


Türkiye’de özelleştirmelerin istihdam etkileri: Elektrik dağıtım şirketleri üzerine bir inceleme*

 Yağmur KAYA¹

Araştırma Makalesi

Gönderi Tarihi: 09.10.2020

Kabul Tarihi: 10.11.2020

DOI: <https://doi.org/10.51177/kayusosder.808503>

Online Yayın Tarihi: 31.12.2020

Özet

Özelleştirme ile ilgili teorik ve ampirik literatürde ve konunun uygulama kısmında en fazla dile getirilen hususlardan birisi, sürecin istihdam üzerindeki etkisidir. Genel olarak bakıldığında, özelleştirilen birçok şirkette olduğu gibi, verimlilik artışını sağlamak ve aşırı istihdam yükünden kurtulmak amacıyla çalışan personel sayısında başlangıçta bir azalma olabilmesine karşılık, özelleştirme sonrasında bu kayıp giderilebilmekte hatta kimi zaman istihdam edilen personel sayısı özelleştirme öncesi durumun da üzerine çıkabilmektedir. Özellikle, özelleştirilen şirketlerde yeni yatırımlarla kapasite artırımına gidilmesi durumunda istihdam edilen işgücü sayısının arttığı görülmektedir. Çoğu ülkede de istihdam kaybını önlemek için yasal düzenlemeler yapılmakta, ihale şartnamelerine ve devir sözleşmelerine istihdam kaybını önleyici maddeler konulmaktadır.

Bu çalışmada incelenen elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirme süreçlerine yönelik analizden elde edilen bulgulara göre, söz konusu şirketlerin özelleştirmelerinin net bir şekilde istihdamı artırıcı bir sonuç doğurduğu tespit edilmiştir. Diğer taraftan elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmeleri sonucunda yaşanan istihdam artışlarına; yatırım, pazar ve talep artışı gibi yeni istihdam oluşturmaya etki eden *itici faktörler* ile kanun, devir sözleşmeleri ve diğer kamusal düzenlemeler gibi istihdamın azalmasını *önleyici faktörlerin* etki ettiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, İstihdam, Elektrik Sektörü

Employment effects of privatizations in Turkey: A study on electricity distribution companies

Abstract

One of the most expressed points in the theoretical and empirical literature on privatization and in the application part of the subject is the effect of the process on employment. In general, as in many privatized companies, although there may be a decrease in the number of personnel working in order to increase productivity and get rid of excessive employment burden, this loss can be compensated after privatization and sometimes the number of personnel employed may even exceed the pre-privatization situation. It is observed that the number of employed workforce increases especially in case of capacity increase with new investments in privatized companies. In most countries, legal regulations are made to prevent employment loss, and provisions preventing employment loss are included in tender specifications and transfer contracts.

According to the findings obtained from the analysis regarding the privatization processes of the electricity distribution companies examined in this study, it has been determined that the privatization of the said companies has clearly increased employment. On the other hand, the increase in employment as a result of the privatization of electricity distribution companies; It has been observed that the driving factors that affect the creation of new employment such as investment, market and demand increase, and the factors preventing the decrease in employment such as law, transfer contracts and other public regulations.

Keywords: Privatization, Employment, Electric Sector

* Bu makale, Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalında, Prof. Dr. Seyfi Yıldız danışmanlığında tarafımızca yapılan ve henüz savunması gerçekleştirilmemiş olan “Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirme Öncesi ve Sonrası Karşılaştırmalı Performans Analizleri” konulu tezden üretilmiştir.

¹ Kırıkkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Öğrencisi, yaviliogluyagmur19@gmail.com

Giriş

Birçok ülkede kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin aşırı büyümesi ve bir o kadar da etkinsizleşmesi sonucu 1980’li yılların başında, özelleştirmelerin de içerisinde olduğu serbestleşme ve reform politikaları geliştirilmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Geliştirilen özelleştirme politikaları ile genel olarak; kamu sektörünü küçültmek ve bütçe açıklarını azaltmak, kamu hizmetlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmek, ekonomik etkinliği yükseltmek, ekonomide esnekliği artırmak ve tekelleri kaldırmak suretiyle de rekabeti teşvik etmek, etkin sermaye piyasalarının kurulmasını sağlamak veya var olanların iyileştirilmesi suretiyle yurtiçi tasarrufların daha etkin bir şekilde mobilizasyonunu artırmak, yurtiçi ürünlerin yabancı piyasalara girişini kolaylaştırmak, sermayenin tabana yayılmasını ve yurtiçi yatırımları teşvik etmek, ulusal ekonominin dünya ekonomisine entegrasyonunu hızlandırmak konuları amaçlanmıştır. Elektrik sektöründe yapılan reform ve serbestleştirme çalışmaları da bahse konu döneme ve dönemin gerekçelerine denk düşecek şekilde başlamış ve yürütülmüştür.

Günümüz itibariyle, gerçekleştirilen özelleştirmelerin başlangıç amaçlarına uygun çıktılar üretip üretmediğini değerlendirecek kadar zaman geçmiş, uygulamalara yönelik veriler ve faaliyet bilgileri yayımlanmıştır. Bu makalede de yayımlanan söz konusu bilgi ve veriler aracılığıyla özelleştirmelerin istihdam üzerine etkileri araştırma konusu yapılmıştır.

Özelleştirmelerin istihdam üzerine etkileri; ekonomik, sosyal ve politik açıdan çokça tartışılan bir konudur. Tartışmaların merkezinde ise büyük oranda istihdam/işsizlik konusu yer almaktadır. Bu makalede, tartışılan istihdam/işsizlik konusu merkeze alınarak inceleme yapılmış ve elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmeleri nedeniyle istihdam sayısında ortaya çıkan değişiklikler analiz edilmiştir.

Bu amaçla öncelikli olarak elektrik sektörünün özelleştirilme gerekçeleri, yapılan serbestleştirme ve reform düzenlemeleri, özelleştirme ilke ve yöntemleri incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, gerçekleştirilen özelleştirmelerin istihdam üzerine etkileri ve sonuçları analiz edilmiştir. Bu amaçla, ilk olarak özelleştirme yapılan şirketlerin özelleştirme öncesi personel sayıları, sonrasında özelleştirilen şirketlerin devir aşamasında izlenen personel politikaları ve sayısal değişimleri, daha sonra şirketlerde özelleştirme sonrasında çalışan personel sayısı incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde, elektrik dağıtım şirketlerinin; özelleştirme öncesi ve sonrası personel karşılaştırmaları, dağıtım sektöründe ortaya çıkan istihdam artış ve azalışları ve nihai olarak elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmeleri nedeniyle “ülke istihdam kapasitesine” etkileri analiz edilmiştir.

Türkiye’de 21 elektrik dağıtım bölgesi ve 21 elektrik dağıtım şirketi olmakla birlikte, çalışma; 2009-2013 arası dönemde özelleştirilmesi yapılan 18 elektrik dağıtım şirketi ile sınırlandırılmıştır. Diğer 3 şirketin özelleştirilme uygulamaları daha önceki tarihlerde yapılmış ve tamamlanmış olması nedeniyle karşılaştırma yapmaya imkân sağlayacak kadar verilerine ve bilgilerine ulaşılamamıştır.

Şirket, sektör ve ülke istihdam değerlendirmeleri ve karşılaştırmalarında, özelleştirme öncesi ve özelleştirme sonrası verileri kullanılmıştır. Özelleştirme öncesi dönem olarak her bir şirketin özelleştirme öncesi son yılı; özelleştirme sonrası dönem olarak da 2018 yılı esas alınmış ve bu yılların verileri ile analizler gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada yapılan analizlerde, şirketlerin özelleştirme öncesi verileri ile özelleştirme sonrası 2018 yılına ait verileri kullanılmıştır. Kullanılan veriler; Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporundan, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yaptığımız resmi başvuru neticesinde, İdarece tarafımıza iletilen verilerden, yayımlanmış kitap, dergi ve raporlardan ve elektrik dağıtım şirketlerinin kendi sitelerinde yayımladıkları Faaliyet Raporlarından temin edilmiştir.

1. Özelleştirme kavramı, nedenleri ve amaçları

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sosyalist ve kapitalist kalkınma modelleri arasındaki ideolojik çekişmelerin ve ayrışmaların zayıflamasıyla birlikte ekonomik reformlara daha pragmatik bir yaklaşım ortaya çıktı. Özelleştirme de bu reformların bir parçası oldu (Seven, 2001, s. 61). Bu yönüyle kavram, değişen iktisat politikalarıyla birlikte toplumun ihtiyaçlarına yeni bir bakışı ve bunların yerine getirilmesinde devletin rolünün yeniden düşünülmesini simgelemektedir.

Özelleştirme, literatürde farklı içeriklerde tanımlanmaktadır. Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel kesime devrini ifade etmektedir. Konuya bu kapsamda yaklaşan uzmanlara göre bir KİT'in özelleştirilmesinden söz edebilmek için sermayesinin en az %51'lik payının özel sektöre devredilmesi veya satılması gerekmektedir (Aktan, 1993, s.70).

Geniş anlamıyla özelleştirme, kamuya ait mal varlığının ya da para ile ölçülebilen kamu kaynaklarının özel mülkiyete aktarılması ve devletin ekonomik faaliyetlerini asgari düzeye indiren veya ortadan kaldıran düzenlemeler yapılması faaliyetlerinin tamamını ifade eden bir kavram olarak tanımlanabilir (Delice & Yavilioğlu, 2010, s. 16; Aktan, 1993, ss. 70-71; Falay, 1994, s. 21). Bu anlamıyla özelleştirme, serbest piyasa ekonomisini güçlendirecek ve devletin iktisadi etkinliğini azaltacak uygulamaları kapsayan bir şemsiye kavram görünümündedir.

1929 Buhranıyla birlikte çözüm olarak sunulan ve uygulanan, devletin ekonomik nitelikteki mal ve hizmet üretimi sürecine dahil olması politikaları uzun bir zaman diliminde etkili oldu. Ancak girişimci olarak devletin kurduğu ve çalıştırdığı işletmeler zamanla daha başka sorunlara kaynaklık etmeye başladı. Birçok ülkede devlet, ekonomiye müdahale etmesini gerektiren gerekçelerin ötesinde bir genişleme göstermiş, kamu mülkiyetindeki teşebbüsler oldukça merkezileşmiş ve politize olmuş, finansal performansları zayıflamış, gereğinden fazla personel istihdamı yapılmış, kamu işletmeleri sübvansiyonlara ve tek yanlı transferlere bağımlı hale gelmiş, iç piyasada tekelci yapılar oluşturarak özel teşebbüsün gelişimini yavaşlatmış ve birçok ülkede rüşvet ve yolsuzlukların aracı haline gelmiştir. Öyle ki bu aşırı büyüme ve etkinsizlik, devletin eğitim, sağlık, savunma ve alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi gibi asli fonksiyonlarını yeterince ve etkin olarak yerine getirmesini engelleyecek bir noktaya ulaşmıştır. Özelleştirme, bu şekilde politize olmuş ve etkinsizleşmiş devlete ait üretim birimlerinin ekonomik ve sosyal maliyetlerinden kurtulmanın ve böylece devleti klasik fonksiyonları olan düzenleyici, yol gösterici, teşvik edici ve denetleyici konumuna geri döndürmenin ve bu fonksiyonları daha etkin bir şekilde yerine getirmesinin bir yolu olarak görülmüştür. Dünya ekonomisindeki hızlı değişiklikler de kamu mülkiyetindeki teşebbüslerin azalması sürecini hızlandırmıştır. Hızlı teknolojik yenilikler ve piyasaların artan entegrasyonu, işletmelerin oldukça esnek stratejiler benimsemelerini ve değişen şartlara sürekli olarak uyum sağlamalarını gerektirmiştir. KİT'ler bu şartlara uyum sağlama konusunda fazla esnek olamadıkları gibi teknoloji, tedarik ve ticari alanlarda yabancı firmalarla ortaklıklar kurma konusunda da çoğunlukla başarılı olamamışlardır (Akalin, 1998, s. 219).

Ekonomik hayatta yaşanan bahse konu sorunlar serbestleşme politikalarının bir parçası olarak özelleştirmeleri zorunlu kılmıştır. Geliştirilen özelleştirme politikaları ile genel olarak; kamu sektörünü küçültmek ve bütçe açıklarını azaltmak, kamu hizmetlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmek, ekonomik etkinliği artırmak ve şirket yöneticileri üzerindeki hükümet müdahalesini ve politik baskıları önemli ölçüde ortadan kaldırmak, ekonomik yapıdaki katılıkları ortadan kaldırarak ekonomide esnekliği artırmak ve tekelleri kaldırmak suretiyle de rekabeti teşvik etmek, etkin sermaye piyasalarının kurulmasını sağlamak veya var olanların iyileştirilmesi suretiyle yurtiçi tasarrufların daha etkin bir şekilde mobilizasyonunu artırmak, yurtiçi ürünlerin yabancı piyasalara girişini kolaylaştırmak, sermayenin tabana yayılmasını ve yurtiçi yatırımları teşvik etmek, ulusal ekonominin dünya ekonomisine entegrasyonunu hızlandırmak konuları amaçlanmıştır (Pack, 1991, s. 284). Özelleştirmeye atfedilen birçok amaç arasında en sık bahsedilenler ise bütçe açıklarının azaltılması ve borçların itfası, ekonomik etkinliğin artırılması ve yabancı sermayenin ülkeye girişinin sağlanmasıdır¹.

2. Türkiye'de özelleştirme uygulamaları ve elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi

Türkiye'de özelleştirme uygulamaları ile elektrik sektörü serbestleştirme ve reform düzenlemeleri hemen hemen eş zamanlı olarak başlamıştır. Bu anlamda, özelleştirme ile ilgili ilk yasal düzenleme 1984 yılında 2983 sayılı Kanun ile yapılırken, elektrik sektöründe de yine 1984 yılında 3096 sayılı Kanunla Türkiye Elektrik Kurumunun tekeline son verilerek özel sektöre; elektriğin üretilmesi, nakli ve satışı hususunda imkan tanınmıştır. Bu nedenle konunun daha iyi anlaşılması ve birbirleriyle ilişkilerinin açıklığa kavuşturulması açısından, Türkiye'de özelleştirme çalışmaları ile elektrik sektörü reform ve serbestleştirme çalışmalarını kronolojik olarak incelemekte fayda bulunmaktadır.

2.1. Türkiye’de özelleştirme uygulamaları

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarıyla ilgili gelişmelerin, dünyadaki gelişmelerle aynı döneme denk gelecek şekilde 1980’li yılların ilk dönemlerine rastladığı görülmektedir. 24 Ocak kararlarıyla birlikte özelleştirme uygulamalarına kalkınma planlarında yer verilmeye, kararlar alınmaya ve mevzuat düzenlemeleri oluşturulmaya başlanmıştır.

Türkiye’de özelleştirme uygulamalarına yönelik ilk yasal düzenleme 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmış ve bu Kanun aracılığı ile; gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devri gibi özelleştirme yöntemleri tanımlanarak, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi ile Kamu Ortaklığı Fonu kurulmuştur. Bu tarihten itibaren özelleştirme uygulamalarına yönelik birçok mevzuat düzenlemesi yapılmış, Bakanlar Kurulu Kararları ihdas edilmiş, yapılan düzenlemelere yönelik Anayasa Mahkemesinin iptal kararları olmuş ve Anayasa değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. Bütün bu süreçlerin akabinde ve özellikle de Anayasa Mahkemesinin iptal kararları neticesinde; özelleştirmeye ilişkin amaç, süreç, yöntem, hak ve yükümlülüklerin kapsamlı bir biçimde tanımlandığı 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Daha önceki mevzuatlar, esasa ve idari yapılanmaya ilişkin kapsamlı düzenlemeler yapamamış olmasına rağmen bu Kanun ile; özelleştirme uygulamalarında tek yetkili merci olarak Özelleştirme Yüksek Kurulu² oluşturulmuş, özelleştirme uygulamalarını yürütmek, sonuçlandırmak ve özelleştirme sonrası da takibini yapmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve gelirlerin bir hesapta toplanmasını sağlamak amacıyla da Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye’de Özelleştirme, t.y.).

Yeni Kanunun ihdas edilmesinden sonra 2000’li yılların başına kadar geçen süreçte, ülkede yaşanan politik ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle özelleştirme uygulamalarında önemli bir mesafe alınamamıştır. Ancak 2002 sonrası ülkede yakalanan siyasi istikrarla birlikte önemli özelleştirme uygulamaları yapılabilmektedir. Özelleştirme uygulamalarından elde edilen gelirler de bu durumu açıklamaya yardımcı olmaktadır. 1986 yılında başlayan özelleştirme uygulamalarından Ekim 2019 yılına kadar 74.524 milyon ABD Doları gelir elde edilmiştir. Bahse konu gelirin %10.2’sine tekabül eden 8.054 milyar doları 1986-2002 döneminde, %89.8’ine tekabül eden 66.470 milyar doları ise 2003-2019 döneminde elde edilmiştir. Özelleştirme uygulamaları nedeniyle yapılan harcamaların ve Hazine’ye yapılan aktarmaların tutarı ise 71.423 milyon dolar olmuştur. Bu tutarın %70.2’si Hazine’ye aktarılmış, %28’i özelleştirme kapsam ve programındaki şirketlerin ihtiyaçları, borç ve sermaye katılımları için harcanmış, %1’i özelleştirme işlemleri için, yine yaklaşık %1’i de istihdam harcamaları için kullanılmıştır (Doğan, 2016, s. 23; Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Kaynak Kullanım Tablosu, t.y.).

Özelleştirme uygulamalarının hazırlık aşamasında, devir öncesinde ve devir sonrasında yapılan çalışmalardan birisi de özelleştirilecek şirketlerin istihdam yapılarını düzenlemek, istihdam fazlasını azaltmak suretiyle özelleştirme işlemini cazip hale getirecek şekle dönüştürmek; özelleştirme sırasında ve sonrasında çalışanların iş güvencesini sağlamak, sosyal haklarını korumak ve sürdürmek ve son olarak işgücünün azalmasını önlemektir. Bu amaçlarla çalışma hukukuna göre; çalışanlardan bir kısmı kanunlardan kaynaklanan hakları karşılanmak suretiyle işten çıkarılmakta ve/fakat talep etmeleri halinde 4/C ve 4/B kapsamlarında personel ihtiyacı olan kamu kurum ve kuruluşlarına sözleşmeli olarak yeniden yerleştirilmekte, bir kısmı başka kamu kurum ve kuruluşlarına doğrudan nakledilmekte ve bir kısmı da %30 ilave emekli ikramiyesi ile emekli olmaya teşvik edilmektedir. Yukarıda bahsedilen özelleştirme giderlerinin yaklaşık %1’lik kısmı, 4046 sayılı Kanun’da açıklanan şekliyle; iş kaybı tazminatları, nakle tabi personel, sosyal yardım zammı ve %30 ilave emeklilik ikramiyesi ödemeleri için kullanılmıştır.

2.2. Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesi

Elektrik dağıtım sektörü özelleştirilmeden önce önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmış, bir anlamda özelleştirmelerin zemini oluşturulmuştur. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında öncelikli olarak yasal ve kurumsal düzenlemeler incelenecek, akabinde dağıtım şirketlerinin özelleştirmeleri hakkında analiz yapılacaktır.

2.2.1. Elektrik sektöründe yasal ve kurumsal düzenlemeler

Enerji alanında gerçekleştirilen serbestleşme düzenlemeleri ve reformlar da dünyada ve Türkiye’de ekonominin diğer alanlarında olduğu gibi 1980 sonrası başlamış ve yürütülmüştür. Türkiye’de enerji alanında gerçekleştirilen serbestleşme yönündeki reformlar; petrol ve ürünleri, gaz, elektrik, yenilenebilir ve sürdürülebilir enerji kaynaklarının üretim, dağıtım ve piyasalarını içeren mevzuat düzenlemelerini; devlete ait olan enerji işletmelerinin, kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılmasını; daha etkin ve verimli işletileceği düşüncesiyle, doğal tekel hususlarını da dikkate alarak, enerji işletmelerinin özelleştirmeler aracılığı ile özel sektöre devrinin gerçekleştirilmesini; enerji sektörünü düzenleyen ve sektöre yön veren bir kurum olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun (EPDK) oluşturulmasını; özelleştirmeler başta olmak üzere, çeşitli yöntemlerle enerji sektörüne özel sektörün girmesinin yolunun açılmasını, özendirilmesini ve desteklenmesini; serbest piyasa anlayışını önceleyen ve rekabete dayalı bir enerji piyasasının oluşturulmasının ve düzenlenmesini ve enerji arz güvenliğinin sağlanmasını konu almıştır (Dünya Bankası, 2015, s. 13).

Dünyada ve Türkiye’de, enerji sektörünün diğer alanlarında olduğu gibi elektrik alanında da yeniden yapılanmayı ve serbestleşmeleri içeren reformlar, 1980’li yıllarda başlayan liberalleşme ve özelleştirme politikalarından etkilenmiş ve bu alanda da yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Her ne kadar elektrik alanında gerçekleştirilen reformların gerekçeleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde birtakım farklılıklar arz etse de her iki ülke grubunun reform gerekçeleri, özelleştirme gerekçeleri ile çok önemli benzerlikler göstermektedir. Türkiye için de aynı özellikleri taşıyan gelişmekte olan ülkelerin elektrik sektörü reform gerekçelerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Bölük, 2010, ss. 35-36):

- Devlet mülkiyetindeki elektrik sektörünün zayıf performansı ve yüksek maliyetler,
- Elektrik hizmetlerinin yetersiz gelişimi ve güvenilir olmayan arz,
- Kamunun, ekonominin diğer sektörlerinden kaynaklanan artan kaynak talebini karşılayacak gerekli yatırımları ve maliyetleri karşılayamaması,
- Hükümetin aktif satışları ile gelirlerini artırmak istemesi,
- Üretim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin hem elektrik üretimi hem de dağıtım aşamalarını kapsayan yeni endüstriyel yapılanmaya imkân sağlaması.

Elektrik sektöründe gerçekleştirilen reform çalışmaları; dikey entegre kamu işletmelerinin üretim, nakil ve dağıtım aşamalarının yasal, kurumsal ve fonksiyonel olarak ayrıştırılmasını ve doğal tekel niteliğinde olmayan kısımların (yani nakil haricindekiler) yeniden yapılandırılmasını ve serbestleştirilmesini içermektedir.

11.04.1953’te toplanan Birinci İstişarî Enerji Kongresi’nin ardından, Türkiye’de elektrik, üretim, iletim ve dağıtımının merkezi bir kurum tarafından yürütülmesinin gerekliliğini içeren karar doğrultusunda Türkiye Elektrik Kurumunun (TEK) kurulmasına karar verilmiştir. 1970 yılında 1312 sayılı yasa ile TEK kurularak elektrik üretim, iletim ve dağıtım işlerinin bir kamu tekeli olarak merkezileştirilmesi gündeme gelmiştir. Böylece, imtiyazlı şirketlerin görev bölgeleri ve belediye sınırları dışında bütün yurttaki elektriğin üretim, iletim, dağıtım ve satış hizmetleri TEK bünyesinde, dikey entegre bir yapılanma içerisinde toplanmıştır. 2.234,9 MW kurulu güç ile faaliyete geçen TEK’in hizmetlerinden bütün yurt genelinde olumlu sonuçlar alınmasından sonra Etibank, İller Bankası ve DSİ gibi kamu kuruluşlarının elindeki santraller ve şebekeler TEK’e devredilmiştir. 1982 yılında çıkarılan bir yasa ile de üretim ve iletim dışında elektrik dağıtım hizmetleri belediyelerden alınarak TEK’e bırakılmıştır (Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ, 2020, ss. 16-17). Bu tarihten sonra, serbest piyasaya geçiş ve serbestleşme genel eğilimi ve giderek artan elektrik talebinin kısıtlı kamu kaynakları ile karşılanamayacağı endişesi nedeniyle elektrik sektörünün reformu, serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi hep gündemde olmuş ve yasal düzenlemelerle bahse konu değişikliklerin yolu açılmıştır. Bu anlamdaki önemli düzenlemeleri kronolojik olarak şu şekilde sıralamak mümkündür (Turgut, 2015, ss. 101-3; Bölük, 2010, ss. 35-36; Çetintaş & Bicil, 2015, ss. 10-11; Ongun, 2015):

1984 yılında 3096 sayılı Kanunla Türkiye Elektrik Kurumunun tekeline son verilerek özel sektöre; elektriğin üretilmesi, nakli ve satışı hususunda imkan tanınmıştır.

1994 yılında 93/4789 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TEK; üretim ve iletim piyasalarından sorumlu olarak Türkiye Elektrik Üretim İletim A.Ş. (TEAŞ) ve dağıtım piyasalarından sorumlu olarak Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (TEDAŞ) şeklinde ikiye bölünmüştür.

1994 yılında Yap İşlet Devret (YİD) şeklindeki girişimlere vergi istisnası/muafiyeti sağlayan 3996 sayılı Kanun çıkarılarak, özel sektörün bu modelle piyasaya girmeleri teşvik edilmiştir.

1997 yılında 4283 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş ve Yap İşlet (Yİ) modeli ile yeni termik santrallerin faaliyete geçirilmesi ve işletmeye açılması özendirilmiştir.

1999 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ve yürürlüğe giren 4501 sayılı Kanun ile; imtiyaz sözleşmelerine özel hukuk kurallarının uygulanması ve ulusal veya uluslararası tahkime başvurulmasının önü açılmıştır.

2000 yılı Ekim ayında 2000/1312 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile elektrik sektörünün dikey bütünleşik yapısı sona erdirilmiştir. Bu Kararla, 1994’te TEK’in ikiye ayrılmasına benzer bir uygulama izlenmiş ve TEAŞ; Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ (TETAŞ), Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ) ve Türkiye Elektrik İletim AŞ (TEİAŞ) olmak üzere üç ayrı şirket olarak bölünmüş ancak sektörde kamu kesimi ağırlığı devam etmiştir.

2001 yılında elektrik endüstrisindeki reformların kanuni çerçevesini oluşturan, Türkiye Elektrik Piyasasının rekabete açılmasını amaçlayan ve aynı zamanda bir Avrupa Birliği Uyum Yasası olan 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu (EPK) yürürlüğe girmiştir. Bahse konu Kanunun ilk maddesinde amaç olarak; “Elektriğin yeterli, kaliteli, sürekli, düşük maliyetli ve çevreyle uyumlu bir şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, rekabet ortamında özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterebilecek, mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir elektrik enerjisi piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır” ifadesi yer almıştır. 4628 sayılı kanun ile Türkiye Elektrik Piyasası dikey bütünleşik yapıdan üretim ve satış faaliyetlerinin rekabete açıldığı, doğal tekel niteliği taşıyan nakil (dağıtım ve iletim) faaliyetlerinin düzenlemeye tabi tutulduğu bir yapıya dönüştürülmesi öngörülmüştür. Kanunda piyasa faaliyetleri; piyasada faaliyet gösterecek tüzel kişilerin üretim, iletim, dağıtım, toptan satış, perakende satış, perakende satış hizmeti, ticaret, ithalat ve ihracat faaliyetleri olarak nitelendirilmiştir.

EPK, kamuya ait elektrik varlıklarına sahip olan TEAŞ’ı üç ayrı tüzel kişilik altında ayırtmıştır: Elektrik Üretim AŞ (EÜAŞ-üretim aşaması), Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ (TEDAŞ-dağıtım aşaması) ve Türkiye İletim AŞ (TEİAŞ-iletim aşaması). Bunların yanı sıra Kanun, Türkiye Elektrik Taahhüt ve Ticaret AŞ’nin (TETAŞ-toptan satış) de kurulmasını öngörmüştür. TETAŞ; Yİ, YİD ve İHD sözleşmelerinin sahibi pozisyonundadır. TETAŞ bir geçiş dönemi şirkettir ve ana hedefi bu üstlenilen anlaşmalardan ortaya çıkan maliyetlerin finansmanını sağlamaktır.

EÜAŞ 6 portföy şirketine bölünmüştür. Türkiye genelinde 21 adet dağıtım bölgesi bulunmaktadır. EPDK tarafından 2006 yılından itibaren 21 tüzel kişiliğe 30 yıl süre ile perakende satış lisansı verilmiştir.

Nakil kısmında sadece piyasa operatörü olarak TEİAŞ sorumlu iken, diğer tüm aşamalara özel kesim girişlerine izin verilmektedir. TEİAŞ yeni sistemde taraflar arasındaki güç işlemlerini dengeleyecek, dengeleme ve uzlaştırma mekanizması için hem fiziksel hem de finansal olarak iletimden sorumludur.

EPK, EPDK’yı kurmuş ve bu Kurula, yeni piyasa düzeninin kurallarını belirleme yetkisi vermiştir. Doğal tekel faaliyetleri konusunda uygun teşvikler yaratmak ve performans tabanlı düzenleyici çerçeve benimseyen EPDK, tarife düzenlemelerinin yanı sıra lisans izinlerini de vermektedir. Üretim, nakil, dağıtım, ithalat-ihracat, toptan satış ve perakende piyasalardaki katılım, lisans gerektirmektedir.

EPK ile getirilen düzenlemelerden birisi de elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesi konusudur. Bu kapsamda yasanın 14. Maddesinde: “Bakanlık; TEDAŞ, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, bunların müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimleri ile varlıklarının özelleştirilmesine yönelik öneri ve görüşlerini Özelleştirme İdaresi Başkanlığına bildirir. Özelleştirme işlemleri, 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” hükümleri çerçevesinde Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülür.” denilmektedir.

Yüksek Planlama Kurulu 17.03.2004 tarihli ve 2004/3 sayılı kararıyla; “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi”ni yayımlamıştır. Bu belge ile reform sürecine ivme kazandırmak ve özelleştirmeyi de içeren bir sektör reformu yol haritası ortaya koymak amaçlanmıştır. Bahse konu strateji belgesi elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirmeleri sürecinde oluşturulan en önemli karar özelliğini taşımaktadır.

2009 yılı içerisinde Yüksek Planlama Kurulu 18.05.2009 tarihli ve 2009/11 sayılı kararıyla “Elektrik Enerjisi Piyasası ve Arz Güvenliği Strateji Belgesi”ni yayımlamıştır. Bu belge ile de sürece ivme kazandırmak amaçlanmıştır.

2.2.2. Elektrik dağıtım şirketlerinin (EDAŞ) özelleştirme ilkeleri ve yöntemleri

Elektrik dağıtım şirketleri özelleştirilmeden önce Özelleştirme Strateji Belgesi hazırlanmış, bu belge ile temel ilkeler belirlenmiş, özelleştirmelerin nasıl ve hangi kurum tarafından yapılacağı tespit edilmiş, özelleştirme yöntemiyle ilgili içerik belirlenmiş ve bir anlamda yol haritası oluşturulmuştur. Aşağıda, belirlenen temel ilkeler ve tespit edilen özelleştirme yöntemi ve uygulama süreçleri incelenecektir.

2.2.2.1. Elektrik dağıtım şirketleri özelleştirilmelerinde temel ilkeler

Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirmelerinin ilkeleri, 17.03.2004 Tarih ve 2004/3 Sayılı YPK Kararı ile “Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Stratejisi Belgesi” vasıtasıyla belirlenmiştir. Bu belgede belirlenen ilkeler doğrultusunda dağıtım şirketlerinin özelleştirmelerinin hangi kurum tarafından ve ne şekilde yapılacağı belirlenmiştir. Strateji Belgesinde açıklanan, enerji özelleştirmelerinin ve dolayısıyla elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirmelerinin temel ilkeleri aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur (17.03.2004 Tarih ve 2004/3 Sayılı YPK Kararı):

- Özelleştirmeler, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (ÖİB) tarafından 4046 sayılı Kanun çerçevesinde yapılacaktır.
- Özelleştirme uygulamalarında sadece gelire odaklı bir yaklaşım sergilenmeyecektir.
- Özelleştirmeler sonrasında elektrik enerjisi fiyatlarında kalıcı artışlara yol açılmamasına dikkat edilecektir.
- Özelleştirmelere, serbest bir elektrik piyasası amaç ve hedeflerini gerçekleştirme kabiliyetine sahip ve mali açıdan güçlü şirketlerin katılımları özendirilecektir.
- Zaruri işletme ve bakım faaliyetleri ile zaruri yatırımlar, özelleştirme sürecinden bağımsız olarak aksatılmaksızın sürdürülecektir.
- Üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinin hızlandırılması ve kolaylaştırılması açısından ÖİB tarafından ihtiyaç duyulması halinde, bu belge kapsamında gerekli görülen yasal düzenlemeler yapılacaktır.
- Serbestleşmiş bir piyasada perakende satış lisansı sahibi dağıtım şirketlerinin üretim faaliyeti gösteren veya gösterecek yatırımcılara güven verecek bir yapıda olması gerektiğinden özelleştirmelere dağıtım sektöründen başlanacaktır.
- Elektrik enerjisi üretiminde rekabetçi bir yapı oluşturulmasını teminen, üretim varlıkları uygun bir şekilde gruplandırılarak özelleştirilecektir.
- Özelleştirme uygulamalarında, mevcut kamu yükümlülüklerinin dikkate alındığı ve Devlet garantilerinin gerekmediği bir sistem oluşturulacaktır.

Strateji Belgesinden de görüldüğü üzere; elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirme uygulamalarının Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmesi, özelleştirme uygulamalarının sadece gelir esaslı değil enerji fiyatlarının optimum fiyatlara çekilmesini sağlayacak bir yöntemle yapılması, rekabetçi ve serbest bir elektrik piyasasının oluşturulmasını sağlayacak uygulamaların sağlanması, hem verimliliği artıracak hem de finansal açıdan güçlü ve deneyimli firmaların sisteme dahil edilmesinin sağlanması ve nihayet yapılacak özelleştirmelerin devlete ilave bir yük oluşturmayacak şekilde gerçekleştirilmesi temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Bahse konu Strateji Belgesi ilkeleri doğrultusunda yapılan özelleştirme sürecinde, güçlü mali yapıya sahip şirketlerin katılımının sağlanması esas alınmış ve buna uygun olarak ihale şartnamelerinde ön yeterlilik koşulları ve özel şartlara yer verilmiştir. Bu süreçte özelleştirme öncesi kurulan 18 dağıtım şirketi ile TEDAŞ arasında dağıtım bölgesine ilişkin işletme hakkı devir sözleşmeleri imzalanmış; ihaleler neticesinde de bu şirketlerin hisseleri özel sektöre (alıcı firmalara) devredilmiştir. İşletme hakkı süresi ise 30 yıl olarak belirlenmiştir.

2.2.2.2. Dağıtım bölgeleri, özelleştirilme yöntemleri ve özelleştirme süreçleri

Yukarıda da açıklandığı üzere, elektrik sektöründe arz güvenliğini sağlamak, kamu dışı kaynaklarla yatırım yapılması imkanını yakalamak, dağıtım sektöründe serbest piyasa koşullarını ve rekabete dayalı bir piyasa ortamını oluşturmak amacıyla kamu mülkiyetindeki elektrik dağıtım

şirketlerinin özelleştirilmesine karar verilmiş, bu çerçevede 17 Mart 2004 tarihli ve 2004/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile Elektrik Enerjisi Sektörü Reformu ve Özelleştirme Strateji Belgesi yayımlanmıştır. Buna göre, Türkiye’nin dağıtım şebekesi coğrafi yakınlık, yönetsel yapı, enerji talebi ve diğer teknik ve mali etkenler dikkate alınarak aşağıda yer alan haritada belirtildiği üzere Türkiye 21 elektrik dağıtım bölgesine ayrılmıştır.

Şekil 1. Türkiye’de Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Faaliyet Bölgeleri



Kaynak: Enerji Ekonomisi (2019). Hangi şirket hangi bölgenin elektrikliğini dağıtıyor? *Enerji İşleri Genel Müdürlüğü*, <https://www.enerjiekonomisi.com/hangi-sirket-hangi-bolgenin-elektrigini-dagitiyor/7832/>

Aşağıda yer alan Tablo 1’de gösterildiği gibi, dağıtım bölgelerinde faaliyet gösteren dağıtım şirketlerinden yüzölçümü itibariyle en geniş alana sahip ilk üç şirket; Meram EDAŞ (Nevşehir, Niğde, Konya, Karaman, Kırşehir, Aksaray), Aras EDAŞ (Erzurum, Ağrı, Ardahan, Kars, Bayburt, Erzincan, Iğdır) ve Dicle EDAŞ (Diyarbakır, Şanlıurfa, Siirt, Mardin, Batman, Şırnak) olarak sıralanmakta, en küçük alanda faaliyet gösteren şirketler ise İstanbul Anadolu Yakası EDAŞ (İstanbul Anadolu Yakası), Boğaziçi EDAŞ (İstanbul Avrupa Yakası) ve Trakya EDAŞ (Edirne, Kırklareli, Tekirdağ) olarak sıralanmaktadır.

Tablo 1’den görülebileceği gibi, dağıtım şirketleri abone sayılarına (tüketici sayılarına) göre değerlendirildiğinde ise; özelleştirildikleri tarihlere göre en fazla abonesi olan ilk üç şirket Boğaziçi EDAŞ (İstanbul Avrupa Yakası), Başkent EDAŞ (Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Kastamonu, Çankırı, Bartın, Karabük) ve Toroslar EDAŞ (Adana, Gaziantep, Hatay, Mersin, Kilis, Osmaniye) olarak; en düşük abone sayısına sahip olanlar ise Van Gölü EDAŞ (Bitlis, Hakkari, Muş, Van), Fırat EDAŞ (Elâzığ, Bingöl, Malatya, Tunceli) ve Çamlıbel EDAŞ (Sivas, Tokat, Yozgat) olarak sıralanmaktadır.

Dağıtım şirketlerinin özelleştirme yöntemi, İşletme Hakkı Devri Yöntemiyle desteklenen Hisse Satış Modeli olmuştur. Bu model, özelleştirme uygulamalarında istisnai olarak kullanılan bir yöntemdir.

İşletme hakkı devri yöntemi, 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 18/c maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır, “Kuruluşların bir bütün olarak veya aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla bedel karşılığında belli süre ve şartlarla işletilmesi hakkının verilmesidir.” Bu durumda işletme hakkı yönteminin konusu kuruluşlar³ olmakta ve söz konusu kuruluşlar da aynı Kanunun 1. Maddesinde sayılmaktadır.

Tablo 1. Dağıtım Şirketlerinin Özelleştirilme Yöntem, Gelir ve Alan Bilgileri

	Özelleştirme Tarihi	Özelleştirme Geliri (Milyon \$)	Yöntem ve Hisse		Abone, Alan ve Kapsadığı Şehirler		
			Özelleştirme Yöntemi	Satılan Hisse	Abone Sayısı (1.000)	Alan (Km2)	Kapsadığı Şehirler
Akdeniz	28.05.2013	546	İHD-Blok Satış	% 100	1.733	36.797	Antalya, Burdur, Isparta
Aras	28.06.2013	129	İHD-Blok Satış	% 100	815	70.991	Erzurum, Ağrı, Ardahan, Kars, Bayburt, Erzincan, Iğdır
Başkent	28.01.2009	1.162	İHD-Blok Satış	% 100	3.075	60.121	Ankara, Kırıkkale, Zonguldak, Kastamonu, Çankırı, Bartın, Karabük
Boğaziçi	28.05.2013	1.960	İHD-Blok Satış	% 100	4.326	3.573	İstanbul Avrupa Yakası
Çamlıbel	31.08.2010	259	İHD-Blok Satış	% 100	746	52.714	Sivas, Tokat, Yozgat
Çoruh	30.09.2010	227	İHD-Blok Satış	% 100	1.013	29.222	Trabzon, Artvin, Giresun, Rize, Gümüşhane
Dicle	28.06.2013	387	İHD-Blok Satış	% 100	1.274	60.630	Diyarbakır, Şanlıurfa, Siirt, Mardin, Batman, Şırnak
Fırat	31.12.2010	230	İHD-Blok Satış	% 100	680	37.323	Elâzığ, Bingöl, Malatya, Tunceli
Gediz	29.05.2013	1.231	İHD-Blok Satış	% 100	2.533	25.244	İzmir, Manisa
İstanbul AY	31.07.2013	1.227	İHD-Blok Satış	% 100	2.465	1.742	İstanbul Anadolu Yakası
Meram	30.10.2009	440	İHD-Blok Satış	% 100	1.531	76.935	Nevşehir, Niğde, Konya, Karaman, Kırşehir, Aksaray
Osmangazi	31.05.2010	485	İHD-Blok Satış	% 100	1.311	50.304	Eskişehir, Afyon, Bilecik, Kütahya, Uşak
Sakarya	11.02.2009	600	İHD-Blok Satış	% 100	1.307	19.422	Sakarya, Bolu, Düzce, Kocaeli
Toroslar	30.09.2013	1.725	İHD-Blok Satış	% 100	2.958	46.858	Adana, Gaziantep, Hatay, Mersin, Kilis, Osmaniye
Trakya	30.12.2011	575	İHD-Blok Satış	% 100	822	18.740	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
Uludağ	31.08.2010	940	İHD-Blok Satış	% 100	2.386	36.160	Balıkesir, Bursa, Çanakkale, Yalova
Vangölü	26.07.2013	118	İHD-Blok Satış	% 100	485	41.755	Bitlis, Hakkari, Muş, Van
Yeşilirmak	29.12.2010	442	İHD-Blok Satış	% 100	1.521	39.633	Samsun, Amasya, Çorum, Ordu, Sinop
TOPLAM		12.683			30.981	708.164	

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme>, Erişim Tarihi: 07.11.2020; Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (EPDK), Elektrik Piyasası Gelişim Raporları, <http://epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-0-102/yillik-rapor-elektrik-piyasasi-gelisim-raporlari>, Erişim Tarihi: 22.04.2020.

İşletme hakkı devri yöntemi ile yapılan özelleştirmede, kuruluşların mülkiyet devri söz konusu olmamakla birlikte, işletme ve yönetim hakları bir bedel karşılığı devredilmektedir. Yani işletme hakkının verilmesi mülkiyet hakkının devredilmesi anlamına gelmemektedir. İşletme hakkı devredilen kuruluşun mülkiyeti, bu hakkı ihale yoluyla devreden kamu kurumunda kalmaktadır. Burada devrin konusu, sadece sözleşmede belirtilen sürelerle ilgili mal ve hizmet üretim birimlerinin kullanılması hakkıdır. Zira işletme hakkının devredilmesinde amaç, özelleştirme ilkeleri ve felsefesi çerçevesinde, kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen mal ve hizmet üretimi faaliyetlerinin etkinlik ve verimlilik artışı gayeleriyle, bunların kullanım haklarının özel girişimcilere devredilmesidir (Keşli, vd., 2009, ss. 199-200).

Blok Satış Yönteminde ise kamuya ait işletmelerin ve/veya kamunun ortaklığı olan şirketlere ait hisselerin bir kısmının veya tamamının kapalı teklif, pazarlık ya da açık artırma usulleri kullanılarak

bir veya birden fazla alıcıdan oluşan bir gruba, ortaklık hakları ve yükümlülükleriyle birlikte satışını içermektedir (Yavilioğlu, 2010, s. 340)

Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirmesi, yukarıda bahsedildiği gibi işletme hakkı devri yöntemiyle desteklenen blok satış modeliyle gerçekleştirilmiştir. Bu modele göre yatırımcı, elektrik dağıtım şirketlerinin hisselerinin tek sahibidir, ancak dağıtım şebekesi varlıklarının veya dağıtım varlıklarının işletilmesi için gerekli başka unsurların mülkiyetine sahipliği bulunmamaktadır. Yöntemin oluşturduğu sistem gereği TEDAŞ, tüm dağıtım varlıklarının mülkiyetine sahip olmaya devam etmektedir.

21 bölge içinde, TEDAŞ iştiraki bölgesel elektrik dağıtım şirketlerinin 18’i 2009 ile 2013 yılları arasında birbiri ardına yapılan ihaleler yoluyla özelleştirilmiş ve bu şirketlerin hisselerinin %100’ü, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından işletme hakkı devri destekli blok satış yöntemiyle satılmıştır. Her bir yatırımcıya, elektrik dağıtım şirketi hisseleri yoluyla, şirketin işletme hakkı devri sözleşmesi ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile yaptığı hisse satış anlaşmasına istinaden dağıtım varlıklarını işletme hakkı verilmiştir (Dünya Bankası, 2016, s. 19).

Tablo 1’den de görüleceği üzere, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen özelleştirmeler neticesinde 12.683 milyon dolar gelir elde edilmiştir. Bu gelir, Türkiye’de özelleştirme faaliyetlerinin başladığı 1986 yılından 2018 yılına kadar Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen bütün özelleştirme gelirlerinin toplamı olan 68.818 milyon dolarlık özelleştirme gelirinin yaklaşık %18’ine tekabül etmektedir. Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirmelerinin yapıldığı 2009-2013 yılları arasında gerçekleştirilen toplam özelleştirme gelirleri olan 22.222 milyon dolarlık gelirin ise %57’sini oluşturmaktadır. Bu oranlar hem özelleştirmelerin başladığı tarihten 2018 yılına kadar yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirler içerisindeki payı itibariyle hem de dağıtım şirketlerinin özelleştirildiği 2009-2013 tarihleri arasındaki özelleştirmelerden elde edilen toplam gelirler içerisindeki payı itibariyle çok önemli bir oranı temsil etmektedir.

3. Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmesinin istihdam üzerindeki etkileri

Özelleştirme uygulamaları sadece politik, ekonomik ve finansal yönden etkileri olan bir süreç değil, aynı zamanda sosyal ve işgücü piyasalarına da etkileri olan bir faaliyettir. Hatta işgücüne etkileri itibariyle sendikalar üzerinden politik alanı zorladığına da çokça şahit olunmaktadır. Bu nedenle hükümetler tarafından özelleştirme öncesinde, özelleştirme sürecinde ve özelleştirme sonrasında; özelleştirilecek/özelleştirilen işletmelerde çalışan personelin özelleştirme sırasındaki ve özelleştirme sonrasındaki durumuna çözüm üretilmeye çalışılmaktadır.

Konuyla ilgili çalışmalar, özelleştirilen KİT’lerde çalışan sayılarının çoğunlukla azaldığını göstermektedir. Bunun en önemli nedenleri; özelleştirme çalışmalarından önce hükümetlerin, özelleştirme kapsamına alınan işletmelerde istihdam edilen fazla işgücünü elimine etmek istemeleri ve özelleştirme sonrasında da firma sahiplerinin verimliliği artırmak amacıyla fazla işgücünü azaltmak tercihinde bulunmalarıdır. Bu nedenlerden dolayı, özelleştirmelere bağlı olarak işgücü kayıpları ortaya çıkabilmektedir. Fakat bu konuda hükümet tarafından alınan önlemler ve yasal düzenlemelerle işgücü kaybının minimize edilmesi hatta tamamen ortadan kaldırılması ya da artırılması da mümkün olabilmektedir. Ayrıca işgücü piyasalarının gelişmişliğine bağlı olarak, özelleştirmeler nedeniyle ortaya çıkabilecek işgücü kayıplarının bir bölümü mevcut işletmeler tarafından istihdam edilebilmektedir (Özsoy, vd., 2010, ss. 106-107).

Diğer taraftan bazı durumlarda özelleştirmelerden dolayı herhangi bir sektörde çok sayıda insanın işini kaybetme olasılığı varken, diğer bazı durumlarda özelleştirme sonrasında sektörel bazda istihdam artışları olabilmektedir. Örneğin, Şili’de telekomünikasyon şirketi özelleştirildikten sonra istihdam %10 oranında artmıştır. Yine Megginson vd. (1996) tarafından konuyla ilgili yapılan kapsamlı çalışmada 12 gelişmiş ve 18 gelişmekte olan ülkeden özelleştirilen toplam 61 işletme analiz edilmiş ve özelleştirme sonrasında bu işletmelerde ortalama %6 oranında bir istihdam artışı olduğu tespit edilmiştir (Aktaran, Özsoy, vd., 2010, ss. 106-107).

Yavilioğlu (2010) tarafından, “Türkiye’de gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının istihdam üzerine etkisi” konusunda yapılan bir çalışmanın neticesinde; incelemesi yapılan 77 şirketin tamamında 4/C statüsü kapsamında⁴ kamuda yeniden işe yerleştirilenler hariç tutulduğunda %5.1

oranında bir istihdam artışı olduğu, 4/C kapsamında kamuda yeniden işe yerleştirilenler dahil edildiğinde ise bu oranın %43'e yükseldiği tespit edilmiştir (Yavilioğlu, 2010, ss. 691-699).

Özelleştirilen birçok şirkette olduğu gibi, verimlilik artışını sağlamak ve aşırı istihdam yükünden kurtulmak amacıyla çalışan işçi sayısında başlangıçta bir azalma olabilmeye karşılık, özelleştirme sonrasında bu kayıp giderilebilmekte hatta kimi zaman istihdam edilen işçi sayısı özelleştirme öncesi durumun da üzerine çıkabilmektedir. Özellikle özelleştirilen şirketlerde yeni yatırımlarla kapasite artırımına gidilmesi durumunda istihdam edilen işgücü sayısının arttığı görülmektedir. Bu çalışmada inceleme ve analizi yapılan elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirme uygulamaları sonrasında da yukarıdaki araştırma sonuçlarına benzer sonuçlara ulaşılmıştır.

Elektrik Dağıtım şirketlerinin (EDAŞ) özelleştirilmesi nedeniyle istihdam sayısında ortaya çıkan değişiklikler analiz edilirken; öncelikli olarak şirketlerin özelleştirme öncesi personel sayıları, sonrasında özelleştirilen şirketlerin devir aşamasında izlenen personel politikaları ve sayısal değişimleri, daha sonra şirketlerde özelleştirme sonrasında çalışan personel sayısı incelenecektir. Çalışmanın son kısmında, EDAŞ'ların özelleştirme öncesi ve sonrası personel karşılaştırmaları, dağıtım sektöründe ortaya çıkan istihdam artış ve azalışları ve nihai olarak EDAŞ'ların özelleştirilmeleri nedeniyle "ülke istihdam kapasitesine" etkileri analiz edilecektir.

3.1. Özelleştirme öncesi, özelleştirme aşaması ve özelleştirme sonrasında personel sayısı ve uygulamalar

Özelleştirmelerin istihdama etkileri bakımından araştırma ve analizi yapılan 18 elektrik dağıtım şirketinde, özelleştirme öncesi çalışan personel sayısının; 5.826 kişi kapsam dışı⁵, 10.258 kişi kapsam içi ve 26.541 kişi de taşeron olmak üzere toplam 42.625 kişi olduğu tespit edilmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. Özelleştirme Öncesi Personel ve Abone Sayıları

	Özelleştirme Öncesi Personel ve Abone Sayısı*					
	Kadrolu Personel		Taşeron	Toplam	Abone Sayısı (1.000)	Personel Başına Düşen Abone
	Kapsam Dışı	Kapsam İçi				
Akdeniz AŞ	70	460	1.437	1.967	1.733	881
Aras AŞ	377	415	1.573	2.365	815	345
Başkent AŞ	926	1.733	0	2.659	3.075	1.156
Boğaziçi AŞ	423	793	3.230	4.446	4.326	973
Çamlıbel AŞ	248	295	892	1.435	746	520
Çoruh AŞ	292	370	1.345	2.007	1.013	505
Dicle AŞ	402	529	2.282	3.213	1.274	397
Fırat AŞ	361	374	561	1.296	680	525
Gediz AŞ	244	443	2.257	2.944	2.533	860
İstanbul AY AŞ	1	1.323	1.095	2.419	2.465	1.019
Meram AŞ	401	502	1.647	2.550	1.531	600
Osmangazi AŞ	255	384	695	1.334	1.311	983
Sakarya AŞ	296	468	1.284	2.048	1.307	638
Toroslar AŞ	547	663	3.134	4.344	2.958	681
Trakya AŞ	110	210	1.056	1.376	822	597
Uludağ AŞ	320	488	1.851	2.659	2.386	897
Vangözü AŞ	206	279	1.138	1.623	485	299
Yeşilirmak AŞ	347	529	1.064	1.940	1.521	784
TOPLAM	5.826	10.258	26.541	42.625	30.981	703

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (Taşeron personel verileri hariç, Özelleştirme Öncesi Personel ve Abone Sayısı Verileri; Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yaptığımız resmi başvuru neticesinde, İdarece tarafımıza iletilen verilerden oluşturulmuştur.); Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ, (Özelleştirme öncesi taşeron personel verileri, Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ'ye yapılan resmi başvuru neticesinde elde edilmiştir.)

* Özelleştirme öncesi personel sayıları ile abone sayıları, her bir şirketin özelleştirme öncesi son yıl verilerinden oluşmaktadır.

Özelleştirme öncesinde en fazla personel istihdam eden şirketler sırasıyla şöyledir (Tablo 2): 423 kapsam dışı, 793 kapsam içi ve 3.230 taşeron olmak üzere toplam 4.446 personel ile Boğaziçi EDAŞ; 547 personel kapsam dışı ve 663 personel kapsam içi ve 3.134 taşeron olmak üzere toplam 4.344 personel ile Toroslar EDAŞ; 402 kapsam dışı, 529 kapsam içi ve 2.282 taşeron olmak üzere toplam 3.213 personel ile de Dicle EDAŞ sıralanmıştır.

Özelleştirme öncesi en düşük sayıda personel istihdam eden şirketleri de şu şekilde sıralamak mümkündür: 361 kapsam dışı, 374 kapsam içi ve 561 taşeron olmak üzere 1.296 personel ile Fırat EDAŞ; 255 kapsam dışı, 384 kapsam içi ve 695 taşeron olmak üzere 1.334 personel ile Osmangazi EDAŞ ve 110 kapsam dışı, 210 kapsam içi ve 1.056 taşeron olmak üzere 1.376 personel ile Trakya EDAŞ sıralanmışlardır (Tablo 2).

Tablo 2’ye göre özelleştirme öncesi, personel başına düşen abone sayısı itibarıyla en iyi durumda olan şirketler ise: 299 abone ile Vangölü EDAŞ, 345 abone ile Aras EDAŞ ve 397 abone ile de Dicle EDAŞ olarak sıralanmışlardır.

Özelleştirme öncesi personel başına en fazla abone düşen şirketleri ise: 1.156 abone ile Başkent EDAŞ, 1.019 abone ile İstanbul Anadolu Yakası EDAŞ ve 983 abone ile de Osmangazi EDAŞ olarak sıralamak mümkündür (Tablo 2).

Özelleştirme aşamasında, özelleştirilen şirketlerde çalışan personel için statülerine göre farklı politikalar izlenmiştir. Bu anlamda özelleştirmesi yapılan elektrik dağıtım şirketlerinde kapsam dışı çalışan 5.826 personel, nakle tabi personel⁶ statüsünde oldukları için; Özelleştirme İdaresinin bildirimini ile Devlet Personel Başkanlığı tarafından uygun kamu kurum ve kuruluşuna nakli yapılmış, kamuda atandıkları kadrolarda çalışmaya devam etmişlerdir.

Özelleştirilen 18 elektrik dağıtım şirketinde, “şirketlerin devri öncesinde kapsam içi statüde çalışmakta olan” 10.258 personelin tamamı ise; hem şirketlerin ihalesi aşamasında düzenlenen şartnamelerin ilgili maddeleri ve hem de ihalenin tamamlanıp şirketle Özelleştirme İdaresi Başkanlığı arasında yapılan devir sözleşmelerindeki hükümlerin zorunlu kıldığı yükümlülükler gereği, özelleştirmesi yapılan şirket bünyelerinde kalarak bütün hakları ile özelleştirme sonrasında şirketlerde çalışmaya devam etmişlerdir.

Dolayısıyla özelleştirme aşamasında şirketlerde çalışan personelden, özelleştirmeler nedeniyle açıkta kalan kimse bırakılmadığı, bunlardan bir kısmının kamu kurum ve kuruluşlarına nakledildiği, kalan kısmının da şirketlerde çalışmaya devam ettikleri tespit edilmiştir.

Tablo 3’ten de takip edileceği üzere, özelleştirme uygulamaları yapılan 18 elektrik dağıtım şirketinin 2018 yılına ait *özelleştirme sonrası* istihdam bilgilerinden; 20.599 kadrolu personel, 29.522 taşeron⁷ personel olmak üzere toplamda 50.111 personelin istihdam edildiği anlaşılmıştır.

Özelleştirme sonrasında en fazla personel çalıştıran şirketler: 2.606 kadrolu ve 3.349 taşeron olmak üzere toplam 5.955 personel ile Dicle EDAŞ, 3.599 kadrolu ve 1.897 taşeron olmak üzere toplam 5.496 personel ile Toroslar EDAŞ, 3.457 kadrolu ve 1.641 taşeron olmak üzere 5.098 personel ile Başkent EDAŞ olarak sıralanmıştır.

Özelleştirme sonrası en düşük personel çalıştıran şirketler ise sırasıyla: 795 kadrolu ve 252 taşeron olmak üzere toplam 1.047 personel ile Trakya EDAŞ, 214 kadrolu ve 1.024 taşeron olmak üzere toplam 1.238 personel ile Çamlıbel EDAŞ ve 386 kadrolu ve 1.280 taşeron olmak üzere toplam 1.666 personel ile Çoruh EDAŞ olmuştur.

Özelleştirme sonrası personel başına düşen abone sayısı en az olan şirketler; 309 abone ile Dicle EDAŞ, 350 abone ile Vangölü EDAŞ ve 490 abone ile de Fırat EDAŞ olmuştur. Personel başına en fazla abone düşen şirketler ise; 1.145 abone ile Uludağ EDAŞ, 1.082 abone ile İstanbul Anadolu Yakası EDAŞ ve 1.062 abone ile Gediz EDAŞ şeklinde sıralanmışlardır.

Tablo 3. Özelleştirme Sonrası Personel ve Abone Sayıları

	Özelleştirme Sonrası Personel Sayısı* (2018)				
	Kadro	Taşeron	Toplam	Abone Sayısı (1.000)	Personel Başına Düşen Abone Sayısı
Akdeniz AŞ	269	1.668	1.937	2.164	1.117
Aras AŞ	462	1.319	1.771	1.003	566
Başkent AŞ	3.457	1.641	5.098	4.199	824
Boğaziçi AŞ	715	4.123	4.838	5.029	1.039
Çamlıbel AŞ	214	1.024	1.238	975	788
Çoruh AŞ	386	1.280	1.666	1.360	816
Dicle AŞ	2.606	3.349	5.955	1.839	309
Fırat AŞ	306	1.648	1.954	957	490
Gediz AŞ	739	2.381	3.120	3.313	1.062
İstanbul AY AŞ	1.704	933	2.637	2.854	1.082
Meram AŞ	722	1.790	2.512	2.094	834
Osmangazi AŞ	1.203	510	1.713	1.786	1.043
Sakarya AŞ	1.617	643	2.260	1.832	811
Toroslar AŞ	3.599	1.897	5.496	3.878	706
Trakya AŞ	795	252	1.047	1.089	1.040
Uludağ AŞ	484	2.302	2.786	3.190	1.145
Vangözü AŞ	725	1.228	1.953	684	350
Yeşilirmak AŞ	596	1.534	2.130	2.074	974
TOPLAM	20.599	29.522	50.111	40.320	805

Kaynak: Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK) Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporu (<http://epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-0-102/yillik-rapor-elektrik-piyasasi-gelisim-raporlari>, Erişim Tarihi: 22.04.2020).

*Özelleştirme Sonrası Personel Verileri, EPDK'nın yayımladığı Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporundan alınmıştır. Özelleştirme Sonrası Personel Verileri 2018 yılına aittir.

3.2. Özelleştirme sonrası istihdam edilen personel sayısında ortaya çıkan değişim

2009-2013 yılları arasında özelleştirmesi yapılan 18 EDAŞ'ın özelleştirilmeleri nedeniyle istihdam edilen personel sayısında ortaya çıkan değişimi, aşağıdaki üç alan üzerinden değerlendirmek mümkündür.

- Her bir şirketin istihdam edilen personel sayısında yaşanan artış ve azalışlar
- Elektrik dağıtım sektörünün istihdam edilen personel sayısında yaşanan artış ve azalışlar
- Ülke istihdam kapasitesinde ortaya çıkan artış ve azalışlar

Elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmeleri nedeniyle istihdam sayısında ortaya çıkan değişiklikleri; şirketlerde çalıştırılan personelin kadrolu ve taşeron statüsüne göre ayrıştırarak hem kadrolu personel artış/azalışını hem taşeron personel artış/azalışını ve hem de taşeron personel dahil toplam personel artış/azalışını değerlendirmenin daha uygun olacağı düşünülmektedir.

3.2.1. Her bir şirkette istihdam edilen personel sayısında yaşanan artış ve azalışlar

Tablo 4'de görüldüğü üzere, taşeron personel statüsünde çalışanları dikkate almaksızın sadece kadrolu çalışan personel hesaplandığında; analizi yapılan 18 EDAŞ'tan 9 adedinde özelleştirme sonrası kadrolu personel artışı olurken 9 adedinde ise azalma meydana gelmiştir.

Kadrolu personel artışı olan EDAS’lar: Başkent EDAS, Dicle EDAS, Gediz EDAS, İstanbul Anadolu Yakası EDAS, Sakarya EDAS, Osmangazi EDAS, Toroslar EDAS, Trakya EDAS ve Vangözü EDAS olmuştur. Özelleştirme sonrasında kadrolu personel sayısında azalış yaşanan şirketler ise: Akdeniz EDAS, Aras EDAS, Boğaziçi EDAS, Çamlıbel EDAS, Çoruh EDAS, Fırat EDAS, Meram EDAS, Uludağ EDAS ve Yeşilirmak EDAS olarak sıralanmıştır.

Elektrik dağıtım şirketlerinde taşeron statüsünde çalışan personel bakımından değerlendirildiğinde, 18 EDAS’tan 11 şirkette özelleştirme sonrası taşeron personel sayısı artmış, sadece 7 şirkette taşeron personel sayısının azaldığı görülmüştür.

Özelleştirme sonrası taşeron personel sayısı azalan şirketler: Aras EDAS, Çoruh EDAS, İstanbul Anadolu Yakası EDAS, Osmangazi EDAS, Sakarya EDAS, Toroslar EDAS ve Trakya EDAS olmuştur. Diğer şirketlerde özelleştirme sonrası taşeron personel sayısında artış yaşandığı tespit edilmiştir.

Tablo 4. Özelleştirme Sonrası Dağıtım Şirketlerinin ve Dağıtım Sektörünün Personel Sayısında Artış ve Azalışlar

	Özelleştirme Öncesi Personel*				Özelleştirme Sonrası Personel**			Kadrolu Personel Artış/ Azalış	Taşeron Personel Artış/ Azalışı	Toplam Personel Artış/ Azalış
	Kadrolu Personel		Taşeron	Toplam	Kadrolu	Taşeron	Toplam			
	Kapsam Dışı	Kapsam İçi								
Akdeniz	70	460	1.437	1.967	269	1.668	1.937	-261	231	-30
Aras	377	415	1.573	2.365	462	1.319	1.771	-330	-254	-584
Başkent	926	1.733	0	2.659	3.457	1.641	5.098	798	1.641	2.439
Boğaziçi	423	793	3.230	4.446	715	4.123	4.838	-501	893	392
Çamlıbel	248	295	892	1.435	214	1.024	1.238	-329	132	-197
Çoruh	292	370	1.345	2.007	386	1.280	1.666	-276	-65	-341
Dicle	402	529	2.282	3.213	2.606	3.349	5.955	1675	1.067	2.742
Fırat	361	374	561	1.296	306	1.648	1.954	-429	1.087	658
Gediz	244	443	2.257	2.944	739	2.381	3.120	52	124	176
İstanbul	1	1.323	1.095	2.419	1.704	933	2.637	380	-162	218
Meram	401	502	1.647	2.550	722	1.790	2.512	-181	143	-38
Osmangazi	255	384	695	1.334	1.203	510	1.713	564	-185	379
Sakarya	296	468	1.284	2.048	1.617	643	2.260	853	-641	212
Toroslar	547	663	3.134	4.344	3.599	1.897	5.496	2389	-1.237	1.152
Trakya	110	210	1.056	1.376	795	252	1.047	475	-804	-329
Uludağ	320	488	1.851	2.659	484	2.302	2.786	-324	451	127
Vangözü	206	279	1.138	1.623	725	1.228	1.953	240	90	330
Yeşilirmak	347	529	1.064	1.940	596	1.534	2.130	-280	470	190
Toplam	5.826	10.258	26.541	42.625	20.599	29.522	50.111	4.515	2.981	7.486

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (Taşeron personel verileri hariç, Özelleştirme Öncesi Personel ve Abone Sayısı Verileri; Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yaptığımız resmi başvuru neticesinde, İdarece tarafımıza iletilen verilerden oluşturulmuştur.), Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ, (Özelleştirme öncesi taşeron personel verileri, Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ’ye yapılan resmi başvuru neticesinde elde edilmiştir.) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporu, (<http://epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-0-102/yillik-rapor-elektrik-piyasasi-gelisim-raporlari>, Erişim Tarihi: 22.04.2020).

*: Özelleştirme Öncesi Personel verileri, Özelleştirme İdaresi Başkanlığından dilekçe karşılığı resmi olarak temin edilmiştir. Özelleştirme öncesi personel sayıları, her bir şirketin özelleştirme öncesi son yıl personel verilerinden oluşmaktadır.

** : Özelleştirme Sonrası Personel Verileri, EPDK’nın yayımladığı Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporundan alınmıştır. Özelleştirme Sonrası Personel Verileri 2018 yılına aittir.

Taşeron personel ve kadrolu personel sayıları birlikte dikkate alınarak özelleştirme sonrasında meydana gelen değişim değerlendirildiğinde; analizi yapılan 18 şirketten 12'sinde personel artışının olduğu, sadece 6 şirkette personel azalışının yaşandığı tespit edilmiştir.

Buna göre özelleştirme sonrası personel artışı en yüksek olan EDAŞ'lar: 2.742 personel artışıyla Dicle EDAŞ, 2.439 personel artışıyla Başkent EDAŞ ve 1.152 personel artışıyla da Toroslar EDAŞ olmuştur. Özelleştirme sonrası toplam personel sayısı en fazla azalan şirketler ise: 584 personel azalışıyla Aras EDAŞ, 341 personel azalışıyla Çoruh EDAŞ ve 329 personel azalışıyla da Trakya EDAŞ olduğu tespit edilmiştir.

3.2.1.1. Elektrik dağıtım sektöründe istihdam edilen personel sayısında yaşanan artış ve azalışlar

Tablo 4'ten de görüleceği üzere özelleştirme sonrasında, analizi yapılan 18 elektrik dağıtım şirketinin kadrolu personel sayısında 4.515 kişilik, yani %28,1'lik yüksek sayılabilecek bir artış gerçekleşmiştir. Özelleştirme sonrası taşeron personel sayısında ise toplam 2.981 kişilik, yani %11,2 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Bir bütün olarak, özelleştirme sonrası elektrik dağıtım sektöründe kadrolu personel sayısının, taşeron personel sayısından çok daha yüksek oranda artış gösterdiği tespit edilmiştir.

Buna göre özelleştirme sonrası elektrik dağıtım sektörü toplam personel sayısında; 4.515 kadrolu personel artışı ve 2.981 de taşeron personel artışı olmak üzere toplam 7.486 kişilik bir personel artışı gerçekleşmiştir. Bu artış, özelleştirme öncesi toplam personel sayısına göre %17,6'lık bir artış anlamına gelmektedir.

3.2.2. Türkiye'nin İstihdam Kapasitesine Katkıları

Araştırma ve analizi yapılan 18 EDAŞ'ın özelleştirmeleri nedeniyle ülke istihdam sayısına etkisi en önemli etkidir. Bahse konu şirketlerin ülke istihdam sayısına net etkisini bulabilmek için; özelleştirme öncesi dağıtım şirketlerinde çalışmakta iken kamu kurum ve kuruluşlarına nakilleri yapılarak kamuda çalışmaya devam eden kapsam dışı personel ile 4/B statüsünde kamu kurum ve kuruluşlarına sözleşmeli olarak geçişleri yapılan personel de dikkate alınarak incelemenin yapılması gerekmektedir. Buradaki amaç, özelleştirmelerden sonra nakledilmek ve/veya 4/B kapsamında olduğu gibi yeni sözleşme yapmak suretiyle kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmaya devam edenler ve özelleştirme sonrası yeni istihdam edilenler ile işten çıkarılanların farkını bularak özelleştirmelerin nihai etkilerini ortaya çıkarabilmektir. Burada da yine yukarıda açıklanan gerekçeler doğrultusunda, hem taşeron statüsünde çalışanlar dışarıda bırakılarak ülke istihdamındaki artış ve/veya azalışlar hem de taşeron statüsünde çalışanlar dahil edilerek ülke istihdam sayısındaki artış ve/veya azalışlar analiz edilecektir.

Tablo 5'te de görüldüğü üzere, Ülke Kadrolu Personel Artışı; özelleştirme öncesi kamu kurum ve kuruluşlarına nakli yapılan kapsam dışı personel, 4/B statüsünde kamu kurum ve kuruluşlarına sözleşmeli olarak geçen personel ve halihazırda şirketlerde çalışmakta olan kadrolu personelin toplamından, özelleştirme öncesi şirketlerde kapsam içi ve kapsam dışı statüde çalışan kadrolu personel toplamı çıkarılarak bulunmuştur.

Özelleştirilen şirketlerin alıcı firmalara devri öncesinde bu şirketlerde çalışıyor iken kamu kurum ve kuruluşlarına nakilleri yapılan 5.826 kapsam dışı statülü personel bulunmaktaydı. Nakle Tabi Personel kapsamında nakilleri yapılan bu personel, nakledildikleri kamu kurum ve kuruluşlarında çalışmaya devam etmişlerdir.

Diğer taraftan, özelleştirme öncesi dönemde şirketlerde kapsam içi statüde çalışan toplam 10.258 kişi, özelleştirme devir sözleşmeleri gereği bütün özlük haklarıyla aynı şirketlerde çalışmaya devam etmişlerdi. Bu personelden 5.410 kişinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine göre sözleşmeli olarak yeniden kamuya geçişleri yapılmıştır. Dolayısıyla özelleştirme öncesi dağıtım şirketlerinde (kamuda) çalışırken özelleştirmeler nedeniyle kamudan özel sektöre geçen personelin %52,7'sinin yeniden kamuya geçişi yapılmıştır.

Son olarak, özelleştirme sonrası EDAŞ’larda halihazırda istihdam edilen 20.599 kadrolu personel de Ülke Kadrolu Personel Artışı hesaplamasına ilave edilmiştir. Bu durumda, elektrik dağıtım şirketleri özelleştirmeleri sonrasında Ülke Kadrolu Personel Artışı şöyle hesaplanmıştır:

$$\text{Ülke Kadrolu Personel Artışı} = (\text{Kapsam Dışı Personel} + \text{Özelleştirme Sonrası Kadrolu Personel} + 4/B\text{'li Personel}) - \text{Özelleştirme Öncesi Toplam Kadrolu Personel}$$

$$15.751 = (5.826 + 20.599 + 5.410) - 16.084$$

Bu formülle yapılan hesaplama göre, özelleştirme sonrasında Ülke Kadrolu Personel Sayısında nihai olarak %97.9 oranında yüksek bir artış gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Tablo 5. Ülke Kadrolu Personel, Ülke Taşeron Personel ile Ülke Toplam İstihdam Artışı

	Özelleştirme Öncesi Personel*				Özelleştirme Sonrası Personel**			4/B İstihdam ****	Ülke Kadrolu Personel Artışı	Taşeron Personel Artışı	Ülke Toplam İstihdam Artışı
	Kadrolu Personel		Taşeron	Toplam	Kadrolu	Taşeron ***	Toplam				
	Kapsam Dışı	Kapsam İçi									
Akdeniz	70	460	1.437	1.967	269	1.668	1.937	368	177	231	408
Aras	377	415	1.573	2.365	462	1.319	1.771	316	363	-254	109
Başkent	926	1.733	0	2.659	3.457	1.641	5.098	155	1.879	1.641	3.520
Boğaziçi	423	793	3.230	4.446	715	4.123	4.838	922	844	893	1.737
Çamlıbel	248	295	892	1.435	214	1.024	1.238	253	172	132	304
Çoruh	292	370	1.345	2.007	386	1.280	1.666	99	115	-65	50
Dicle	402	529	2.282	3.213	2.606	3.349	5.955	0	2.077	1.067	3.144
Fırat	361	374	561	1.296	306	1.648	1.954	257	189	1.087	1.276
Gediz	244	443	2.257	2.944	739	2.381	3.120	289	585	124	709
İstanbul	1	1.323	1.095	2.419	1.704	933	2.637	729	1.110	-162	948
Meram	401	502	1.647	2.550	722	1.790	2.512	296	516	143	659
Osmangazi	255	384	695	1.334	1.203	510	1.713	251	1.070	-185	885
Sakarya	296	468	1.284	2.048	1.617	643	2.260	2	1.151	-641	510
Toroslar	547	663	3.134	4.344	3.599	1.897	5.496	618	3.554	-1.237	2.317
Trakya	110	210	1.056	1.376	795	252	1.047	30	615	-804	-189
Uludağ	320	488	1.851	2.659	484	2.302	2.786	332	328	451	779
Vangölü	206	279	1.138	1.623	725	1.228	1.953	234	680	90	770
Yşilirmk	347	529	1.064	1.940	596	1.534	2.130	259	326	470	796
Toplam	5.826	10.258	26.541	42.625	20.599	29.522	50.111	5.410	15.751	2.981	18.732

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (Taşeron personel verileri hariç, Özelleştirme Öncesi Personel ve Abone Sayısı Verileri; Özelleştirme İdaresi Başkanlığına yaptığımız resmi başvuru neticesinde, İdarece tarafımıza iletilen verilerden oluşturulmuştur.); Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ, (Özelleştirme öncesi taşeron personel verileri, Türkiye Elektrik Dağıtım AŞ’ye yapılan resmi başvuru neticesinde elde edilmiştir.); Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporu (<http://epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-0-102/yillik-rapor-elektrik-piyasasi-gelisim-raporlari>, Erişim Tarihi: 22.04.2020).

* Özelleştirme Öncesi Personel verileri, Özelleştirme İdaresi Başkanlığından dilekçe karşılığı resmi olarak temin edilmiştir. Özelleştirme öncesi personel sayıları, her bir şirketin özelleştirme öncesi son yıl personel verilerinden oluşmaktadır.

** Özelleştirme Sonrası Personel Verileri, EPDK’nın yayımladığı Elektrik Piyasası 2018 Yılı Piyasa Gelişim Raporundan alınmıştır. Özelleştirme Sonrası Personel Verileri 2018 yılına aittir.

*** Taşeron personel verileri, TEDAS’tan dilekçe karşılığı resmi olarak temin edilmiştir.

**** 4/B Personel verileri, Özelleştirme İdaresi Başkanlığından dilekçe karşılığı resmi olarak temin edilmiştir. 4/B statüsünde kamu kurum ve kuruluşlarına sözleşmeli olarak yerleştirilen personel; özelleştirmesi yapılan şirkette özelleştirme öncesi de çalışmış olup, özelleştirildikten sonra da şirkette çalışmaya devam eden personellerden oluşmaktadır.

Görüldüğü üzere yukarıdaki Ülke Kadrolu Personel Artışı hesaplamasına taşeron firmalar aracılığıyla çalıştırılan personel dahil edilmemiş, sadece kadrolu statüde çalışan personel hesaplamaya katılmıştır.

Tablo 5'teki veriler yardımıyla Özelleştirme Sonrası Taşeron Personel Artışı da dahil edilerek Ülke Toplam İstihdam Artışı elde edilmiştir. Şöyle ki:

Ülke Toplam İstihdam Artışı = Ülke Kadrolu Personel Artışı + Özelleştirme Sonrası Taşeron Personel Artışı

$$18.732 = 15.751 + 2.981$$

Özelleştirme Sonrası Taşeron Personel Artışı dahil edildiğinde ortaya çıkan Ülke Toplam İstihdam Artışı oranı %44, Ülke Toplam İstihdam Artışı sayısı ise 18.732 kişi olduğu tespit edilmiştir.

Verilerden de görüldüğü üzere, özelleştirmeler nedeni ile hem Ülke Kadrolu Personel sayısında hem de taşeron personelin de dahil edildiği Ülke Toplam İstihdam sayısında önemli oranda istihdam artışı gerçekleşmiştir. Bu artışın, Yavilioğlu tarafından “özelleştirilen 77 şirketin istihdama etkileri” üzerine yapılan çalışma sonucunda elde edilen oranların üzerinde olduğu görülmektedir (Yavilioğlu, 2010: 691-699). Yukarıda da açıklandığı üzere Yavilioğlu tarafından yapılan çalışmada; incelemesi yapılan 77 şirketin tamamında 4/C kapsamında kamuda yeniden işe yerleştirilenler hariç tutulduğunda %5,1 oranında bir istihdam artışı olduğu, 4/C kapsamında kamuda yeniden işe yerleştirilenler dahil edildiğinde ise bu oranın %43'e yükseldiği tespit edilmişti. Yavilioğlu tarafından yapılan çalışmada sadece kadrolu personel üzerinden hesaplama yapılmış, taşeron personel sayıları hesaplamalara dahil edilmemiştir. Yapılan bu çalışmada ise 4/B statüsünde çalışan personel dahil Ülke Kadrolu Personel sayısında %97,9, özelleştirme sonrası taşeron personel farkı hesaplamaya dahil edilerek bulunan Ülke Toplam İstihdam sayısında ise %44 oranında bir artış gerçekleştiği tespit edilmiştir.

Yukarıdaki verilere göre, yapılan elektrik dağıtım şirketleri özelleştirmelerinin istihdamı artırıcı bir sonuç doğurduğu görülmektedir.

Bilindiği gibi rasyonel istihdam artışı; artan talebe bağlı olarak mal ve/veya hizmet üretim kapasitenin artmasına bağlıdır. Elektrik dağıtım şirketlerindeki istihdam artışında da bahse konu etkenler başat rol oynamıştır. Fakat burada istihdam azalmasını engelleyici kamu düzenlemeleri de önemli fonksiyon icra etmiştir. Bu nedenle EDAŞ'lar için yukarıda ortaya çıkan sonuçlara etki eden faktörleri aşağıdaki şekilde iki başlıkta toplamak gerekmektedir:

- Yatırım, pazar ve talep artışı gibi yeni istihdam oluşturmaya etki eden **itici/artırıcı faktörler**,
- Kanun, devir sözleşmeleri ve diğer kamusal düzenlemeler gibi istihdamın azalmasını **önleyici faktörler**.

Özelleştirilen EDAŞ'larda istihdamı artırıcı faktörleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Özelleştirme sonrası artan abone (tüketici) sayısı,
- EPDK tarafından onaylanan ve özelleştirilen dağıtım şirketleri tarafından da yapılması zorunlu olan iletim hattı yatırımları, trafo kurulumları ve diğer yatırımlar; yani artan kapasite oranı,
- Elektrik dağıtım şirketlerine giren enerji miktarının artması (artan talep miktarı),
- EPDK tarafından belirlenen ve dağıtım şirketleri tarafından tutturulması yaptırımlara bağlanan “hedef kayıp ve kaçak oranlarının” etkileri.

Bahse konu bu hususların tamamı yeni işgücünü zorunlu kılmış ve bu suretle istihdam artışı gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirilen EDAŞ'larda istihdamın azalmasını önleyici faktörleri de aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Özelleştirilen şirketlerin alıcı firmalara devir sözleşmelerinde; şirketlerde kapsam içi statüde çalışan personelin tamamının, özelleştirme sonrasında şirket bünyelerinde kalarak bütün hakları ile çalışmaya devam etmelerinin düzenlenmiş olması, dolayısıyla kapsam dışı

personel gibi kamu kurum ve kuruluşlarına nakil imkanı olmayan personele özelleştirme sonrası istihdam garantisi sağlanması,

- 4046 sayılı Kanununun 22. maddesi gereğince; özelleştirme kapsam ve programına alınan, özelleştirme uygulaması gerçekleştirilen, özelleştirme kapsam ve programında iken kapatılan veya tasfiye edilen şirketlerde çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi personel ile kapsam dışı personel de dahil olmak üzere sözleşmeli personelin; Özelleştirme İdaresi Başkanlığının bildirimini ve Devlet Personel Başkanlığı aracılığıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilebilme düzenlemesinin varlığı,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4/B maddesine 2018 yılında yapılan ilave ile; “Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir.” düzenlemesinin yapılmış olması. Bu düzenleme ile bahse konu kapsamdaki personele, 4/B kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarında işe alınmalarına imkan sağlanmış olması.

Yukarıdaki hususlar ise, birinci maddede sıralanan etkiler gibi özelleştirme sonrası yeni istihdam oluşturmaktan ziyade, özelleştirme nedeniyle olabilecek istihdam kayıplarını önlemeye yöneliktir. Elde edilen veriler, siyasi iktidar tarafının özelleştirmeler nedeniyle olabilecek istihdam kaybını önleyici gerekli düzenlemeleri yaptığını göstermektedir.

Sonuç

Bu çalışmada, 2009-2013 döneminde özelleştirilen 18 elektrik dağıtım şirketinde istihdam sayısında yaşanan artış ve azalışlar, elektrik dağıtım sektörünün istihdam sayısında yaşanan artış ve azalışlar ve nihayet ülke istihdam sayısında yaşanan artış ve azalışlar incelenmiş ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

Her bir şirkette istihdam edilen personel sayısında şu şekilde değişiklikler olmuştur: Taşeron personel statüsünde çalışanları dikkate almaksızın sadece kadrolu çalışan personeller hesaplandığında; analizi yapılan 18 EDAŞ’tan 9 adedinde özelleştirme sonrası kadrolu personel artışı olurken 9 adedinde ise azalma meydana geldiği tespit edilmiştir. Elektrik dağıtım şirketlerindeki istihdam değişimi taşeron statüsünde çalışan personel bakımından değerlendirildiğinde, 18 EDAŞ’tan 11 şirkette özelleştirme sonrası taşeron personel sayısının arttığı, 7 şirkette taşeron personel sayısının azaldığı görülmüştür. Taşeron personel ve kadrolu personel sayıları birlikte dikkate alınarak özelleştirme sonrasında meydana gelen değişim değerlendirildiğinde; analizi yapılan 18 şirketten 13’ünde personel artışının olduğu, sadece 5 şirkette personel azalışının yaşandığı tespit edilmiştir.

Elektrik dağıtım sektöründe istihdam edilen personel sayısındaki değişiklikler konusunda şu tespitler yapılmıştır: Özelleştirme sonrasında, analizi yapılan 18 elektrik dağıtım şirketinin oluşturduğu elektrik dağıtım sektörünün kadrolu personel sayısında 4.636 kişilik, yani %28,8’lik yüksek sayılabilecek bir artış gerçekleştiği tespit edilmiştir. Özelleştirme sonrası sektörde çalışan taşeron personel sayısında ise toplam 3.331 kişilik, yani %12,6 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Görüldüğü üzere, özelleştirme sonrası elektrik dağıtım sektöründe kadrolu personel sayısı, taşeron personel sayısından çok daha yüksek oranda artış göstermiştir. Buna göre özelleştirme sonrası elektrik dağıtım sektörü toplam personel sayısında; 4.636 kadrolu personel artışı ve 3.331 de taşeron personel artışı olmak üzere toplam 7.967 kişilik bir personel artışı gerçekleşmiştir. Bu artış, özelleştirme öncesi toplam personel sayısına göre %18,7’lik bir artış anlamına gelmektedir.

Ülkemizin istihdam kapasitesindeki değişikliklere ilişkin bulgular ise şu şekildedir: 18 elektrik dağıtım şirketinin özelleştirilmesi neticesinde, %98,7 oranı gibi yüksek bir artışa tekabül eden 15.872 kişilik “Ülke Kadrolu Personel Artışı” olduğu tespit edilmiştir. Çalışmada, Ülke Kadrolu Personel Artışı sayısına, Özelleştirme Sonrası Taşeron Personel Artışı da dahil edilerek “Ülke Toplam İstihdam Artışı” elde edilmiştir. Bunun neticesinde Ülke Toplam İstihdam Artış Oranının %45,1 olduğu ve Ülke Toplam İstihdam Artışı sayısının ise 19.203 kişi olduğu görülmüştür.

Yukarıdaki verilere göre, yapılan elektrik dağıtım şirketleri özelleştirmelerinin net bir şekilde istihdamı artırıcı bir sonuç doğurduğu tespit edilmiştir. Diğer taraftan elektrik dağıtım şirketlerinin özelleştirilmeleri sonucunda yaşanan istihdam artışlarına şu faktörlerin etki ettiği görülmüştür: Yatırım,

pazar ve talep artışı gibi yeni istihdam oluşturmaya etki eden *itici faktörler* ile kanun, devir sözleşmeleri ve diğer kamusal düzenlemeler gibi istihdamın azalmasını *önleyici faktörler*.

Yeni istihdam oluşturmaya etki eden itici faktörler şunlar olmuştur: Özelleştirme sonrası artan abone (tüketici) sayısı, EPDK tarafından onaylanan ve özelleştirilen dağıtım şirketleri tarafından da yapılması zorunlu olan iletim hattı yatırımları, trafo kurulumları ve diğer yatırımlar, elektrik dağıtım şirketlerine giren enerji miktarının artması (artan talep miktarı), EPDK tarafından belirlenen ve dağıtım şirketleri tarafından tutturulması yaptırımlara bağlanan “hedef kayıp ve kaçak oranlarının” etkileri.

Bahse konu bu hususların tamamı yeni işgücünü zorunlu kılmış ve bu suretle istihdam artışı gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirilen EDAŞ'larda istihdamın azalmasını önleyici faktörleri ise aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Özelleştirilen şirketlerin alıcı firmalara devir sözleşmelerinde; şirketlerde kapsam içi statüde çalışan personelin tamamının, özelleştirme sonrasında şirket bünyelerinde kalarak bütün hakları ile çalışmaya devam etmelerinin düzenlenmiş olması, dolayısıyla kapsam dışı personel gibi kamu kurum ve kuruluşlarına nakil imkanı olmayan personele özelleştirme sonrası istihdam garantisi sağlanması,
- 4046 sayılı Kanununun 22. maddesi gereğince; özelleştirme kapsam ve programına alınan, özelleştirme uygulaması gerçekleştirilen, özelleştirme kapsam ve programında iken kapatılan veya tasfiye edilen şirketlerde çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi personel ile kapsam dışı personel de dahil olmak üzere sözleşmeli personelin; Özelleştirme İdaresi Başkanlığının bildiri ve Devlet Personel Başkanlığı aracılığıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilebilme düzenlemesinin varlığı,
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesine 2018 yılında yapılan ilave ile; “Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir.” düzenlemesinin yapılmış olması. Bu düzenleme ile bahse konu kapsamdaki personele, 4/B kapsamında kamu kurum ve kuruluşlarında işe alınmalarına imkan sağlanmış olması.

Yukarıdaki faktörler, özelleştirme sonrası yeni istihdam oluşturmaktan ziyade, özelleştirme nedeniyle olabilecek istihdam kayıplarını önlemeye yöneliktir. Elde edilen veriler, politik tarafın özelleştirmeler nedeniyle olabilecek istihdam kaybını önleyici gerekli düzenlemeleri yaptığını göstermektedir.

NOTLAR

¹ 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’da özelleştirmenin amaçları; “...Ekonomide verimlilik artışı, kamu giderlerinde azalma sağlamak, Hazineye ait taşınmazları değerlendirmek suretiyle kamuya gelir elde etmek...” şeklinde sıralanmıştır.

² 703 nolu KHK’nın 85 inci maddesi ile 4046 sayılı Kanuna “Geçici Madde 29 - Bu kanun hükmünde kararnamenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla Özelleştirme Yüksek Kurulunca (ÖYK) görülmekte olan işler Cumhurbaşkanlığı veya yetkilendireceği makam tarafından sonuçlandırılır” hükmü eklenmiştir.

³ 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu’nun 1. Maddesinde sıralanan kuruluşlar şunlardır:

Kanunda İktisadi devlet teşekkülleri, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ile varlıkları ve iştirakleri; kamu iktisadi teşebbüsleri statüsü dışında kalmakla beraber sermayesinin tamamı veya yarısından fazlası devlete ve/veya diğer kamu tüzel kişilerine ait olan ticari amaçlı kuruluşları ile bu kuruluşlara ait müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri ve varlıkları; genel ve katma bütçeli idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinden kamu iktisadi kuruluşlarının gördükleri kamu hizmetleri ile doğrudan doğruya ilgili olmayan varlıklar ve iştirakleri; belediye ve il özel idarelerine ait ticari amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştirakleri; genel ve katma bütçeli idarelerle bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşların, mal ve hizmet üretim birimleri ve varlıkları (baraj, gölet, otoyol, yataklı tedavi kurumları, limanlar ve benzeri diğer mal ve hizmet üretim birimleri) ile bu Kanunun 35 inci maddesinin (B) fıkrasında belirtilen kamu iktisadi kuruluşlarının temel kuruluş amaçlarına uygun mal ve hizmet üretim birimleri.

⁴ Bilindiği gibi 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin; A bendi memurları, B bendi sözleşmeli personeli, C bendi geçici personeli, D bendi ise işçileri tanımlamaktadır.

Bunlar içerisinde 4/C bendinde tarif edilen personeller; Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı’nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olan işlerde çalıştırılmaktaydı. 2018 öncesinde, özelleştirmeler nedeniyle işten çıkarılan kapsam içi personel de bu madde kapsamında işe alınmakta ve çalıştırılmaktaydı. 2018 yılında 4/C kapsamında çalıştırılan personellerin tamamı 4/B kapsamına alınıp sözleşmeli personel statüsü kazandırılarak çalışma süreleri uzatılmış ve özlük hakları iyileştirilmiştir.

⁵ İş Kanunu kapsamında KİT ve bağlı ortaklıklarda; kapsam dışı personel ve kapsam içi personel olmak üzere iki ayrı statüde personel istihdam edilmektedir. Ayırım, sendikalarla işveren arasında yapılan toplu iş sözleşmesinden faydalanmaya göre yapılmakta; toplum iş sözleşmesinden faydalananlara *kapsam içi*, faydalanamayanlara ise *kapsam dışı* personel denilmektedir. Kapsam içi personel ile ilgili düzenlemeler olmasına rağmen kapsam dışı personel ile ilgili kanunlarla düzenlenmiş bir tanım bulunmamakta, sadece 4046 sayılı Kanunda "kapsam dışı personel" tabiri geçmektedir. Uygulamada toplu iş sözleşmesi taraflarının anlaşması sonucu, toplu iş sözleşmelerine; bazı görevlerde çalışan işçilerin toplu iş sözleşmesinden yararlanamayacaklarına ilişkin bazı hükümler konulmaktadır. Böylece taraflarca, toplu iş sözleşmesinden yararlanamayacağı kararlaştırılan işçiler, toplu iş sözleşmesinin kişisel kapsamı dışına çıkmış olmaktadır. Kapsam dışı personel olarak adlandırılan bu kişiler genel olarak, işletmelerin üretim, yönetim ve denetim birimlerinde, müdür, müdür yardımcısı, mühendis, şef ve bu gibi genelde üst düzey hizmetlerde görev almaktadırlar (Keser, 2007, ss. 337-343).

⁶ Nakle Tabi Personel: 4046 sayılı Özelleştirme Kanununun 22. maddesi çerçevesinde; özelleştirme kapsam ve programına alınan, özelleştirme uygulaması gerçekleştirilen, özelleştirme kapsam ve programında iken kapatılan veya tasfiye edilen şirketlerde çalışan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi personel, kapsam dışı personelin de içerisinde olduğu sözleşmeli personel, nakle tabi personel kapsamında değerlendirilmektedir. Bu personeller, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının bildirim ve Devlet Personel Başkanlığı aracılığıyla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilebilmektedir.

İlgili Kanunun 22. maddesinde bahse konu düzenleme şu şekilde yer almaktadır: “Özelleştirme programına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) ilgili kuruluş veya İdare tarafından istihdam fazlası personel belirlenmesi ya da bu kuruluşların kısmen veya tamamen satışı nedeniyle kamu tüzel kişiliğinin sona ermesi, devredilmesi, küçültülmesi, faaliyetlerinin durdurulması, kapatılması, tasfiye edilmesi halinde; bu kuruluşlarda programa alınma tarihi itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi olarak veya sözleşmeli statüde çalışmakta olanlar ile iş kanunlarına tâbi olarak görev yapmakla birlikte toplu iş sözleşmesi hükümlerinden yararlanmayan genel müdür, genel müdür yardımcısı, teftiş kurulu başkanı, kurul başkanı, daire başkanı, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürü, müfettiş ve müfettiş yardımcısı, müşavir ve başuzman unvanlı kadrolara atanmak suretiyle görev yapan personel, kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere yukarıda belirtilen işlemlerin tamamlanmasından itibaren onbeş gün içerisinde İdare tarafından Devlet Personel Başkanlığına bildirilir.”

⁷ 4857 Sayılı İş Kanunu’nda taşeron yerine “alt işveren” terimi kullanılmaktadır. Kanunun 2. Maddesine göre; “Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan

ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir". Taşeronlaştırma bir iş yerinde üretilen mal ve hizmetlerin belli bir iş sözleşmesi karşılığında alt işveren(ler)e verilmesidir. Alt işveren, bir işyerinde sözleşmeyle tanınmış olan belli bir iş ve hizmeti işveren adına yapan kişidir. Asıl işveren ile alt işveren arasında üretime dayalı bu tür ilişkilere fason üretim adı da verilmektedir. Taşeron işverenin istihdam ettiği işçiye ise *taşeron işçi* denir. (Kaya, 2015, ss. 258-259)

KAYNAKÇA

- Akalın, G. (1998). *KİT’ler ve özelleştirilmeleri*. Akçağ Yayınları.
- Aktan, C. C. (1993). *Kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine: Özelleştirme*. Takav Matbaası.
- Bölük, G. (2010). *Türkiye elektrik piyasasında gelişmeler: Reform, performans ve talep analizi* (Tez No. 280556) [Doktora tezi, Akdeniz Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir.
- Çetintaş H. & Bicil İ. M. (2015). Elektrik piyasalarında yeniden yapılanma ve Türkiye elektrik piyasasında yapısal dönüşüm. *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 2(2), 1-15, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/202167>
- Delice, G. & Yavilioğlu C. (2010). Özelleştirme: Kavramsal ve teorik çerçeve. C. Yavilioğlu, G. Delice, & O. Özsoy (Ed.) içinde, *Dünyada ve Türkiye’de özelleştirme uygulamaları: Teorik ve tarihsel bir perspektif* (ss. 8-41). T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları.
- Doğan, M. N. (2016). Türkiye’de özelleştirmenin 30 yılı: Türkiye’de ve Dünyada özelleştirme uygulamaları ve özelleştirme fonu’nun kaynak ve kullanımları. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, <https://docplayer.biz.tr/17702345-Turkiye-de-ozellestirmenin.html>
- Dünya Bankası. (2015). Türkiye enerji sektöründe dönüşüm, önemli aşamalar ve zorluklar. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/907111468189259524/pdf/ACS14951-REVISED-Box393232B-PUBLIC-EnergyveryFinalTURKISHR.pdf>
- Dünya Bankası. (2016). Türkiye Cumhuriyeti: Elektrik dağıtım şirketlerinin hizmet kalitesinin iyileştirilmesine yönelik adımlar. Nihai Rapor, Enerji ve Doğal Kaynaklar Küresel Uygulama Grubu, <https://www.esmap.org/sites/default/files/esmap-files/ACS20668-REVISED-PUBLIC-TURKISH-TCDISKOMENprintrevtiresiz.pdf>
- Enerji Ekonomisi (2019). Hangi şirket hangi bölgenin elektriğini dağıtıyor? Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, <https://www.enerjiekonomisi.com/hangi-sirket-hangi-bolgenin-elektrigini-dagitiyor/7832/>
- Falay, N. (1994). *Özelleştirme yöntemleri ve sorunlar. özelleştirme tartışmaları* (1. baskı). Bağlam Yayınları.
- Kaya, G. (2015). Kamudaki taşeron işçiler üzerine bir alan araştırması: Adıyaman örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(55), 257-267, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/70678>
- Keser, H. (2007). Kamu sektöründe kapsam dışı personel istihdamı ve uygulama sorunları. Kamu-İş Yayınları içinde. Osman Güven Çankaya’ya Armağan (ss. 337-369), <http://www.kamu-is.org.tr/pdf/OGC14.pdf>
- Ongun, A. (2015). Türkiye’de elektrik piyasası süreci. <https://www.tespam.org/turkiyede-elektrik-piyasasi-sureci/>
- 17.03.2004 Tarih ve 2004/3 Sayılı YPK Kararı. Elektrik enerjisi sektörü reformu ve özelleştirme stratejisi belgesi, <http://mevzuat.dpt.gov.tr/ypk/2004/03.pdf>
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (t.y.). Kaynak kullanım tablosu. <https://www.oib.gov.tr/kaynak-kullanim-tablosu>
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. (t.y.). Türkiye’de özelleştirme. <https://www.oib.gov.tr/turkiyede-ozellestirme>
- Özsoy O., Delice G., & Yavilioğlu C. (2010). Özelleştirmenin etkileri. C. Yavilioğlu, G. Delice, & O. Özsoy (Ed.) içinde, *Dünyada ve Türkiye’de özelleştirme uygulamaları: Teorik ve tarihsel bir perspektif* (ss. 105-133). T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları.
- Pack J. R. (1991). The opportunities and constraints of privatization. in W. T. Gormley (Ed.) *in, Privatization and its alternatives*, (ss. 281-305). The University of Wisconsin Press.

-
- Sarısu, A., & Keşli T. A. (2009). *Türkiye’de özelleştirme ve yargısal sorunlar*. Group Hukuk Bürosu Yayınları.
- Seven, B. (2001) *Legal aspects of privatisation: A comparative study of European implementations*. Dissertation.com,
- T.C. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu. (2019). Elektrik piyasası 2018 yılı piyasa gelişim raporu. EPDK, Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, <http://epdk.gov.tr/Detay/Icerik/3-0-0-102/yillik-rapor-elektrik-piyasasi-gelisim-raporlari>
- Turgut, M. (2015). Türkiye’de elektrik endüstrisinde deregülasyon süreci ve elektrik borsasından sürdürülebilir beklentiler. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 68, 99-112, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/427747>
- Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. (2020). 2019 faaliyet raporu. https://www.tedas.gov.tr/sx.web.docs/tedas/docs/faaliyetrapor//2019_FR_v1_7.pdf
- Yavilioğlu, C. (2010). Ayrıntılı analizi yapılan şirketler ve elde edilen faaliyet sonuçları. C. Yavilioğlu, G. Delice, & O. Özsoy (Ed.) içinde, *Dünyada ve Türkiye’de özelleştirme uygulamaları: teorik ve tarihsel bir perspektif* (ss. 691-704). T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları.
- Yavilioğlu, C. (2010). Türkiye’de özelleştirme uygulamaları: Süreç analizi. C. Yavilioğlu, G. Delice, & O. Özsoy (Ed.) içinde, *Dünyada ve Türkiye’de özelleştirme uygulamaları: Teorik ve tarihsel bir perspektif* (ss. 325-361). T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayınları.
- 24.11.94 Tarih ve 4046 Sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4046.pdf>