunun enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon gibi alt yapı yatırımlarını üstlenmesi vurgulandı. Bu dönemde piyasa ekonomisi şartlarına uymada başarı sağlanmış tır.

2000 yılında enflasyonla mücadele ve ekonomik istikrar programı uygulanmaya başlanmış ve 2001 yılında bu program Türkiye’nin güçlü ekonomiye geçiş programı olarak değişmiştir. Bu programda KİT’lerin yeniden yapılandırılması rekabet ve etkinliğin artırılması gibi yapısal reformlar yer almıştır. KİT’lerin özelleştirilme süreci 1990 da başlanmış ve KİT’lerin ekonomideki etkinlikleri 2000’li yıllarda azalmıştır.

Türkiye’de Özelleştirme Sürecinin Kamu İstihdamı Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de özelleştirme 1985 yılında gündeme gelmiş ve 1989 yılında özelleştirme uygulamaları başlamıştır. Tablo 1 ‘e göre Türkiye’de 1985 yılında 48 KİT mevcutken özelleştirme uygulamalarına bağlı olarak bu sayı 2014 yılında 21 ‘e düşmüştür.

Tablo 1. KİT’lerin Kuruluş ve İstihdam Sayısı

YILLAR	KURULUŞ SAYISI	MEMUR	SÖZLEŞMELİ	KAPSAM İÇİ İŞÇİ	KAPSAM DIŞI İŞÇİ	GEÇİCİ İŞÇİ	TOPLAM
1985	48	187.276	4.159	385.547	0	76.084	653.066
1986	49	173.590	21.087	383.781	0	87.393	665.851
1987	53	123.537	80.384	350.789	29.237	76.884	660.831
1988	47	76.715	126.073	300.307	38.008	71.891	612.994
1989	44	38.276	167.403	309.474	19.739	67.679	602.571
1990	44	26.505	177.161	314.139	6.028	71.961	595.794
1991	41	15.587	183.231	279.962	14.382	68.427	561.589
1992	41	13.806	179.167	272.205	4.328	76.578	546.084
1993	37	15.353	176.854	251.685	4.183	75.514	523.589
1994	31	14.241	166.785	207.877	2.522	71.447	462.872

1995	31	12.550	156.603	169.505	2.320	74.220	415.198
1996	38	12.411	155.480	167.906	2.599	76.675	415.071
1997	32	11.670	157.500	158.790	2.784	75.839	406.583
1998	26	10.323	154.316	137.918	2.442	74.074	379.073
1999	26	10.173	153.859	129.084	3.482	79.331	375.929
2000	26	9.447	136.508	136.862	13.573	77.647	374.037
2001	25	8.666	123.415	146.686	14.450	32.584	325.801
2002	24	8.052	115.448	133.144	12.431	17.054	286.129
2003	24	7.560	108.474	127.386	14.204	12.727	270.351
2004	23	6.004	89.447	102.785	15.110	10.677	224.023
2005	23	5.415	70.898	69.387	2.439	11.593	159.732
2006	23	5.281	70.463	66.375	2.588	11.958	156.665
2007	22	5.409	70.786	68.776	2.520	8.584	156.075
2008	22	5.401	69.670	68.483	2.684	4.679	150.917
2009	22	5.291	70.732	66.192	3.557	5.241	151.013
2010	22	5.216	70.561	65.959	2.850	5.606	150.192
2011	22	5.233	70.168	64.099	3.016	4.556	147.072
2012	22	5.315	70.567	61.713	3.202	3.813	144.609
2013	21	4.200	43.624	57.639	3.373	3.997	112.833
2014	21	4.126	43.147	54.751	3.507	3.576	109.106

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Memur: 657 sayılı Kanuna tabi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 sayılı cetvelinde bulunan personel.

Sözleşmeli: 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 sayılı cetvelinde bulunan personel.

Kapsam içi işçi: 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı bulunan personel.

Kapsam dışı işçi: 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup, toplu iş sözleşmesi yapma hakkı bulunmayan personel.

Geçici İşçi: 4857 sayılı İş Kanunu'na tabi olup azami 179 gün çalışan personel.

1985 yılında memur sayısı 187276 kişi, kapsam içi işçi sayısı 385547 kişi ve geçici işçi sayısı 76084 kişi iken özelleştirme uygulamaları sonucunda 2014

yılında memur sayısı 4126 kişi, kapsam içi işçi sayısı 54751 kişi ve geçici işçi sayısı 3576 kişi olarak azalmıştır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda kuruluş sayısının azalmasına paralel olarak memur, kapsam içi işçi ve geçici işçi sayısı azalmıştır. Diğer taraftan 1985 yılında sözleşmeli statüsünde çalışanların sayısı 4159 iken bu sayı 2014 yılında 43147 ‘ye yükselmiştir. Diğer bir artış kapsam dışı statüde çalışanlarda olmuştur. 1985 yılında kapsam dışı statüde çalışan yok iken 2014 yılında kapsam dışı işçi sayısı 3507 kişi olarak artmıştır. Özelleştirme uygulamaları sonucunda sözleşmeli statüsünde ve kapsam dışı işçi statüsünde çalışanlar artmıştır. Toplam istihdam sayısı 1985 yılında 653.066 kişi olarak tespit edilmiş ve 2014 yılında bu sayı 109106 kişiye düşmüştür. Yapılan özelleştirmeler sonucunda kamu sektöründeki kuruluş sayısı azalmış ve buna paralel olarak toplam istihdam sayısı da azalmıştır. Toplam istihdam sayısı içinde memur, kapsam içi işçi, geçici işçi sayısı azalmış ve sözleşmeli personel ile kapsam dışı işçi sayısı artmıştır.

IV. SONUÇ

Türkiye’de devlet ekonomi ilişkilerini tarihsel gelişimi incelendiğinde devletin ekonomi politikası dönemlere göre farklılık göstermiş ve bu politikalar çerçevesinde devletin ekonomiyeye müdahalesi de değişmiştir.

1923-1929 dönemi birinci Liberalizm dönemi olarak adlandırılmakta ve bu dönemde devletin temel amacı sanayileşmeyi özel teşebbüs eliyle yapmak ve ülkeyi kalkındırmaktı. Özel teşebbüsü teşvik etmek içinde çeşitli tedbirler alınmıştır. Bu amaca yönelik İzmir İktisat Kongresi toplandı. Kongrede alınan kararlarda devletin ekonomideki rolü yasa çıkarmak ve ilkeleri belirlemek olarak belirtilmiş, liberal ekonomi sistemi benimsenmiş, özel sektöre öncelik verilmiştir. Sermaye birikiminin yetersizliği, alt yapı yatırımlarının eksikliği, risk ve belirsizlik faktörlerinin var oluşu gibi nedenlerden dolayı kongre amacına ulaşamamış ve devletin ekonomiyeye müdahalesi kaçınılmaz olmuştur.

1929-1932 dönemi korumacı ve müdahaleci olarak yeni bir döneme girilmiştir. 1929 Dünya Ekonomik Krizi’nin olumsuz etkileri, Osmanlı borçlarının ödenmeye başlaması, ödemeler dengesi açıkları ve sanayileşmenin özel sektör eliyle başarılı olamaması gibi nedenlerden dolayı sanayileşmeyi ve kalkınmayı sağlamak amacıyla devlet müdahalesine dayalı politikalar uygulanmış dolayısıyla çok sayıda devlet işletmesi kurulmuştur.

1933-1946 dönemi devletçilik ve himayecilik dönemi başlamıştır. Bu dönemde devletçilik politikası etkili olmuş iktisadi devlet teşekkülleri ortaya çıkmıştır. Devletin bizzat kendisi üretime girmiştir. Bunun ana nedeni özel teşebbüsün olmayışı ve ekonomik kalkınmanın tek yolunun sanayileşmeden geçmesiydi. Bu bağlamda devlet ekonomiyeye yeniden yapılandırmak, özel sektörün yapamadığı

büyük sanayileri kurmak, özel sektöre öncülük etmek, üretim dağıtım, fiyat düzenlemek amacıyla çok sayıda KİT kurulmuştur. Bu dönemde yoğun bir devletleştirme süreci yaşanmış ve ikinci dünya savaşının ekonomi üzerinde olumsuz bir hava yaratmasıyla birlikte sanayileşme ve kalkınma olumsuz etkilenmiş dolayısıyla ekonomi politikası tekrar değişmiş ve yeni bir döneme girilmiştir. 1946-1960 dönemi İkinci Liberalizm dönemi başlamıştır. Bu dönemde 1952’ye kadar özel sektöre ağırlık verilmiş ve özel sektör eliyle iç tüketime yönelik sanayileşme çabalarında bulunulmuş ancak 1952 den sonra ekonomi yön değiştirmiş tekrar kamu işletmeciliği hız kazanmıştır.

Yeni bir dönem olan 1960-1980 planlı kalkınma dönemine geçilmiştir. Bu dönemde ekonomide planlı kalkınma dönemi başlamış ve ekonomik kalkınma ve sanayileşmenin gerçekleştirilmesi planlar dâhilinde olması amaçlanmıştır. Bu dönemde uygulanan ithal ikameci politika uzun dönemli tüketim mallarından dolayı dışa bağımlı bir sanayi oluşturmuş ve döviz ihtiyacı artmıştır. Sanayi ürünlerinde ihracat yapılamadığından ve sanayinin dışa bağımlı olması artan döviz ihtiyacının karşılanamaması ülkeyi 1970 yılında döviz kriziyle karşı karşıya getirmiştir. İthal ikameci sanayileşme politikası sonrasında dış ödemeler yaşanan güçlükler, enflasyon gibi nedenlerden dolayı ekonomi ağır bunalıma girmiş ve bunalımın atlatılması amacıyla köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Böylece yeni bir dönem başlamıştır.

24 Ocak kararları ve sonrası üçüncü liberalizm dönemi günümüzü de kapsamaktadır. Yukarıda bahsedilen nedenlerden dolayı 24 Ocak kararları yürürlüğe konulmuştur. Bu kararlarla serbest piyasa ekonomisi benimsenmiş ve dolayısıyla dünyayla uyum sağlamak krizleri doğuran etkenleri ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Bu dönemde dünyada liberalizm hâkimdi. Serbest piyasa ekonomisinde etkinlik sağlanabilmesi için yapısal uyum çalışmaları başlatılmış ve sınırlı devlet, fiyat kontrollerinin kaldırılması, iç ve dış ticaretin serbestleştirilmesi gibi liberal esaslar uygulamaya konulmuştur. KİT’lerin özelleştirilmesine yönelik uygulamalar yürürlüğe girdi ve KİT yatırımları ve kaynakları sınırlandırıldı. KİT’lerin özelleştirilme süreci 1985 de gündeme gelmiş ve 1989 yılında başlamıştır. KİT’lerin özelleştirilmesiyle birlikte KİT’lerde istihdam konusu gündeme gelmiştir. 1985-2014 döneminde KİT’lerde istihdam edilen çalışan sayısı incelenmiş ve özelleştirme süreci boyunca toplam istihdam sayısı azalmıştır. Özelleştirme sürecinde memur, kapsam içi işçi ve geçici işçi statüsünde çalışanların sayısı düşerken sözleşmeli ve kapsam dışı işçi statüsünde çalışanların sayısı artmıştır. Özelleştirme uygulamaları sonucunda Türkiye’de toplam istihdam azalmıştır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun Can (1993), Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir: Arkadaş Matbaacılık.
- Cevizoğlu, Hulki (1989), Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme, İstanbul: Beyaz Yayınları.
- Çetinkaya, Özhan (2012), Türkiye’de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme, Bursa: Ekin Yayınları.
- Çetintaş, Hakan (2009), Türkiye’de Regülasyon ve Özelleştirmelerin Gelir Dağılımı Etkileri, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları.
- Delice, Güven (2010), “Özelleştirmenin Nedenleri, Amaçları ve Yöntemleri”, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif, (Ed. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), Ankara: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını.
- Delice, Güven- Cengiz Yavilioğlu (2010), “Özelleştirme: Kavramsal ve Teorik Çerçeve”, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif, (Ed. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), Ankara: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını.
- Doğan, Yahya (1993), Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir: Fakülteler Kitabevi.
- Oyan, Oğuz (1994), Özelleştirme Söylemi ve Gerekçeler, İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Ölmezogulları Nalan (1998), Bölüşüm Denge ve Refah Ekonomisi, Bursa: Ezgi Yayınevi.
- Şahin, Hüseyin (2012), Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişimi Bugünkü Durumu, Bursa: Ezgi Yayınevi.
- Ünal, F. Feyza (200), Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi, Ankara: Nobel Yayınları.
- Ünsal, M. Erdal (2011). Makro İktisat, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- www.hazine.gov.tr
- Yavilioğlu, Cengiz, Güven Delice, Onur Özsoy, “Özelleştirme: Kavramsal ve Teorik Çerçeve”, Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif, (Ed. Cengiz Yavilioğlu, Güven Delice, Onur Özsoy), Ankara: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını.