

T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

113002

TÜRKİYE'DE KAMU MALVARLIĞI:
ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE SORUNLARI

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

(DOKTORA TEZİ)

Emin BARLAS

BURSA 2002

T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KAMU MALVARLIĞI:
ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE SORUNLARI

(DOKTORA TEZİ)

Danışman
Prof Dr. Nuri BURHAN

Emin BARLAS
BURSA 2002

T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Emin BARLAS'a ait Türkiye'de Kamu Mal Varlığı, Özelleştirme Politikaları ve Sorunları adlı çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı, Mali İktisat Bilim Dalında doktora yeterlik tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Hakkı ÖZEL

Başkan

Prof. Dr. Nuri BURHAN

Üye (Danışman)

Prof. Dr. Zeynel DİNLER

Üye

Prof. Dr. Turan YAY

Üye

Doç. Dr. Mircan YILDIZ

Üye

ÖZET

Doktora tezi olarak hazırlanan bu çalışmada, Türkiye’de kamu malvarlığı kavramının neleri içerdiği, bu kavramın içine nelerin girdiği, özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinin mal varlıklarının, kamu malları içindeki yeri ve öneminin ne olduğu sorusuna yanıt aranmaya çalışılmıştır. Kamu malvarlığı içinde yeri ve önemi belirlenen KİT’lerin mal varlıklarının özelleştirilmesi politikaları ve karşılaşılan sorunların neler olduğu, özelleştirmenin iktisadi faaliyetlerin doğal bir sonucu mu yoksa yapısal bir değişim anlayışı sonucunda mı ortaya çıktığını araştırılmıştır. Özelleştirmenin toplumsal maliyeti, dünyada ve Türkiye’de yapılan özelleştirme uygulamaları değerlendirilerek ortaya konmuştur. Diğer ülkelerdeki kamu mal varlıkları ve dünyadaki özelleştirme uygulamaları ve yöntemleri karşılaştırma yapmak için çalışmaya dahil edilmiştir.

Türkiye’de kamu mal varlığı kavramı ve içine nelerin girdiği konusunda tam bir belirsizlik söz konusudur. Kamu malları konusunda sağlıklı bir envanter yoktur. Benzer durumlar KİT malvarlığı içinde geçerlidir. KİT’lerin özelleştirilmesi ile ilgili, kararlar alınırken, kaynakların etkin kullanılabilmesi ve yönlendirilebilmesi için firma düzeyinde beliren karlılık kriteri ile yetinilmeyip sosyal verimlilik hesaplarının yapılması gerektiği sonucuna varılmıştır. Ayrıca kamu malvarlığı içinde, KİT’lerin durumu belirlenerek, Türkiye’de özelleştirmenin makro ekonomik açıdan değerlendirmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Özelleştirme, Kamu, Kamu Malvarlığı, KİT, Serbestleşme.

ABSTRACT

In this study prepared as a Ph. D. thesis, it was tried to find answers for the questions of what includes the term of public possession in Turkey, what this term holds, in particular, how much the possession of state-owned economic enterprises in whole public possessions is and how much importance it has. What privatization strategies of the possessions of state-owned economic enterprises whose position and importance that determined in public possession are and what kind of problems faced in this trend, how privatization emerged that whether a natural result of economic activities or a result of a structural change concept is searched. Sociological cost of privatization was brought up by analyzing Turkey and the world applications. Public possessions in other countries and privatization applications and methods in the world were added to the study for comparison

There is a completely uncertainty for matter of the public possession and its contents in Turkey. There is no reliable inventory in the matter of public possessions. There is also a similar situation in the state-owned economic enterprises. While making decisions about privatization of the state-owned economic enterprises, it was understood not only be satisfied with firm-based productivity criteria for using and directing the sources effectively but also necessitate calculating the social productivity level. Besides, it must be analyzed the privatization in Turkey in overview of macroeconomic by determining the state-owned economic enterprises in state-owned possessions.

Key Words: Privatization, Public, State-owned Possessions, State-owned Economic Enterprises, Liberalization.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLolar LİSTESİ	xiii
EKLER LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR	xiv
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

I. GENEL ANLAMDA KAMU MALVARLIĞI VE KİT'LER.....	6
A. Kamu Malvarlığı	6
1. Kamu malı kamusal mal ayrımı	9
a) Dışsalıklar ve kamusal mal tanımı	11
b) Kamu tarafından desteklenen özel mallar	12
c) Genel olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin malları	13
2. Kamu malının mahiyeti	13
B. Kamu Mallarının Özellikleri	14
1. Kamu mallarında haciz sorunu.....	15
2. Kamu mallarında devir ve ferağ durumu	15
3. Kamu mallarında kazandırıcı zamanaşımı yoluyla iktisap.....	16
4. Kamu mallarında kamulaştırma	19
5. Kamu malları üzerinde sınırlı aynı hakların kurulması.....	19
6. Kamu mallarında tescil.....	21
7. Kamu mallarında vergiler.....	22

8.	Kamu mallarında koruma.....	23
9.	Kamu malları üzerinde sübjektif hak iddiasında bulunulması	23
C.	Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi	23
1.	Kamu malı niteliğinin kazanılması.....	24
a)	Satınalma	25
b)	Kamulaştırma.....	25
c)	El koyma (İstimval).....	26
d)	Devletleştirme.....	26
e)	Değiş tokuş (trampa)	27
f)	Vazgeçme ve üzerine alma (teferruğ ve tefevvüz)	28
g)	İnşaat.....	29
h)	Kanun ve antlaşmalarla devletin mal edinmesi	29
(1)	Devletin kanunlarla mal edinmesi.....	30
(2)	Anlaşmalarla devletin mal edinmesi	31
(3)	Vasiyet ve bağışlama yoluyla devletin mal edinmesi	31
2.	Kamu malı niteliğinin kaybedilmesi	31
a)	Kamu mallarının satışı.....	31
b)	Yerleştirme ve reform kanunları.....	33
c)	Diğer kanunlarla	34
D.	Çeşitli Ülkelerde Kamu Malları ve Türleri	34
1.	Fransa'da kamu malları	34
a)	Kamu malları	35
b)	Özel mallar	35
2.	Almanya'da kamu mallarının türleri	36
a)	Mali mamelek	36
b)	İdari mamelek	37
c)	Kamunun ortak kullanımına açık yerler	37

3. İsviçre’de kamu malları.....	38
a) Mali mamelek.....	38
b) İdari mamelek.....	38
c) Kamunun ortak kullanmasına açık mallar	39
d) Sahipsiz mallar	39
4. Türkiye’de kamu malları	39
a) Türkiye’de kamu mallarının tarihsel gelişimi	39
(1) Cumhuriyetten önce	40
(2) Cumhuriyetten sonra	43
b) Günümüzde kamu mallarının durumu.....	45
c) Kamu taşınmazlarının yönetimi ve kayıt düzeni	47
d) Türkiye’de kamu mallarının türleri	48
(1) Sahipsiz mallar.....	48
(a) Tarıma elverişli olmayan yerler	49
(b) Genel sular.....	51
(c) Kıyılar.....	53
(d) Ormanlar.....	55
(e) Tabi servetler ve kaynaklar	57
(f) Tarih kültür ve tabiat varlıkları	58
(2) Orta malları	60
(3) Hizmet malları.....	61
(4) Devletin özel malları.....	63
e) Türkiye’de kamu malvarlığı üzerindeki tartışmalar	64
II. KAMU MALVARLIĞI OLARAK KİT’LER	66
A. Türkiye’de KİT’lerin Tanımı Doğuşu Gelişimi ve Sorunları	68
1. Kamu iktisadi teşebbüslerinin tanımı	69
2. Türkiye’de KİT’lerin hukuki yapısı	71

3. Türkiye’de KİT’lerin tarihsel gelişimi	72
a) Cumhuriyetten önce.....	73
b) Cumhuriyetten sonra.....	75
4. Teorik olarak kamu sektörünü açıklayan görüşler	78
a) Neo-Liberal Yaklaşım	78
b) Marksist Yaklaşım (Radikal Yaklaşım)	79
c) Sosyal demokrat yaklaşım	80
5. Teorik olarak KİT’lerin oluşum gerekçeleri	81
a) Ampirik yaklaşım	84
(1) Tarihsel yaklaşım	84
(2) Sektör yaklaşımı.....	84
b) Neo-klasik yaklaşım	85
c) Global Yaklaşım.....	86
d) Kalkınma Yaklaşımı	87
6. Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye ekonomisindeki yeri ve önemi	88
B. KİT’lerin Sorunları.....	92
1. İktisadi ve mali sorunlar	94
2. Hukuki sorunlar	95
3. Yönetim sorunları.....	96
4. İstihdam sorunu	99
5. Diğer sorunlar.....	100
C. Kamu Malvarlığı Olarak KİT’ler	102
1. Devletin özel malları	102
2. Kamu iktisadi teşebbüslerinin malları.....	102
a) Sayısal anlamda KİT’lerin mal varlıkları	103
b) Hukuki manada KİT’lerin malları	103

II. BÖLÜM

KAMU MAL VARLIĞI OLARAK KİT'LERDE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE SORUNLAR	107
I. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ VE UYGULAMALARI	107
A. Türkiye'de Özelleştirme	107
1. Türkiye'de özelleştirmenin tarihsel gelişimi	109
a) Türkiye'de özelleştirme programının amaçları	111
b) Türkiye'de özelleştirmenin yasal çerçevesi	112
2. Özelleştirmenin gerekçeleri	116
a) Ekonomik gerekçeler	117
b) Mali gerekçeler	119
c) Sosyal ve siyasal gerekçeler	120
3. Özelleştirme yöntemleri	122
a) Satış yöntemi	123
(1) Direkt satış (blok satış) yöntemi	123
(2) Hisse senedi yoluyla satış yöntemi	125
(a) Yurt içi sermaye piyasası kanalı ile hisse senedi satışı	126
(b) Birinci el piyasasında hisse senedi satışı	126
(c) İkinci el piyasasında hisse senedi satışı	126
(d) Hisse senetlerinin aracı kurumlar eliyle satışı	126
(e) Yurt içi sermaye piyasası kanalıyla hisse senedi satışı	127
(3) Çalışanlara satış yöntemi	128
b) İkinci derece yöntemler	129
(1) Finansal kiralama yöntemi	129
(2) Yönetim devri yöntemi	130
(3) İhale yöntemi	130

(4) İmtiyaz yöntemi	131
(5) Ortak teşebbüs yöntemi.....	132
(6) Yasal -kurumsal serbestleştirme	132
c) Diğer yöntemler	134
(1) Fiyatlama yöntemi.....	134
(2) Kamu harcamalarının azaltılması.....	135
(3) Özel kesimin teşvik edilmesi	135
(4) Tasfiye, birleşme ve devir.....	135
(5) Tüketicilere yardım	135
(6) Gönüllü organizasyonlar	136
(7) Yap-işlet-devret yöntemi.....	136
d) Türkiye’de uygulanan özelleştirme yöntemleri.....	137
4. Türkiye’de özelleştirme uygulamaları.....	137
a) Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar.....	137
b) Gerçekleştirilen uygulamalar.....	140
c) Özelleştirme gelirlerinin kullanımı.....	142
B. Dünyada Özelleştirme Uygulamaları	143
1. Batı Avrupa ülkelerinde özelleştirme.....	146
a) İngiltere’de özelleştirme	147
b) Fransa’da özelleştirme.....	150
c) Almanya’da özelleştirme.....	152
d) İtalya’da özelleştirme	155
2. Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme.....	156
3. Amerika Birleşik Devletleri’nde özelleştirme.....	159
4. Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme	160
a) Arjantin’de özelleştirme uygulamaları	161
b) Meksika’da özelleştirme uygulamaları.....	162

c) Şili’de özelleştirme uygulamaları.....	164
d) Brezilya’da özelleştirme uygulamaları.....	165
5. Diğer ülkelerde özelleştirme	165
II. TÜRKİYE’DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR.....	166
A. Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesine İlişkin Tartışmalar	166
1. Özelleştirmeye uluslararası finans çevrelerinin yaklaşımı.....	169
2. Özelleştirmeye Türkiye’deki sermaye çevrelerinin yaklaşımı.....	172
B. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Karşılaşılan Sorunlar.....	173
1. Özelleştirmenin yapısal sorunları.....	174
a) Siyasal istikrarsızlık ve belirsizlik.....	175
b) Sermaye piyasasının gelişmemiş olması	175
c) Genel ekonomik durum	176
d) Tekelci ekonomik yapı	177
e) KİT’lere yapılan sübvansiyonlar	178
f) KİT’lerin aktiflerinin değerlendirilmesi sorunu	179
2. Özelleştirme süreç ve uygulamalarında karşılaşılan sorunlar	180
a) Zamanlama	180
b) Özelleştirme uygulamalarında hedef sapması	182
c) Kapsamlı bir özelleştirme planının uygulanamaması.....	182
d) Talep sorunu	182
e) İstihdam ve sendikasızlaşma sorunu.....	183
3. Özelleştirmede karşılaşılan hukuki sorunlar	186
a) Genel anlamda anayasa açısından özelleştirme.....	186
b) Anayasa maddeleri açısından özelleştirme.....	188
c) 4046 sayılı özelleştirme yasası ile ilgili sorunlar.....	190

C. Devlet KreselleŖme ve zelleŖtirmeye Genel BakıŖ	194
KAYNAKÇA	205
EKLER	224
ZGEMIŖ	228



TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1 - Kamu Ekonomisi Toplam Verileri, 1980-2000	91
Tablo 2 – Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri	141
Tablo 3 – Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri	141
Tablo 4 – Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı	142
Tablo 5 – OECD Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları	185

EKLER LİSTESİ

	Sayfa
EK 1 – Kamu Mallarını Özel Korumaya Tabi Tutan Kanunlar	224
EK 2 – Devletin Zapt ve Müsadere Sonucu Mal Edindiği Kanunlar	225
EK 3 – Devlete Ait Taşınır Malların satışı ile İlgili Kanunlar	226
EK 4 – Anayasanın Özelleştirme ile Bağlantılı Kurulan Maddeleri	227

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KİK	Kamu İktisadi Kuruluşu
İDT	İktisadi Devlet Teşekkülü
YHGK	Yargıtay Hukuk Genel Kurulu
DİK	Devlet İhale Kanunu
İMİK	İsviçre Medeni Kanunu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
GMK	Genel Muhasebe Kanunu
TMK	Türk Medeni Kanunu
MK	Medeni Kanun
TCK	Türk Ceza Kanunu
CEEP	Avrupa Kamu İktisadi Teşebbüsleri Merkezi
TMO	Toprak Mahsulleri Ofisi
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	Uluslar Arası Para Fonu
İMKB	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
AB	Avrupa Birliği
GÜ	Gelişmiş Ülkeler
GOÜ	Gelişmekte Olan Ülkeler
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri

GİRİŞ

Mülkiyet, yönetim ve amaç bakımından kamu ve özel sektör arasında çok belirgin farklar vardır. Özel kesimde mülkiyet ve yönetim bireylerde veya teşebbüslerin elindedir. Burada nihai amaç karı maksimum kılmaktır. Kamu sektöründe ise, mülkiyet ve teşebbüs gücü devlette olup, sektörün temel amacı toplumun tatmin düzeyini ençoklaştırmaktır. Ancak her iki sektör içinde ortak olan problem, amaçlarını gerçekleştirmek üzere kullanabilecekleri kaynakların kıt olması gerçeğidir. Bu noktada her iki sektör içinde geçerli olan ortak amaç, üretimde etkin kaynak kullanımını gerçekleştirme zorunluluğudur.

20. yüzyılın son çeyreğinde hızla artan dünya nüfusunun etkisiyle kıt kaynakların kullanımı konusu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri sürekli karşı karşıya getirmiş, Kuzey-Güney ayrımını keskinleştirmiş, kaynağın kullanımını, yönetimi genellikle kuvvetli olan tarafın inisiyatifinde kalmıştır. Bu durum kaynakların yönetiminde güç dengesizliğini ve az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler aleyhine yeni sorunlar doğurmuş olumsuz gelişmelere yol açmıştır. Hatta gelişmiş ülkeler dahi, zaman zaman, daha önce rakipleri olmayan bazı ülkelerle rekabet eder duruma gelmiş, pazar paylarını kaybetmemek için, hemen hemen her yolu, her alternatifi denemeye koyulmuşlardır. Bunda gelişmiş ülkelerde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, işsizlik artışı, enflasyonist baskı gibi olumsuz gelişmeler önemli rol oynamıştır. A.B.D.'deki dünyanın en büyük şirketlerinin arka arkaya iflas etmeleri ve yönetimine el konulması bunun en somut göstergesidir.

Türkiye'de özelleştirme faaliyetlerinde, 1980 sonrasında serbest piyasa modelinin benimsenmesi, kamu kesimi finansman açıklarının büyümesi, enflasyonun kronik hale gelmesi yanında, dış etkenler de rol oynamıştır. Dünya'da 1980'li yılların başlarından itibaren özelleştirme faaliyetlerinin hız kazanması, ABD'de Reagan ve İngiltere'de Thatcher'in uygulamaları Türkiye'yi de etkilemiştir. Ayrıca IMF ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşların baskıları bilinmektedir.

Özelleştirmenin gerisinde, üretimle ilgili tercihler ve kaynak kullanımında etkinliği sağlamada özel sektörün daha başarılı olduğu iddiası vardır.

Sanayi devrimi ile gerçekleşen toplumsal dönüşümde kentte yaşayanların sayısı kırdaki yaşayanların sayısını geçmiştir. Artan kentleşme oranı ve kent sayısı kamu hizmetlerinin sayısal ve hizmet yoğunluğu artışını beraberinde getirmiştir. Devletler 20 yüzyıl başından itibaren özellikle sosyal devlet anlayışındaki gelişmeler çerçevesinde artan kamu gereksinimlerini karşılamak için çeşitli kaynaklar yanında taşınır ve taşınmaz mallara gereksinim duymuştur.

Devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek için gereksinim duyduğu mallar çeşitlilik arz etmekte olup, hepsini bir kategori altında toplamak olanaklı değildir. Devlet mallarının bir kısmı kamu hizmetleri ile birinci derecede ilgili mallardır. Bunlar ekonomik değerleri ile değil daha çok kullanma değerleri ile kamu yararına hizmet etmektedirler. Bu tür mallar kamu hizmetleri nedeniyle kamunun yararlanmasına tahsis edilmiş olan mallardır. Hizmet malları başlığı altında toplanan bu mallar kamu hizmetinin yerine getirilmesinde kullanılmaktadır.

Devletin özel malları dışında kalan yani ekonomik değerleri ile ilgili değil, kullanma değerleri ile idarenin kamu hizmetlerini yerine getirmede kullandığı malların bir kısmı ise kamunun ortak kullanmasına ve yararlanmasına doğrudan doğruya sunulmuş olan mallardır. Sahipsiz mallar ve orta malları olarak geçen bu mallar, kamu hizmetinin yerine getirilebilmesi için kullanılan mallardan farklı olarak dolaylı olarak değil doğrudan doğruya kamunun kullanma ve yararlanmasına açık olan mallardır.

Bunların dışında devlet mallarının bir kısmı idarenin özel malı statüsünde olup, bunlar ancak sağladıkları gelir nedeniyle dolaylı olarak kamu yararına hizmet eden mallardır. Bu tür mallar özel hukuk hükümlerine tabi mallardır ve idare ile bu mallar arasındaki ilişki medeni hukuk anlamında mülkiyet ilişkisidir.

Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin malları bu grup içerisinde yer almaktadır. Gerek özelleştirmeye konu olmaları bakımından gerekse Türkiye ekonomisindeki yeri ve önemleri bakımından çalışmanın esasını oluşturmaktadırlar.

1970’li yılların başından günümüze kadar geçen süre içerisinde gerek iktisat teorisinde gerekse iktisat politikalarında farklı yaklaşımların ortaya çıktığı görülmektedir. Bretton Woods sisteminin yıkılması, Keynes’çi yaklaşım ve politikaların

yerlerini Neo -Liberal görüşlere bırakması piyasa üstünlüğünün ön plana çıkarılmasına, finansal serbestleştirme ve özelleştirme ile ekonomide devletin küçültülmesi çabalarına yol açmıştır. Neo liberal görüşlerin hakim olduğu bu dönemde ortaya çıkan iktisadi sorunların aşılmasında serbestleşme (liberalization) temel olmuştur. Bu gelişmelerin ortaya çıkardığı ortamda küreselleşme gündemin ilk sırasına yerleşmiştir. Taraftarlarına göre küreselleşme kaçınılmazı mümkün olmayan, ve kesinlik kazanmış bir eğilimdir. Bu görüşe karşı çıkanlar küreselleşmenin dünyada ilk defa ortaya çıkan bir süreç olmadığını ve bu sürecin abartıldığını, önemi ve sonuçları bakımından bir yenilik olmadığını, açıklayıcılıktan çok ideolojik yönünün ağır bastığını ileri sürmektedirler. Diğer bir görüş ise küreselleşmenin abartıldığını, ancak ortaya çıkan gelişmelerin kurumsal ve işlevsel sonuçları olabileceğini, dünyada ortaya çıkan yapının Avrupa, Japonya ve Kuzey Amerika'dan oluşan ve uluslararası bir nitelik kazanmış üç kutuplu bir yapı olduğunu ileri sürmektedirler.

Bütün bunların yanında küreselleşmenin doğası ve sonuçları konusunda iktisatçılar arasında bir görüş birliği yoktur. Küreselleşme konusunda en yaygın görüş, bu sürecin hem gelişmiş ülkelerde (GÜ) hem de gelişmekte olan ülkelerde (GOÜ) yaşam standardını yükselteceği yönündedir. İktisat literatüründe küreselleşmenin bir bütün olarak dünya ekonomisine etkileri konusunda üç ayrı görüş vardır. Birincisi neoliberal “yakınlaşma” (neoliberal convergence) hipotezidir. Buna göre, liberal bir düzen içinde, küreselleşme bütün ülkelerde yaşam standardını yükseltir. Bu süreç içinde, Sachs ve Werner'e göre dışa açık olan GOÜ'ler geri kalmışlığın avantajlarından yararlanıp, sermaye ve teknoloji transferiyle, GÜ'lerden daha hızlı büyüyecekler, böylece dünya ölçeğinde yaşam standartları birbirine yakınlaşacaktır.

Diğer taraftan Krugman ve Venables küresel ekonomik gelişmenin, çeşitli aşamalarında farklılık gösterdiğini, ilk aşamada ülkeler arasında eşitsizliğin arttığını, sürecin GÜ'ler lehine, GOÜ'ler aleyhine geliştiğini, daha sonraki aşamalarda ise kazanan tarafın GOÜ'ler olduğunu ileri sürmektedir. Bunun tam karşısında yer alan Barnett ve Cavanagh küreselleşmenin aslında küresel olmadığını, uluslararası sermayenin çoğunlukla GÜ'lerde ve az sayıda GOÜ'lerde yoğunlaştığını, dolayısıyla milyonlarca insanın bu sürecin dışında kaldığını ileri sürmektedirler.

Üçüncü görüş ise; küreselleşmenin “eşitsiz gelişme” teorisinin yeni bir versiyonu olduğu şeklindedir. Buna göre son yıllardaki küreselleşmenin GÜ’lerin yaşam standardına etkilerinin sıkça tartışılması, bazı araştırmacıları, GOÜ’lerdeki büyümenin, GÜ’lerin yaşam standardında gerileme pahasına olduğu sonucuna ulaştırmıştır. 1970’li yıllardaki “yeni uluslararası ekonomik düzen” tartışmalarında, küreselleşmenin, tüm ülkelerin yararına olmadığı, dünya piyasalarındaki bütünleşmelerin GOÜ’ler aleyhine, GÜ’ler lehine eşitsiz bir gelişme yarattığı ileri sürülüyordu. Freeman küresel bir dünya ekonomisinin, GOÜ’ler lehine işlediğini iddia etmektedir. Ancak kısa dönemdeki nisbi iyileşmeler nedeniyle bu iddia doğru kabul edilse bile uzun dönemde gerek GOÜ’leri doğal kaynaklarının GÜ’ler lehine kullanılması gerekse olumsuz dışsal etkileri nedeniyle GOÜ’ler aleyhine sonuçlandığı gözlenmektedir

Türkiye ekonomisinde istikrarsızlık giderek tehlikeli boyutlara doğru uzanmaktadır. Bu gidişatın en çarpıcı sonuçlarından birisi kamu finansman açığının giderek artmasıdır. Büyümeden fazla fedakarlık etmeden dizginleri yavaş çekme esprisindeki 1998 istikrar programı dünyayı etkisi altına alan Asya Rusya Krizi gibi etmenlerin etkisiyle amacından uzaklaşmaya başlamıştır. Bu gerçek kısmen başarılı sayılan para politikamızı gölgelemese dahi, tehlikeli bir trendi gizleyememektir. Diğer taraftan yapısal değişim sürecine girmiş, sanayileşme ve gelişme çabalarını sürdüren Türk ekonomisinde ve toplumunda hem kamusal gereksinimler çoğalıp genişlemekte hem eskimekte olan sosyal ve ekonomik altyapının yenilenme gereksinimi ülkenin çok sayıdaki yerleşim biriminde kesin bir zorunluluk durumuna gelmektedir. Bağlandığı büyüme stratejisine olan tutkunluğu nedeniyle bir türlü soluk alamayan Türk Devleti vergi koymakta ve toplamakta aşırı zorlanan ve başarılı olamayan ender devletlerden biridir. 1998 vergi reformu dahi, iyi bir başlangıç sayılmasına rağmen, toplumdan gelen sert direnmeler sonucu delinmiş bulunmaktadır. Bilinen sosyal sorunlar ve siyasal kilitlenmişlik kamu harcamalarını kısımağa izin vermemektedir

Bir taraftan büyüyen ve gelişen bir ekonominin artan gereksinimlerine cevap verirken, diğer taraftan siyasal bağımsızlığı daha doğru yansıtan bir stratejinin frenleyici ekonomi politikasına bağlı kalmaya çalışmak zıt yönlü kuvvetleri harekete

geçirmektedir. Bu kuvvetlerin bileşkesini olumlu yön ve şiddette bir çekim gücüne dönüştürmek için dünya ekonomisinden hatta ekonomik bloklaşmadan gelen desteklere gereksinim olduğu açıktır. Ancak bu tek başına bir teminat teşkil etmemekte, savurganlığı bırakarak etkin bir bütçe çizgisine yaklaşmamız kaçınılmaz olmaktadır. Bunun yanında istikrarlı bir büyümeye hizmet eden bütçenin tanımlanması için öncelikle Türk ekonomisi ve toplumunun globalleşen dünyadaki yerinin iyice açıklığa kavuşturulması gereklidir. Bu noktada kamu bütçesinin köklü bir reforma tabi tutulması bir ön koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ön koşul bizi kamu yararı konusuna götürmektedir. Bu nedenle kamu yararını çağdaş normlarda tartışma gündemine getiren özelleştirme ve kamu malları konusundaki politikalar tezimizin odak noktasını teşkil etmektedir. KİT'lerin malvarlıklarının kamu malvarlığı içindeki yeri nedir? KİT malvarlığının etkinlik, verimlilik vd. amaçlarla özelleştirilmesi, sosyal fayda ve maliyet açısından yararlı ve gerekli midir? Sorularına yanıt aranmıştır. Bu yapılırken Türkiye'de kamu malvarlığının envanteri mevcut verilerle çıkartılmaya çalışılmıştır. Özelleştirme konusunda dünyada ve Türkiye'de yapılan uygulamaların genel değerlendirmesi yapılmıştır.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türkiye'de ve diğer ülkelerde genel anlamda kamu malvarlığı kavramının neler ifade ettiği, KİT'lerin malvarlıklarının kamu malvarlığı içindeki yeri ve önemi ele alınmıştır.

İkinci bölümde ise, Türkiye'de ve dünyada özelleştirme yöntemleri ve uygulamaları üzerinde durularak, özellikle KİT'lerin özelleştirme politikalarının genel değerlendirmesi yapılarak, özelleştirme politikaları ve karşılaşılan sorunlar araştırılmıştır.

Çalışmanın sonunda elde edilen bulguların makro ekonomik açıdan genel bir değerlendirmesi yapılarak sonuç ve öneriler ortaya konmuştur.

I. BÖLÜM

I. GENEL ANLAMDA KAMU MALVARLIĞI VE KİT'LER

Bu bölümde, kamu malı kamusal mal ayrımı, kamu malı tanımı ve tarihçesi, kamuca desteklenen özel malların neler olduğu, kamu iktisadi teşebbüslerinin malları konusunda genel bilgiler yanında, kamu mallarının özellikleri, Kamu malı niteliğinin kazanılması ve kaybedilmesi, Çeşitli ülkelerde kamu malları ve türleri, Türkiye'de kamu malları incelenmiştir.

A. Kamu Malvarlığı

Kamu hizmetleri yerine getirilirken personel ve örgütlenme yanında taşınır ve taşınmaz mallara gereksinim olduğu açıktır. Gerçekten önemli miktarlara ulaşan taşınır ve taşınmaz nitelikteki malların farklı kamu hizmetlerinde kullanıldığı bilinmektedir. Şu halde kamu hizmeti yerine getirilirken kullanılan bu malların tanımında mülkiyetinin kime ait olduğu önem arz etmektedir. S. Sami Onar Kamu mallarını “amme hükmi şahıslarının ellerinde bulunan menkul ve gayrimenkul mallardan amme tarafından istifade edilenlerle bir amme hizmetine o hizmetin bir unsurunu teşkil edecek şekilde bağlanmış olanlar amme emlakıdır.” şeklinde tanımlamaktadır¹.

Türk hukukunda kamu mal varlığını tanımlayabilen sistematik ve genel bir yasa bulunmamaktadır. Konuya ilişkin değişik yasalar ötekiler arasına adeta serpiştirilmiştir². Gerçekten kamu hizmetlerine dolaylı yada dolaysız hizmet eden bu mallar konusunda Türk hukukunda tam bir belirsizlik söz konusudur Yargısal karar ve bilimsel öğretilerde tam bir uyum bulunmamaktadır. Bu belirsizlik terminoloji konusunda görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kullanılan bu malların tümünü ifade etmek üzere “devlet malları”, “devlet emlakı”, “idare emlakı”, “milli emlak”, “kamu malları”, “hazine malları”, “kamusal alan” gibi deyimler kullanılmaktadır³. Bugün kanunlarımızda kullanılan “devlet malları” deyimini ile idarenin elinde bulunan bütün

¹ Onar, S., Sami, İdare Hukukunun Esasları, Cilt II, “3 bs.”, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.1312.

² Burhan, Nuri, Ulusal Muhasebe-Devlet Muhasebesi (Kuram-Uygulama-Sorunlar), (Basılmamış Profesörlük Tezi), Bursa 1989, s.106-107.

³ Kırbas Sadık, Devlet Malları, “2.bs.” Adım Yayıncılık, Ankara 1988, s.13.

mallar anlaşılır. Devlet malları deyimi ile yalnız devlete değil, diğer kamu tüzel kişilerine ait bütün mallar anlatılmak istenmiştir. Kimi hukukçulara göre, devlet malları; “gerek kamu hizmetlerine doğrudan doğruya tahsis edilmiş bulunan ve gerek temin ettiği mali menfaatler vesaire dolayısıyla istifade edilen tekml mallardır.”⁴ Bu ifadeden devlet mallarının çok geniş anlamda ele alındığı görülmektedir.

Kamu mal varlığı kavramından ne anlaşılması gerektiğini açıklığa kavuşturmak için Türkiye’de konu ile ilgili yasal mevzuatı ortaya koymak gerekir. Kamu mallarına ilişkin tek tanım 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda yer almaktadır. Bu kanunun 2. maddesine göre “devletin emvali, devletçe tarh ve cibayet olunan her türlü tekalif ve rusüm ile Devlete ait nuküt ve esham ve her türlü menkul ve gayrimenkul eşya, emval ve kıyam ve bunların hasılat ve icar atı ile satış bedellerinden terekküp eder”. Aynı yasanın 23. maddesinde devlete ait tüm taşınmaz malların Tapu İdaresince hazine adına tescil ve Maliye Bakanlığı’nca idare olunacağı hükme bağlanmıştır. Buradaki devlet malı kavramının içine neler gireceği konusu tartışmalara yol açmıştır. Konu ile ilgili görüşüne başvurulmuş Danıştay Genel Kurulu 26.12.1946 tarihinde verdiği 46/213/199 sayılı istişare kararda 1050 sayılı kanunda sözü edilen “devlet” kavramının dar kapsamlı olduğu ve sadece genel bütçeli idareleri kapsadığı sonucuna varılmıştır. Buna göre, katma ve özel bütçeli idareler kendi adlarına taşınmaz sahibi olabileceklerdir⁵

Burada, 1050 sayılı yasa “devlet malları” kavramını dar anlamda kullanarak sadece genel bütçeli idarelerin tapuya tescil edilebilecek nitelikteki mallarını esas almaktadır. Kamu hizmetine doğrudan yararlı olabilen ve özellikle taşınmaz nitelikteki büyük miktarda mal bu kapsam dışında kalmaktadır.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu’nun 5. maddesine göre; Devlete, kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz mallar ile özel hukuk hükümlerine tabi gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmazlarda varlığı bilinen veya ilerde meydana çıkacak olan korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları devlet malı niteliğindedir.

⁴ Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku “4.bs”, Feryal Matbaacılık, Ankara 1984, s.290.

⁵ Gürsoy, Kemal Tahir, Türk Eşya Hukukunda Zilyetlik ve Tapu Sicili, Ankara 1970, s.213.

178 Sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve görevleri hakkındaki Kanun hükmündeki kararnamenin Milli Emlak Genel Müdürlüğünün Görevlerine ilişkin 13. maddesinde anlam ve içeriği belirtilmeyen “Devletin gereksinim duyduğu taşınmaz mallar”, “hazine taşınmaz malları”, “Milli Emlak” kavramları yer almaktadır.

2644 Sayılı Tapu Kanununda taşınmaz malların tescilinde o mal devlete ait ise en büyük mal memurunun, özel idareye ait ise Valinin, belediyeye ait ise belediye başkanının, köye ait ise muhtarın ve özel kanunla kurulan diğer tüzel kişilere ait ise bunların kanuni temsilcilerinin yetkili olduğu hükme bağlanmaktadır. Burada devlet kavramı yine yerel yönetimleri dışarıda bırakacak şekilde dar anlamda ele alınmıştır.

Bazı kanunlarda ceza hukuku açısından bazı malların devlet malı olarak korunacağı öngörülmektedir. Örneğin Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında KHK'nin 57. maddesine göre bu kuruluşların mallarına karşı işlenen suçlar devlet malı aleyhine işlenmiş sayılacak ve bu suçlara Türk Ceza Kanunundaki cezalar uygulanacaktır.

İcra ve İflas Kanununun 82 .maddesinde devlet mallarının haczedilemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Yargı kararlarında terminoloji konusunda birlik yoktur. Kullanılan kavramların içerikleri farklıdır. Bu konuda birkaç örnek verilebilir. Yargıtay içtihadı birleştirme Büyük Genel Kurulunun bir kararına göre, Vakıf malları 1050 sayılı kanunun kapsamı dışında kalması nedeniyle devlet malı sayılmamaktadır.⁶ Yargıtay'ın diğer bir kararında Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait mal ve gelirlerin İcra ve İflas Kanunu'nun 82. maddesinin 1. fıkrası uyarınca devlet malı sayılacağı sonucuna varılmıştır.⁷

Birbirinden oldukça farklı unsurlardan oluşan bir şeyi tanımlamak oldukça zordur. Verilebilecek tanımların eksik yanları olabilir. Bu bakımdan bir tanım vermek yerine kullanılan kavramın ne anlama geldiğini ve içeriğinin ne olduğunu belirtmek daha yararlı olur.

Çalışmada “Kamu Mal Varlığı” kavramını kullanılmaktadır. Böylece 1050 sayılı yasadaki gibi genel bütçeye dahil devlet mallarını değil, daha geniş kapsamlı

⁶ Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı, 6.3.1978 E:1978/2, K:1978/2

⁷ Yargıtay 2.Hukuk Dairesi, 2.3.1981, E:1981/575, K:1981/2013.

olarak devlet mallarının yanında İl Özel İdareleri, Belediyeler ve köyler gibi yerel yönetimlerle diğer kamu kurum ve kuruluşlarını içine alan bir devlet esas alınmaktadır. Bu bağlamda Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mal varlıkları, kamu mal varlığı içinde mütalâa edilmektedir. Çünkü kamu mal varlığı kavramının devlet malı kavramından daha geniş kapsamlı olduğu kabul edilmektedir. Örneğin uygulamada kamu arazisi deyimini geniş anlamıyla Hazine, katma bütçeli idareler, belediyeler, köy tüzel kişilikleri ve 233 sayılı kanun kapsamında olan iktisadi devlet teşekkülleri ile iktisadi kamu kuruluşlarının sahip olduğu bina arsa ve arazi ile devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerle, hazineye ait taşınmaz malları ve orman arazisini kapsamaktadır.⁸

Türkiye’de özelleştirmeye öncelikle esas alınan KİT’ler ve mal varlıklarıdır. Böylece sorunların odak noktası bunların özelleştirilmesinde ortaya çıkmaktadır.

1. Kamu malı kamusal mal ayrımı

Bilindiği gibi 20 yüzyılda hakim olan devlet anlayışı müdahaleci sosyal devlet ya da diğer bir ifade ile refah devleti anlayışıdır. Bu ekonomik anlayışın özünde devletin piyasa başarısızlıklarını ve yetersizliklerini ortadan kaldırmak için ekonomiye aktif ve fonksiyonel anlamda müdahalede bulunmak esastır. Dünyada 20 yüzyılın son çeyreğine kadar geçerliliğini koruyan refah devleti anlayışına göre sosyal refahın sağlanabilmesi için bazı mal ve hizmetlerin kamu ekonomisinde üretilmesi anlayışı hakimdi. Bu anlayışın teorisyenlerine göre, şu nedenlerden dolayı piyasa ekonomisi mal ve hizmet sunumunda etkili olamamaktadır;

Tüm kamusal mallar özellikleri itibari ile piyasa ekonomisinde arz edilememektedir.

Yarı kamusal mallar önemli ölçüde dışsallık özelliğine sahip olduğundan kamu ekonomisinde üretilmesi daha doğrudur.

Doğal tekel malları ölçek ekonomileri özelliğine sahip olduğundan birim başına ortalama maliyetlerin azalması sonucunu doğuracağından devlet tarafından sunulmalıdır.

⁸ Oymak, Haydar: “Kamu Taşınmaz Mallarının Turizm Amaçlı Değerlendirilmesi”, Teftiş Kurulu Konferansları, Maliye Bakanlığı APKK. Yay. No:1988/299 s.20.

Yararlı özel mallar (merit goods), piyasa ekonomisi tarafından üretilmelerine karşın, tüketiminin toplum için yararlı sayıldığı mal ve hizmetlerdir.⁹ Zararlı özel mallar (demerit goods), tüketimi ve üretimi toplum için zararlı sayıldığından, sunumu devlet tarafından kontrol edilen özel mal ve hizmetlerdir.¹⁰ Merit ve demerit malların üretiminde esasen kar amacı doğrultusunda faaliyet gösteren özel sektör yetersizdir. Bundan dolayı bu tür mallar devlet tarafından üretilip arz edilmelidir.

Özel mallar ise piyasa ekonomisi tarafından üretilebilir ancak, ekonomik kalkınmanın sağlanması, kaynak dağılımının temini, gelir ve servet dağılımında adaletin sağlanması amaçlarını gerçekleştirmek için devlet KİT'ler vasıtasıyla bu tür mal ve hizmetleri üretmelidir.

İktisatçının kamu mallarına ilgisi; kamu kesimine olan ilgisi dolayısıyladır ve çoğunlukla hükümetlerin ne yaptığının pozitif bir açıklamasına ve ne yapması gerektiğinin normatif sebeplerinin belirtilmesine yöneliktir. Mal ve hizmetler sadece aileler ve firmalarca değil devletçe sunulurlar İlâveten mal ve hizmetlerin doğrudan sunulması yanında kamu kesimi, özel kesimi düzenleme, kontrol etme, vergileme ve destekleme rolünü görür.¹¹

Devlet çoğunlukla özel sektörün üretebileceği özel tüketim mallarını değil, sosyal gereksinimlere yönelik malları üretir. Bu devletin fonksiyonunda bir gereğidir. Sosyal gereksinimleri; Musgrave, "Toplumun bütün fertleri tarafından eşit şekilde tüketilebilen mallarla giderilebilen gereksinimlerdir." şeklinde tanımlamıştır.¹²

Toplumun çoğunluğu tarafından tüketilebilen kamu malları bizi kamu mallarının dışsallığı olgusuna götürmektedir. Bu nedenle kısaca dışsallık ve kamusal malları tanımlamakta yarar vardır.

⁹ Şener, Orhan, Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi, Beta Basım, 7. Baskı, İstanbul 2001, s.61.

¹⁰ Fromm G., Taubman, - P., Public Economic Theory and Policy, Collier-Macmillan, Toronto 1973, s.25.

¹¹ Peston, Maurice: "Kamu Malları ve Kamu Kesimi", Çev. Nihat Falay, Batur Matbaası, İstanbul 1979, s.9.

¹² Musgrave, Richard A., The Theory of Public Finance, Mc Graw Hill Book Company, Inc. Tokyo 1959, s.9.

a) Dışsallıklar ve kamusal mal tanımı

Dışsallık: Bir firmanın maliyetlerini etkileyen, ancak firmanın faaliyetleri dışında, içinde bulunduğu endüstriden sağladığı kazanç ve kayıplara denilmektedir.¹³ Diğer bir anlatımla, kişilerin refahını ve firmaların karlılığını etkileyen yarar ve kayıp ilişkileridir. Dışsallık ilişkileri, tüketim birimleri arasında, üretim birimleri arasında, tüketim ve üretim birimleri arasında oluşabilir. Dışsallığın özelliği yarar elde edenin yarar sağlayana bunun fiyatını ödememesi, kayba sebep olanın kayba uğrayana bunun fiyatını ödememesidir.¹⁴

Kamusal Mallar: Samuelson yazdığı iki ayrı makalede kamusal malı “Toplum fertlerinden herhangi birisinin o malı tüketiminin, diğer şahıslarında o malı tüketme olanağını azaltmayan ve birlikte tüketilen mallardır.” şeklinde tanımlamıştır.¹⁵ Bu tanımdan kamusal malların aşağıdaki özellikleri ortaya çıkmaktadır.

- Kamusal malların tüketimlerinde rekabet yoktur.
- Kamusal mallar bölünemez.
- Kamusal malların dışsal ekonomiler yaratıcı özelliği bulunmaktadır.

Kamusal malları, tam kamusal, yarı kamusal ve erdemli mallar üçe ayırmak mümkündür. Savunma ve adalet hizmetleri tam kamusal mala örnek olarak gösterilir.

Yarı kamusal mallar ise özel mal unsurlarına sahiptir. Bu tür kamu tarafından üretilirler. Fakat bunların özel kesim tarafından işletilmesi mümkündür. Kamu tarafından üretilmelerinin nedeni, piyasa sisteminin bunları üretmesinin kaynak kullanımını açısından mümkün olmamasıdır. Örneğin; otoyollar, köprüler, tüneller vb. yatırımlar kamu kesimince yapılır, sonra işletmesi özel kesime bırakılır. Çünkü bu hizmetlerden yararlanana bedelini ödetmek mümkündür.

Erdemli mallar ise, toplumda hakim olan değer yargılarının etkisiyle arzulanır ve iyi kabul edilen mallara erdemli mallar, kötü kabul edilen mallara ise erdemsiz

¹³ Dinler, Zeynel, Mikro Ekonomi, 14. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa 2002, s.183.

¹⁴ Görgün, Sevim, Kamu Maliyesine Giriş, Ders Notları, İ.Ü.SBE. Masa Üstü Yayıncılık Birimi, İstanbul 1993, s.29.

¹⁵ Samuelson, Paul, A., The Pure Theory of Public Expenditure, The Review of Economics and Statistics, Vol.XXXVI, Nov.1954, s.89.

mallar denir. Ekonomide öyle mallar vardır ki, belli bir Pazar büyüklüğüne sahip olmadıklarından piyasa koşullarında üretimleri rasyonel olmaz.¹⁶ Örneğin, sakatları topluma kazandırmak için yapılan eğitim, yetiştirme, teknik, kolaylıklar sağlama, kimsesiz çocuklar için çocuk yuvaları açma ve yaşlılara yönelik darülaceze hizmetleri böyledir.

Dışsallık sorunu özelleştirme teorisinde şu şekilde çözümlenir; kamu ve özel sektör arzı kavramı ile bunların finansmanın ayrımı yapılır. Eğer kamu malı ile dışsallık mevcut ise bu durumda üretim özel sektör tarafından yapılabilir. Bu alanda üretimin finansmanı ise kamu tarafından karşılanır. Bu çözüm her tür kamu malı için geçerlidir. Kamu finansmanı ve özel sektörün arzı kombinasyonu, dışsallık ve kamu malı üretiminde optimal olamayan üretim problemini çözer, özel sektörün üretim yapması nedeniyle maliyet avantajları ortaya çıkar.¹⁷

b) Kamu tarafından desteklenen özel mallar

Bazı mal ve hizmetlerin üretim ve tüketimi yukarıda bahsettiğimiz dışsallıklar nedeniyle kamu tarafından desteklenmektedir. Bunlar; bedava eğitim bursları, fakirler için yapılan sosyal konut ve krediler, ilkokullarda verilen süt gibi mallar tamamen özel mal karakterinde olduğu halde; çoğu ülkede bütçe ile sağlanmaktadır. Gerçekten bu çeşit mallar tamamen özel gereksinimleri gidermektedir. Ancak, bu çeşit gereksinimleri giderici mallar önemli ölçüde dışsal faydalar yaratmaktadırlar. Yarattıkları dışsallıklar ölçülemediğinden kaynakların optimal tahsisi için bu özel malların devlet tarafından üretilmesi gerekmektedir.¹⁸

Özel ve sosyal gereksinimleri ortak yönleri nedeniyle, bunlar tüketici hakimiyeti anlayışına uygun bir şekilde yansıtılabilmektedir. Halbuki, kamuca desteklenen özel gereksinimler ancak, toplumun yöneticileri tarafından yansıtılabilmektedir. Kamuca desteklenen özel malların üretimi bugün batı toplumlarında, refah devleti anlayışının tesiriyle her gün biraz daha artırılmaktadır.

¹⁶ Demir, Osman, Ekonomide Devlet, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara 1997, s.128.

¹⁷ Yaşar, Süleyman, Özelleştirme, Creative Yayıncılık, İstanbul 1997, s.37.

¹⁸ Musgrave, a.g.y.s., 14.

c) Genel olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin malları

Kamu iktisadi teşebbüslerinin malları iki yönüyle karşımıza çıkmaktadır. Birincisi bunların sahip olduğu mülk ve aktifine kayıtlı demirbaş eşyalar, ikincisi üretimleri sonucu elde edilen mallardır. Bunlardan özellikle birinci gruptakiler tezin ilgi alanına girmektedir.

Bilindiği gibi 233 sayılı K.H.K. Kamu İktisadi Teşebbüsünü, İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adı olduğunu belirtmiştir.

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

Kamu İktisadi Kuruluşu ise sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekeli niteliğindeki temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür şeklinde tanımlanmaktadır. Diğer taraftan gerek KİT'e gerekse İDT'ye bağlı olarak faaliyette bulunan müesseseler, bağlı ortaklık ve İştirakler şeklinde nitelendirilen kuruluşlarda kamu payı bulunmaktadır. Bunlardan müesseseler, sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğunu ifade etmektedir. Bu yönüyle müesseseler, sermayesinin tümü devlete ait teşebbüslerin işletmelerini birleştirerek oluşturdukları kuruluşlardır.¹⁹ Bağlı ortaklık; sermayesinin %50'sinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne yada kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme yada işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir. İştirakler ise; iktisadi devlet teşekkülünün ya da kamu iktisadi kuruluşlarının ya da bağlı ortaklıkların, sermayelerinin en az % 15 'ine, en çok % 50'sine sahip buldukları anonim şirketlerdir.

2. Kamu malının mahiyeti

Kamu mal varlığı devlete ait taşınır ve taşınmaz mallar ile haklar "Devlet Emlakı"nı teşkil ederler. Devlet terimi; Genel ve katma bütçeli idareleri, mahalli idareleri ve kamu İktisadi Teşebbüslerini içine almaktadır. Genellikle kamuya ait mallar

¹⁹ Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, "4.Bası", Bursa 1998, s.75.

devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Özel şahısların tapulu arazilerinin dışında kalan mallar bu bölüme girerler.

Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

- Devlete ait binalar, arsalar.
- Kültür arazileri.
- Kırlarda ve kentlerde tapusuz arazi, mera ve yaylalar.
- Sahipsiz (Devletin hüküm ve tasarrufundaki) yerler.
- Devlete ait menkuller, haklar.
- Nehirler, kanallar, barajlar ve bunlar için istimlak edilen arazi göller.
- Parklar, korular, ormanlar.
- Sahiller, kumsallar, kıyı şeritleri,
- Devlet üretme çiftlikleri
- Saraylar, müzeler vb.
- Madenler ve petrol sahaları.
- Kamu İktisadi Teşebbüslerine ait tesisler, fabrikalar, bina ve araziler.
- Kamu yararına istimlak edilmiş yerler.

Devlete ait çeşitli emlakın, her birinin kendine özgü hukuki statüleri, kullanım yerleri, gelir ve masraf yaratan yönleri vardır. Devlete ait emlak denildiğinde, genellikle taşınmaz mallar (binalar ve arsalar) ile bunların içindeki taşınır mallar akla gelmektedir. Hükümet binaları, okullar, hastaneler, lojmanlar vb.²⁰

B. Kamu Mallarının Özellikleri

Kamu mallarını özel mallardan ayıran bazı hukuki özellikleri bulunmaktadır. Bunlar gerek Anayasanın gerekse özel kanunların ortaya çıkarttığı farklılıklardır. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir. Ancak “teorik olarak saf kamu mallarının iki kritik

²⁰ Özer, İlhan, Türk Kamu Maliyesi ve Sorunlar, TOAİE. Yay. Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s.99.

özelliği vardır. Bunlardan birincisi, bu malların kullanımını tayinlamak (sınırlamak) mümkün değildir. ikincisi ise bu malların kullanımını tayinlamak arzuya şayan değildir.”²¹ Kullanımını sınırlandırmanın olanaksız olduğu en belirgin mal ve hizmet ulusal savunmadır. Bunun yanında bir malı ek bir bireye arz etmenin marjinal maliyeti sıfır ise o malın kullanımını sınırlamak iktisadi bir anlayış ile bağdaşmaz.

1. Kamu mallarında haciz sorunu

İcra-İflas Kanunu'nun 82. maddesi “haczi caiz olmayan mallar ve haklar” başlığını taşımaktadır. Buna göre devlete ait mallar haczedilemezler. Malın özel mal ya da kamu malı olması 82. madde hükmünün uygulanma kabiliyeti açısından önem taşımamaktadır.

Kamu mallarına haciz yoluyla el konulması, bu mallardan kamunun yararlanmasına veya bunların tahsis yönlerine uygun bir surette kullanılmasına engel olacağından ve bu genel menfaatleri ihlal edeceğinden bunların özel menfaatler için haczi caiz görülmemiştir.²²

Bunun diğer bir nedeni, devlete karşı cebri icra vasıtalarının işlemeyeceği ilkesinin kabul edilmiş olmasıdır. Fakat devlet dışındaki kamu tüzel kişilerine ait mallarında haczedilemeyeceği kabul edilmektedir Bu ise, hacizin; maldan kamunun yararlanmasına veya malın kamu hizmetinde kullanılmasına engel olacağı düşüncesine dayanır. Çünkü haczettirenin çıkarı ne kadar büyük olursa olsun hiç bir zaman kamu hizmetinin aralıksız görülmesinden veya kamu yararından üstün değildir.²³

2. Kamu mallarında devir ve ferağ durumu

Kamu mallarının özel mülkiyete konu olamayacağı ilkesi, onların devir ve ferağa konu olmaması sonucunu doğurmaktadır. Özel mülkiyete konu olduğu takdirde, kamu malı niteliği kaybolmuştur. Ancak doğal nitelikleri gereği kamu malı sayılan kıyılar, ormanlar gibi sahihsiz mallar grubundan sayılan kamu malları için, kamu malı

²¹ Stiglitz, Joseph, E., Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev. Ömer Faruk Batrel, “2.bs”, İstanbul 1994, s.150.

²² Onar, a.g.y., s.974.

²³ Düren, a.g.y., s.76.

niteliğini kaybetmek dahi söz konusu değildir. Bu yönüyle “devir ve ferağ edilememe” özelliği, sahihsiz mallar ve diğerleri için farklı olarak değerlendirilmektedir.

Doğal nitelikleri gereği kamu malı mahiyetini almış olan malların devir ve ferağı kamuyu zarara sokar. Halbuki idare hukukunun temel ilkelerinden birisi kamu yararının özel yarara daima üstün tutulmasıdır. Örneğin deniz kıyısının özel bir şahsa devir ve ferağı, sonuç olarak bunların özel mülkiyete konu olması alım satım bedeli açısından idare için bir kazanç sağlar ve bundan kamunun yararlandığı ileri sürülebilir. Ancak gerçekte böyle bir olay neticesinde kamu yararı, kamu hürriyetleri, kamu esenliği, kamu sağlığı zedelenmektedir.

Sahipsiz malların-ki bunlar doğal nitelikleri gereği kamu malı sayılmaktadır, özel mülkiyete konu olamayacağına dair Yargıtay Kararları bulunmaktadır.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun (YHGK) bir kararında “sahipsiz malların kamu malı niteliğini kazanmaları için herhangi bir hukuk normunun varlığına gerek yoktur.”²⁴denildikten sonra bu malların özel mülkiyete konu olamayacakları belirtilmiştir.

Diğer bir Yargıtay kararında “nitelikleri yönünden kamunun yararlandığı ve tescile bağlı olmayan deniz, göl, akarsu, kumluk, kayalık, bataklık gibi yerler üzerinde imar ve ihya yoluyla özel mülkiyet kurulamaz denilmektedir.”²⁵

Kamu malının devir ve ferağa konu olamayacağı ilkesini bir yasa hükmüne dayandırma gerekliliği yoktur. Çünkü mülkiyetin bir başkasına temlik anlamına gelen devir ve ferağın, mülkiyete konu olmaları mümkün olmayan mallar için söz konusu olabileceği söylenemez²⁶.

3. Kamu mallarında kazandırıcı zamanaşımı yoluyla iktisap

Bu özellik, kamu mallarının devir ve ferağ edilememesi özelliğini tamamlayıcı bir niteliktedir. Gerçekten kamu mallarının devir ve ferağ edilememesi özelliği, kamu

²⁴ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 30.9.1981 Tarih, 656 Sayılı Karar

²⁵ Yargıtay 1.Hukuk Dairesi, 1.10.1985 Tarih, 10247 Sayılı Karar.

²⁶ Derbil, Süheyp, İdare Hukuku, Ankara 1959, s.408.

malının idarenin iradesiyle, kamu malının zaman aşımı ile iktisap edilemeyeceği özelliği ise idarenin rızası olmaksızın özel mülkiyete konu olmasını önler.

Zamanaşımı, “kanunun tayin ettiği koşullar altında bir zaman geçmesi üzerine bir hak kazanma veya bir külfetten kurtulma yolu olarak tanımlanmaktadır. Zamaşımı, düşürücü ve kazandırıcı olmak üzere iki şekilde incelenmektedir.

Kazandırıcı Zamaşımı; “Bir taşınmaz mala, kanunun aradığı diğer koşullarla birlikte, belirli bir süre zilyet edildiği takdirde o taşınmaz malın mülkiyeti iktisap edilir. Bu şekilde mülkiyet kazanılmasına kazandırıcı zaman aşımı ile iktisap denir.”²⁷ şeklinde tanımlanmaktadır. Kazandırıcı zamaşımı uzun bir zaman devam eden fiili bir durumu (zilyetliği) hukukileştiren ve zilyedin durumunu kuvvetlendiren bir müessesedir. Bu şekliyle zamaşımı, ya bir hakkı sona erdirir, ya da hakkın talep veya dava edilme imkanını ortadan kaldırır.²⁸

Kazandırıcı zamaşımı ile iktisap iki temele dayanmaktadır. Bunlar, kamu düzeni ve çoğu kez durumun altında bir hak bulunması hususudur.²⁹

Türk medeni kanununda kazandırıcı zamaşımı 638 maddede adi zamaşımı 639. maddede olağanüstü zaman aşımı olmak üzere iki şekilde düzenlenmiştir.

3402 Sayılı Kadastro Kanunu’nun 18/2 maddesinde “orta malları, hizmet malları, ormanlar ve devletin hüküm ve tasarrufu altında olup bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler ile kanunları uyarınca devlete kalan taşınmaz mallar, tapuda kayıtlı olsun olmasın kazandırıcı zamaşımı yolu ile iktisap edilemez” hükmü yer almaktadır. Buradan kamu mallarının kazandırıcı zamaşımı ile iktisabının mümkün olmadığı görülmektedir.

Ancak yukarıdaki madde herhangi bir kayıt olmaksızın kesinlik ifade edecek bir tarzda zamaşımı ile iktisap edilemeyecek yerler sayıldığından sayılanların dışında kalan yerlerin zamaşımı ile iktisap edileceği anlamı ortaya çıkmaktadır. Özellikle “devletin hüküm ve tasarrufu altında olup bir kamu hizmetine tahsis edilen yerler”

²⁷ Düzceer, Ali Rıza, Kazandırıcı Zamaşımı Yoluyla Taşınmazmal İktisabı, Ankara 1984, s.1.

²⁸ Cin, Halil, Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, İstanbul 1985, s.273.

²⁹ Reisoğlu, Safa, Toprak Reformu ve Olağanüstü Zamaşımı, Ankara 1973, s.386.

ibaresi kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan yerlerin zamanlaşımı ile iktisap edilebileceği değerlendirmesini haklı kılar mahiyettedir. Böyle bir değerlendirmeye, kayalar, tepeler, dağlar bunlardan çıkan kaynaklar gibi tarıma elverişli olmayan yerlerle, deniz, göl, nehir gibi genel sular ve kıyıları zamanlaşımı ile iktisap edilebilecektir. Oysa bu gibi yerler üzerinde özel mülkiyet kurulamayacağı gibi, yanlışlıkla tapuya tescili dahi kayıt sahiplerine mülkiyet hakkı vermez ve Medeni Kanun'un 931. koruyuculuğundan yararlanamaz. Çünkü bu gibi yerler kamu malıdır ve ayrıca Medeni Kanun'un 641.maddesinde bu yerlerin kimsenin mülkü olmadığı belirtilmektedir. Ayrıca M.K'nun 639. maddesinde belirtilen gayrimenkul, tapuda kayıtlı olmayan bütün gayri menkuller değil, özel mülkiyete konu olabilen tapusuz gayri menkullerdir. Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki topraklarla bir ilgisi yoktur. Kaldı ki, kamu malları, 641. madde ile Medeni Kanun dışına çıkarılmıştır.³⁰

Bu konuyla ilgili bazı Yargıtay kararları aşağıdadır.

“Maden suyu ve kaplıca kaynakları özel mülkiyete konu teşkil etmez”³¹

“Bataklıklar devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdendir. Zamanlaşımı veya zilyetlik yoluyla kazanılması mümkün değildir”³²

“Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde kanun dairesinde herkes faydalanmak hakkını haiz olduğundan, bu şekilde faydalanma malik sıfatıyla zilyetlik olarak vasıflandırılmaz.”³³

“Dava, Medeni Kanun'un 639. maddesine dayanan tescil davasıdır. Bu tür uyuşmazlıklarda tescile karar verilebilmesi için taşınmazın niteliğinin özel mülkiyete elverişli bulunması ve zilyetliğin kanunda yazılı olduğu gibi 20 yıllık süreye ulaşmış bulunması gerekir: Zilyetlik olayları maddi olaylar sayıldığından bunlar tanık ve benzeri delillerle kanıtlanabilir. Tanık dinlenilmeden bilirkişi sözleri ile yetinilemez.”³⁴

³⁰ Kocaman, B.,Arif, “Devletin Hüküm ve tasarrufu Altındaki Taşınmazların Başlıca Özellikleri”, AİTİA Yönetim Bilimleri Fakültesi Dergisi, C.1, Yıl 1979, sy.1-2, s.131-151.

³¹ Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 22.12.1986 Tarih, 12589 Sayılı Karar.

³² Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 6.4.1968 Tarih, 4319 Sayılı Karar.

³³ Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 13.6.1968 Tarih, 3554 Sayılı Karar.

³⁴ Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 29.2.1988 Tarih, 799 Sayılı Karar.

4. Kamu mallarında kamulaştırma

Kamulaştırma işlemi, özel kişilerin mülkiyetinde bulunan mallar için söz konusu olabilir. Kamu mallarının kamulaştırılması mümkün değildir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30.maddesinde, kamu tüzel kişilerinin sahip oldukları özel mallarında kamulaştırılmayacağı belirtilmiş ve gereklilik halinde ne gibi işlem yapılacağı açıklanmıştır. Maddeye göre, "kamu tüzel kişilerinin ve kurumlarının sahip oldukları taşınmaz mal, kaynak ve irtifak hakları diğer bir kamu tüzel kişisi veya kurumu tarafından kamulaştırılmaz.

Taşınmaz mala, kaynak veya irtifak hakkına gereksinimi olan idare, ödeyeceği bedeli belirterek mal sahibi idareye yazılı olarak başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya altmış gün içinde cevap vermez ise anlaşmazlık, isteyen idarenin başvurusu üzerine Danıştay ilgili idari dairesince incelenerek iki ay içinde kesin karara bağlanır.

Taraflar bedelde anlaşamadıkları takdirde alıcı idare, devirde anlaşma tarihinden veya Danıştay kararının tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde 10. maddede yazılı kıymet takdir komisyonuna değer takdir ettirir. Taraflar bu komisyon raporuna, kendilerine veriliş veya tebliğ ediliş tarihinden itibaren otuz gün içinde itiraz ettikleri takdirde, anlaşmazlık, 29.6.1938 tarih ve 3533 sayılı kanun hükümlerine bağlı olmaksızın taşınmazın bulunduğu yer asliye hukuk mahkemesince karara bağlanır." denmektedir.

5. Kamu malları üzerinde sınırlı ayni hakların kurulması

Kamu malları, ancak mahiyetlerine ve tahsislerine uygun bir şekilde kullanılabilir. Kanunen öngörülmedikçe hiç bir hukuki işlem özel kişilere, kamu mallarının mahiyetlerine ve tahsis amaçlarına aykırı olarak şahsi ve sınırlı ayni hakkı iktisap edebilmek imkanını veremez ³⁵ Bunlar ancak idare hukukuna mahsus ve kamu malı mahiyeti ile uzlaşması mümkün hukuki tasarruflara konu olabilirler.³⁶Kamu mallarının kiralanamaması aynı esasa bağlanabilir. Nitekim Danıştay Dava Daireleri

³⁵ Düren,a.g.y., s.77.

³⁶ Onar, a.g.y., s.974.

Genel Kurulu “gerçekten tapu sicil muhafızlığı yazıları, anılan yerlerin kamu malı niteliğinde olmadığını ortaya koyduğu gibi, kamu malı niteliğindeki yerlerin kiralanmasının dahi söz konusu olamayacağı hukuki gerçeği bu hususu teyit etmektedir.”demekle kamu mallarının kiralanamayacağı konusunun tartışma götürmez bir hukuki gerçek olduğunu vurgulamaktadır.³⁷

Diğer taraftan, Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, mera fazlalarının kira işlemine konu olabileceği karar vermiştir. Kararda; “ne var ki, Arazi kanununda meraların kiraya verilip verilmeyeceğine dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak 442 sayılı Köy Kanunu’nun 17. maddesinde kır sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira parasından söz edilmektedir.³⁸ Buradan otlak ve meraların gereksinim fazlası olarak tespit edilen bölümünün kiraya verileceği sonucu çıkmaktadır. Ayrıca, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 74. maddesine dayanılarak çıkartılan “devlete ait taşınmaz mal satış, trampa, kiraya verme, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi, ecrimisil ve tahliye yönetmeliğinin” 65. maddesinde devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerler kiraya verilir. denilmektedir. Yönetmeliğin 2. maddesinde devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yer “Türk Medeni Kanunu ile belirlenen ve diğer kanunlarda devletin hüküm ve tasarrufu altında sayılan yerler” olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmeliğin 72. maddesinde, gayrimenkul mükellefiyeti, gayrimenkul rehin ve sükna hakkı müstesna tutulmak suretiyle, hazinenin özel mülkiyetinde ve devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmaz mallar üzerinde irtifak hakları tesisi edilebileceği hükmü yer almaktadır.

7.2.1988 tarih ve 19718 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6831 sayılı Orman Kanununun 16.17.18.ve 115. maddeleri gereğince yapılacak arazi tahsisleri ve verilecek izinlere ait yönetmelikte orman alanlarında kiralama ve irtifak hakkı tesisine ilişkin hükümler bulunmaktadır. Yönetmeliğin 19-25 maddeleri arasında orman alanında kalan taş ocaklarına ilişkin işletme hakkı verilmesi, 26-32 maddelerinde su ürünü istihsal izni verilmesi 33. ve müteakip maddelerde orman alanlarında kalan yerlerde turizm yatırımı yapmak ve işletmek üzere irtifak hakkı tesisine yönelik hükümler yer almaktadır.

³⁷ Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, 4.2.1972 Tarih, 77 Sayılı Karar.

³⁸ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 17.1.1975 Tarih 33 Sayılı Karar.

6. Kamu mallarında tescil

Medeni Kanunun 912.maddesi “kimsenin hususi mülkiyetinde bulunmayan ve ammenin kullanmasına tahsis edilen gayri menkuller, onlara müteallik ve tescili muktazi aynı bir hak olmadıkça, tescile tabi değildir. Sicile mukayyet bir gayrimenkul, kaydı lazım gelmeyen bir gayri menkule tahavvül ettikçe, kaydı sicilde çıkarılır.” demektedir.

Maddeden anlaşıldığı gibi Medeni kanun kamu mallarını tescile tabi tutmamaktadır. Ancak 1050 sayılı muhasebe-i umumiye kanunu, “devlete ait bilumum gayrimenkul emval tapu dairesinde hazine namına tescil olunur” demekle, hizmet mallarının tescil edilmesini öngörmüştür. Böylece medeni kanunun 912 maddesindeki sistem bozulmuştur.

Ancak 912. maddenin 641. maddesinde belirtilen mallarla paralel hüküm içerdiğini ve kapsamının sahipsiz mallarla, orta malları olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü 641. Madde “sahipsiz şeylerle” dedikten sonra “menfaati umuma ait malları” örneklerken nitelik itibari ile orta mallarını kastetmektedir.³⁹ Maddede belirtilen bölüm şu şekildedir. “Yollar ve meydanlar, akarsular ve yatakları gibi menfaati umuma ait mallar”.

3402 sayılı Kadastro Kanunu’nun 16. maddesi hizmet mallarının tescile tabi olduğunu hüküm altına alarak 1050 sayılı yasaya paralel bir uygulama gütmüştür.

Madde kamunun ortak kullanmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlerin tabi olduğu esaslar belirtilmiştir. Özellikle A bendinde, “kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler (hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastahane ve diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, genel mezarlık, çeşme kuyular yunak ile kapanmış yollar, meydanlar pazar yerleri, parklar ve bahçeler, boşluklar ve benzeri hizmet malları) kayıt belge veya özel kanunlarına göre hazine kamu kurum ve

³⁹ Düren, a.g.y., s.78.

kuruluşlar, il, belediye, köy, veya mahalli idare birlikleri tüzelkişiliği adlarına tespit olunur.” demektedir.

Maddenin devamında orta malları ile ilgili olarak; “mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilen orta malı taşınmaz mallar sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve bu gibi taşınmaz mallar özel siciline yazılır.” denmektedir.

Bu sınırlandırma, tescil mahiyetinde olmadığı gibi bu suretle belirlenen taşınmaz mallar, özel kanunlarında yazılı hükümler saklı kalmak kaydıyla özel mülkiyete konu teşkil etmezler.

Yol, meydan, köprü gibi orta malları ise haritasında gösterilmekle yetinilir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular tescil ve sınırlandırmaya tabi değildir. istisnalar saklıdır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ormanlar, bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde, özel kanunların hükümlerine tabidir denilmektedir.

Burada şu hususun belirtilmesinde yarar vardır. Bir kamu malının tapuya tescil edilmemiş olması onun hukuki yönden güvencesiz olması sonucunu doğurmadığı gibi tescil edilmesi özel hukuk hükümlerine tabi olması neticesini doğurmaz.

7. Kamu mallarında vergiler

Kamu malları vergi ve resimlerden muaf tutulmaktadır. Çünkü kamu malları, kamu yararına tahsis edilmiş ve suretle iktisadi menfaat ve gelir bakımından dondurulmuş mallar olduğu ve idareye mali bir menfaat temin etmediği için vergi ve resme tabi tutulması söz konusu değildir.⁴⁰

⁴⁰ Onar, a.g.y., s.975.

8. Kamu mallarında koruma

Kamu mallarının özel hukuk kurallarından ayrı bir statüye tabi kılınması düşüncesinin temelinde, bu mallardan eşit yararlanma ve hizmetin en iyi şekilde yürütülmesi amacının yanı sıra milli servet ve kültürün korunması gerekliliğini aramak gerekir. Kamu mallarını bir takım şahsi menfaatlere ait olması toplum yararına aykırı düşer. Hızlı nüfus artışı ve buna bağlı olarak nüfusun dinamik bir yapı arz etmesi, iletişim araçlarındaki teknolojik gelişme, kırsal alanları daha iyi yaşam koşullarıyla tanıştırmakta ve gelişmiş bölgelere göçü hızlandırmaktadır. Bunun neticesinde gecekondulaşmayla beraber çevre sorunları ve kamu mallarının amaç dışı kullanımı ortaya çıkmaktadır.

Gerçekten gerek fiili durumun ortaya koyduğu sonuçlar gerekse kamu mallarının doğal özellikleri onların özel korumaya tabi olmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de bu özel koruma başta Anayasa olmak üzere Kanunlar ve yönetmelikler ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Kamu mallarının tamamının aynı nitelikte olmaması bunlarla ilgili düzenlemeleri zorunlu olarak farklı kanunlarla yapmayı gerektirmektedir. Genel çerçeve olabilecek bir düzenlemenin eksikliği ve güçlüğü vurgulanmalıdır.*

9. Kamu malları üzerinde sübjektif hak iddiasında bulunulması

Hiç bir kimse kamu malları üzerinde objektif hukukun verdiği yetkilerden veya idari tasarruflarla kendisine tanınan menfaatlerden başka şahsi ve sübjektif bir hak iddia edemez. Kamu malları üzerinde şahıslara tanınabilecek özel menfaatler mutlak ve sürekli değildir.

C. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması ve Kaybedilmesi

Kamu malları arasında bulunan bir kısım mallar, mahiyetleri icabı özel mallardan ayrılmakta yani kamu malı niteliği taşımaktadır. Bir kısım mallar ise kamu malı mahiyetinin kazanılmasında hukuki bir işleme gereksinim duymakta, yani kamu malı mahiyetini hukuki bir işlemle kazanmaktadır. Üçüncü tür kamu malları ise bu

* Kamu mallarını özel korumaya tabi tutan kanunlar, çalışmanın sonunda ek-1’de sunulmuştur.

niteliklerini gelenek görenek icabı kazanmakta olup, bunların kamu malı mahiyetini kazanabilmesi için hukuki bir işleme gereksinim yoktur. Bunlar başlangıcı bilinmeyen bir zamandan bu yana (kadimden beri) kamunun kullanma ve yararlanması altında bulunduğundan fiilen kamu malı niteliğini kazanmışlardır. ⁴¹

Ayrıca bir malın kamu malı veya özel mal olarak nitelendirilebilmesi için, öncelikle idarenin malları arasında olması gerekmektedir. Bunun yanında kamunun kullanmasına ve yararlanmasına tahsis edilmesi gerekmektedir. Burada idarenin doğrudan kullanmasına tahsis edilmeyen KİT'lere ait mallar bir ölçüde kamuya ait özel mallar kapsamında dolaylı kamu malı olarak kabul edilmektedir. Bu şekilde değerlendirilen kamu mallarının kazanılması ve kaybedilmesi usulleri aşağıda incelenmektedir.

1. Kamu malı niteliğinin kazanılması

Bu bölümde, kamu malı niteliğinin kazanılması ve kaybedilmesi şekilleri üzerinde durulacaktır. Kamu malı niteliğinin kazanılması şekilleri sıralanacak, tanımları yapılacaktır.

Kamu malı niteliğinin kazanılması ve kaybedilmesi sahihsiz mallar, orta malları ve hizmet malları yönünden farklılıklar göstermektedir.⁴²

Sahihsiz mallar, herhangi bir yasal yada yönetsel işleme gerek kalmaksızın doğal nitelikleri gereği kamu malı niteliği kazanırlar. Ancak bu tür yerlerin belirlenmesi, sınırlarının saptanması ve korunması için kanunlarda bazı hükümler yer almaktadır.

Orta malı ya da hizmet malı niteliğindeki kamu mallarında bu niteliğin kazanılabilmesi için kurucu bir işleme gerek vardır. Bu işleme özgüleme (tahsis) işlemi denmektedir. Bir malın orta malı yada hizmet malı niteliğinde bir kamu malı haline dönüşebilmesi için daha önce kamulaştırma, satın alma gibi bir işlemle devletin özel malı haline gelmesi, daha sonra kanun tüzük yönetmelik gibi kaynaklarla ya da yönetsel bir işlemle özgülenmesi gerekmektedir.

⁴¹ Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, "15 bs", Ankara 2001, s.221-234.

⁴² Kırbaş, a.g.e., s.42.

a) Satınalma

Devletin kamu hizmetlerini yerine getirmek için gereksinim duyduğu malların piyasadan temin edilmesidir. Bu mallar, devletin sahip olmadığı, ancak kamu hizmetinin yerine getirilmesinde gereksinim duyduğu her türlü malı kapsar. Bina, büro malzemesi, motorlu araçları, vb. diğer mal ve hizmetleri ifade eder.

Satın alma işleminin nasıl gerçekleşeceği 2886 sayılı devlet ihale kanunu ve diğer özel kanun hükümlerinde belirtilmiştir. Devlet İhale Kanunu satın alma yöntemlerini;

- Kapalı teklif yöntemi
- Belli istekliler arasında kapalı teklif yöntemi
- Açık teklif yöntemi
- Pazarlık yöntemi
- Yarışma yöntemi

olarak beş grupta toplamıştır.

Kanunda, belirtilen özel durumlarda nasıl satın alma yapılacağı, satın alma aşamaları ve konuyla ilgili diğer hususlarda gereken hukuki düzenlemeler bulunmaktadır.

b) Kamulaştırma

T.C. Anayasasınının 46. maddesinin 1.fıkrası “devlet ve kamu tüzel kişileri; kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek koşuluyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, kanunla gösterilen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve bunlar üzerinde idari irtifaklar kurmaya yetkilidir.” demektedir. Kanunun bu hükmü bize kamulaştırma konusunda bilgi vermektedir.

Kamulaştırma, devletin cebren mal edinme yollarından en önemlisi ve sık başvurulanıdır. Bu yönüyle önemlidir. Dolayısıyla konuyla ilgili geniş bir mevzuat bulunmaktadır. Bunlardan 2492 sayılı kamulaştırma kanunu konuyla ilgili genel

hükümleri içermektedir. Ayrıca 6326 sayılı petrol kanunu, 6831 sayılı orman kanunu, 1164 sayılı arsa ofisi kanunu gibi bazı özel kanunlarda kamulaştırma ile ilgili hükümlere rastlanmaktadır.

Tanım olarak kamulaştırma “devlet, kamu hizmet ve faaliyetlerini yerine getirirken, umumi menfaat düşüncesi ile kamu kudretine dayanarak özel mülkiyette bulunan bir gayrimenkulu zorlama (cebri iktisap) ile kamu malı haline getirir. Kamulaştırma (istimlak) kamu menfaati için bir gayrimenkul mülkiyetini veya onun üzerinde diğer aynı bir hakkı zorla iktisap etmektir.”⁴³

c) El koyma (İstimval)

İstimvalde devlet, bazı taşınır malların mülkiyetini ya da kullanma hakkını, taşınmazlarında yalnız intifa hakkını iktisap edebilir. İstimval geniş kapsamlı bir deyimdir Taşınır yada taşınmaz malların mülkiyetine ilişmeden geçici olarak kullanma hakkının yönetime geçmesini kapsar. İstimvalin ikinci yönüne “el koyma” denebilir.⁴⁴ Ancak her iki durumda bir olağanüstü durum söz konusu olmalıdır. Çünkü istimvale olağanüstü durumlarda başvurulmaktadır. Kamulaştırma ise normal dönemlerde başvuru olan bir yöntemdir. İstimvalde idarenin yetkisi daha geniştir. Taşınmazlar kadar taşınırlara uygulanır. Hatta bazı hallerde bedensel yükümlülükler getirilebilmektedir. özel mülkiyet için daha az garanti söz konusudur.

d) Devletleştirme

Anayasanın 47. maddesinde “Kamu hizmeti niteliğini taşıyan özel teşebbüsler, kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde devletleştirilebilir.

Devletleştirme gerçek karşılığı üzerinden yapılır. Gerçek karşılığın hesaplanma tarz ve usulleri kanunla düzenlenir.” denilmektedir.

Konuyla ilgili yasal düzenleme 3082 sayılı kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüslerin devletleştirilmesi usul ve

⁴³ Eroğlu, a.g.y., s.309.

⁴⁴ Gözübüyük, Şeref, Kamu Yönetimi Hukuku, TOAİE, Yay. No:151, Sevinç Matbaası, Ankara 1976, s.118.

esasları hakkındaki kanunla yapılmıştır. Kanunun 2. maddesinde özel teşebbüslerin devletleştirilmesi üç koşulun varlığına bağlanmıştır. Bunlar;

- Devletleştirilecek özel teşebbüsün yaptığı hizmet yada ülke çapında kamu gereksinmesini karşılaması,
- Bu hizmet yada üretimin denetimi, rekabet, ikame yada başka yollardan sağlam olanağının bulunmaması,
- Bu hizmet yada üretimin yavaşlatılması yada durdurulması halinde kamunun büyük bir zarar görmesi.

Bu koşulların gerçekleşmesi durumunda devletleştirme yapabilmek için özel bir kanun çıkartılması gerektiği, 3082 sayılı kanunun 3. maddesinin bir hükmüdür.

e) Değiş tokuş (trampa)

Değiş-tokuş (Trampa), devletin seyrek olarak başvurduğu mal edinme yollarından biridir. Değiş-tokuşun en önemli özelliği malın malla değişimidir. Devlet kamu hizmetinde kullanmadığı bir malını gerçek yada özel hukuk tüzel kişilerine ait mallarla trampa edebilir. Ayrıca çeşitli kamu idare ve kurumları arasında böyle bir değişim olabilir.

Değiş-tokuşa konu edilecek taşınmaz mallar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Bu taşınmaz malların; bir kamu hizmetine tahsisli veya gerekli olmaması, imar planlarında bir kamu hizmetine ayrılmaması, 2634 sayılı Turizmi teşvik Kanunu uyarınca ilana çıkarılan turizm alan ve merkezlerinde bulunmaması, Milli Savunma Bakanlığınca sakıncalı olmaması, trampa edilecek kültür ve tabiat varlığının bulunduğu ilin sınırları içinde olmaması gerekir. Mümkün ise, trampaya konu edilecek taşınmaz malların aynı mahalle, köy veya ilçede olması gerekir.

Taşınmaz malların trampa edilmesinde herhangi bir şekle uyma zorunluluğu yoktur. Trampa edilen şeylerden birinin taşınmaz mal olması halinde trampa sözleşmesinin geçerli olabilmesi için resmi şekilde düzenlenmesi zorunludur.⁴⁵

⁴⁵ Olgaç, Senai, Emsal İçtihatlarla Türk Borçlar Kanunu, Ankara 1976, s.775.

Trampa ile ilgili hükümler Borçlar kanunu ve devlet ihale kanununda yer almaktadır. Ayrıca Kamulaştırma Kanunu'nun 26. maddesinde trampadan söz edilmektedir.

2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 15. maddesi f fıkrasınca sit alanı olması nedeni ile kesin inşaat yasağı getirilmiş korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının bulunduğu parseller, malikinin başvurusu ile başka bir hazine arazisi ile değiştirilebilmektedir.

f) Vazgeçme ve üzerine alma (teferruğ ve tefevvüz)

Teferruğ, satın alınan bir taşınmazın tapuda devir işleminin yapılmasıdır. Tefevvüz ise bir ihalede bir taşınmazın belli bir bedel karşılığında bir kimsenin üzerinde kalmasıdır.

Teferruğ ve tefevvüz devletin diğer mal edinme şekillerinden ayıran en önemli özellik, elde ettiği mala ihtiyacından değil zorunlu olarak sahip olmasıdır. Devlet kamu alacağını güvence altına almak için veya ortağı bulunduğu bir malın ucuza satılmasını engellemek için bu yola başvurmaktadır.

Teferruğ ve tefevvüz yoluyla mal edinme aşağıdaki durumlarda gerçekleşmektedir.

6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanuna göre süresi içinde ödenmeyen amme alacakları için cebren tahsil yoluna gidilmektedir. Borçlunun haczedilen gayrimenkul malları kanunda belirlenen usuller dairesince nakde çevrilemediği takdirde söz konusu gayrimenkul alacaklı idare adına teferruğ edilmektedir.

Benzer bir durum, 2004 sayılı İcra İflas Kanununun uygulamasında ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki devletin özel hukuktan yani sözleşmeden, haksız fiilden ya da sebepsiz zenginleşmeden doğan alacaklarının tahsili bu kanunda düzenlenmektedir. Kanundaki usulü dairesinde haczedilen gayrimenkulün belirlenen bedelden düşük bir durumda nakde çevrilmesi veya alacağın tahsil edilememesi durumunda devlet söz konusu mala tefevvüz yoluyla sahip olur.

Üçüncü bir durumda devletin gerçek kişilerle ortak olduğu mallarda ortaya çıkmaktadır. Medeni Kanununun 627 ve 628 maddeleri ortak mülkiyette ortaklığın giderilmesi hususlarını düzenlemektedir. 627. madde isteğe dayanan paylaşıma ilişkindir. Taraflar burada anlaşarak paylarını belirlerler. Buna hukukta taksim sözleşmesi denmektedir. Bunun gerçekleşmediği durumlarda mahkeme 2004 sayılı kanundaki esaslar dairesince malın açık artırma yoluyla satılmasına karar verir. Taşınmazın bu şekilde satışında devlet ihaleye girer ve kendi payının değerini kurtarabilecek bir bedele kadar fiyatı yükseltmeye çalışır. Ancak bu bedelle alıcı çıkmadığı durumlarda söz konusu malı tefevvüz ve teferruğ etmiş olur.

g) İnşaat

Devlet kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gereksinim duyduğu bina ve tesisleri çoğu zaman gerek binanın özellikleri gerekse başka türlü temin edemediği için kendisi yapar. Yapım kelimesi, uygulamaya göre, inşaat, büyük ve küçük onarım için kullanılmaktadır. Bilindiği gibi inşaat denilince, bina, hava alanı, liman, depo, antrepo, baraj, fabrika, hastahane, okul, köprü vb gibi taşınmaz malların yapımı akla gelmektedir.

540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun hükmünde Kararnameye göre, yıllık yatırım programlarını hazırlamak D.P.T'a ait bir görevdir. İnşaatın yapılabilmesi için öncelikle yatırım programına alınması gerekir. Her kamu kuruluşu, kendi yatırım programını hazırlayarak D.P.T.'a göndermekte ve bunların tümü, yıllık yatırım programında yer almaktadır. Yapım işinin en önemli safhası, programa alma ile ilgilidir. Yıllık yatırım programına uygun olarak bütçeye ödenek konmaktadır.

Genel ve katma bütçeli idarelerle, il özel idareleri ve belediyeler inşaat işlerini Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre yaparlar. Bu kanuna bağlı olmayan kuruluşlar ise kendi ihale mevzuatlarına göre işlerini yürütürler.

h) Kanun ve antlaşmalarla devletin mal edinmesi

Devlet, bazı kanun hükümlerine dayanarak kamu malı sahibi olmaktadır. Mal edinimi ile ilgili kanunlarda bunun gerekçeleri, koşulları vb diğer hükümler

bulunmaktadır. Bu nedenle çalışmada bu kanunlardaki devletin mal edinim şekilleri üzerinde ayrıntılı olarak durulmamıştır. Bunlardan belli başlı bazılarının isimleri şunlardır. Medeni kanun, İskan kanunu, Kadastro kanunu, Siyasi partilerin feshine dair kanun, Hilafetin kaldırılmasına dair kanun, Türk vatandaşlığı kanunu, Dernekler kanunu, Zorlunm hükümleri içeren kanunlar, Emvali metruke kanunları

(1) Devletin kanunlarla mal edinmesi

Devlet, bazı kanun hükümlerine dayanarak kamu malı sahibi olmaktadır. Mal edinimi ile ilgili kanunlarda bunun gerekçeleri, koşulları vb diğer hükümler bulunmaktadır. Burada devlet istemeden mal edinmektedir. Çünkü çeşitli kanunlarda yer alan ve genellikle kanunlara aykırı davranışlar nedeniyle hazineye mal intikal etmektedir. Bunlardan belli başlı bazılarının isimleri şunlardır. Emval-i Metruke Kanunları; Birinci cihan harbi zamanında çıkarılmış olan ve birbirini tamamlayan yedi kanun ile bir kararnameden ibarettir. Osmanlı Hanedanından intikal-Hilafetin Kaldırılmasına İlişkin Kanun, Hazinece Tasfiye Sonucu Mal İntikali; Batık gemi ve eşyanın tasfiyesi, Hıyar haklarını⁴⁶ Suriye lehine kullananların mallarının tasfiyesi, Vatandaşlıktan çıkarılanların mallarının tasfiyesi, Medeni Kanun Hükümlerine göre; Tüzel kişiliğin sona ermesi sonucu intikal, gaiplik nedeniyle hazineye intikal, devlet mirasçılığı, yeni arazi teşekkülü, Tüzel kişiliklerden hazineye İntikal çerçevesinde Kapatılan siyasi partilerin mal varlıkları siyasi partiler kanununun 107. maddesi uyarınca hazineye intikal eder. Aynı şekilde Sendikalar Kanununun 40. maddesine göre faaliyeti durdurulan sendikaların mal varlığı hazineye intikal eder. Dernekler Kanunu'nun 55. maddesi uyarınca kapatılan derneklerin mal varlığı hazineye kalır. Diğer taraftan çok sayıda kanunda yer alan hükümler neticesinde Zapt ve müsadere sonucu hazineye intikal ve gelir kaydedilmesi, hazine adına tescil yoluyla mal edinme, hazinece verilen taşınmazların geri alınması sonucu, Vakıflar Kanunu, Maden Kanunu, Orman Kanunu hükümleri çerçevesinde devletin mal edindiği görölmektedir.*

⁴⁶ Devellioğlu, Ferit, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, "7. baskı", Ankara 1986, s.434. (Bir işi, yapıp yapmamakta kişiye tanınan serbestiyet hakkı olarak tanımlanmaktadır.)

* Devletin zapt ve müsadere sonucu mal edindiği kanunların listesi çalışmanın sonunda ek-2'de sunulmuştur.

(2) Anlaşmalarla devletin mal edinmesi

Devlet, diğer devletlerle yaptıkları anlaşma sonucunda mal edinebilmektedir. Özellikle kurtuluş savaşını müteakiben yapılan bazı anlaşmalar sonucunda bu durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlara örnek olarak 30.1.1923 tarihinde Lozan'da Yunanistan ile imzalanan sözleşme, 16.3.1921'de Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ile imzalanan Moskova Anlaşması, 18.10.1925'de Bulgaristan Krallığı ile imzalanan anlaşmalar gösterilebilir. Bu anlaşmalar anlaşma tarihlerinden sonra hepsi kanunla onaylanmışlardır. Diğer hükümlerinin yanında devleti mal sahibi yapan hükümleri mevcuttur.

(3) Vasiyet ve bağışlama yoluyla devletin mal edinmesi

Medeni Kanununun 478 ve müteakip maddelerindeki vasiyet konusundaki hükümleri ile Borçlar Kanunu'nun 234 ve müteakip maddelerindeki hükümler devlet içinde geçerlidir. Hukuka ve ahlaka aykırı olmamak koşuluyla, vasiyet ve bağışlamanın koşullu dahi olabileceği söz konusu kanunlarda hüküm altına alınmıştır.

Vasiyet ve bağışlamanın nasıl yapılacağına dair ayrıca genel bir kanun yoktur. Çeşitli kanunlarda konuya ait hükümler bulunmaktadır.

2. Kamu malı niteliğinin kaybedilmesi

Türkiye'de devletin kamu hizmetlerini görebilmek için taşınır ve taşınmaz mallara gereksinim duyduğunu bunları hangi yollardan elde ettiği yukarıda anlatıldı. Diğer taraftan, devlet mali, ekonomik, sosyal ve politik amaçlarla elinden mal çıkarma durumunda kalmaktadır. Bunlar en yaygın şekliyle satış şeklinde olabileceği gibi çeşitli kanunlara göre bedelli yada bedelsiz terk, yerleştirme, dağıtım ve fiili durumları tanınma şeklinde olmaktadır.

a) Kamu mallarının satışı

Türkiye'de hazinenin özel mülkiyetinde olup, kamu hizmetleri için gerekli olmayan hazineye ait taşınır ve taşınmaz malların tasfiye metotlarından birisi satıştır. Devlet, özelleştirme uygulamaları gündeme gelmeden önce çeşitli nedenlerle kamuya ait taşınır ve taşınmaz malları satmaktadır. Bu nedenler arasında devletin gereksinimi olmadığı halde bağış, miras, veya diğer kanunlardaki hükümler neticesinde elde ettiği

malları tasfiye etme isteğidir. Bir diğer neden, eskimiş, yıpranmış, kullanım değeri kalmamış malların elden çıkarılmasıdır. Özellikle yerel yönetimlerin sık olarak kullandığı gelir elde etme isteği bir diğer sebeptir. Bunlara ilave olarak toprak piyasasını düzenleme gibi bazı ekonomik ve sosyal amaçlarla devlet mal satmaktadır. Satış ile ilgili hükümler, Borçlar Kanunu'nun 182-231. maddelerinde yer almıştır. Bu hükümler satışla ilgili ihtilaflar gündeme geldiğinde müracaat edilecek hükümlerdir. Kamu mallarının satışı genel bir kural olmayıp istisna-i durumlarda gerçekleştirilmektedir. Tam tersine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 74. maddesi uyarınca çıkarılan yönetmeliğin 58. maddesi devletin satışını yapamayacağı kamu mallarını aşağıdaki şekilde belirlemiştir.

Tapuya tescil edilmedikçe, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler,

Devletin özel mülkiyetinde olmakla beraber, henüz tapuya tescil edilmemiş taşınmaz mallar,

Tahsisleri kalkmadıkça, tahsisli taşınmaz mallar,

Kültür Bakanlığından izin alınmadıkça, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunlara ait korunma sınırları içindeki taşınmaz mallar,

Orman Kanununa göre, orman sınırları içinde bulunan taşınmaz mallar,

Genel bütçeli kamu kuruluşlarının gereksinim duyduğu veya gelecekte gereksinim duyulacağı anlaşılan taşınmaz mallar,

3402 sayılı Kadastro Kanununa göre, tescili mümkün olmayan taşınmaz mallar,

2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununa göre, birinci derecedeki kara askeri yasak bölgeleri ile güvenlik bölgeleri içinde kalan taşınmaz mallar,

Teferruğ yolu ile edinilip edinme tarihinden itibaren bir yıl geçmemiş taşınmaz mallar,

Kamulaştırma yolu ile edinilip amacında kullanılmadığı için boş kalan yerlerden, 4.11.1983 tarih ve 2842 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 23. maddesinde yazılı süresi dolmamış yerler,

Üzerinde irtifak hakkı tesis edilmiş ve hak süresi dolmamış yerler,

Hazineye miras yoluyla hisseli olarak intikal edip iştirak halinde mülkiyet durumu müşterek mülkiyete dönüştürülmemiş taşınmaz mallar,

3621 sayılı Kıyı Kanununa göre, kıyıda kalan yerler,

Özel kanunlardaki hükümler nedeniyle, gerçek kişilerle kamu ve özel hukuk tüzel kişilerine satışı, tahsisi, devri kullanılmalarına bırakılması gereken taşınmaz mallar.

Diğer taraftan; Devlet İhale Kanunu'nun (DİK) 45. maddesi uyarınca her yıl değeri ilgili yıl bütçe kanununa ile belirlenen sınırı aşmamak kaydı ile kamu taşınır malları, kapalı teklif usulü ile satılır.* hükmü yer almaktadır. 19 Şubat 1995 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe giren 4070 sayılı "Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun"la kamuya ait tarım arazileri satışına olanak tanınmaktadır. Ancak söz konusu kanun her ne kadar bir satış kanunu gibi gözüксе bir yönüyle fiili durumları tanıma olarak değerlendirilebilir.⁴⁷ Kanuna göre, kanundan yararlanabilecek kişilerin 19.3.1995 ile 19.3.1997 tarihleri arasında ilgili defterdarlık veya Malmüdürlüğüne yazılı olarak müracaat etmeleri, aksi takdirde her türlü talep hakkının düşeceği konusundaki kanunun 9. madde hükmü bunu doğrulamaktadır.

b) Yerleştirme ve reform kanunları

Türkiye'de Cumhuriyetin İlanından sonra toprak reformunu gerçekleştirebilmek için çeşitli girişimler olmuştur. Bunların arasında, 11.6.1945'te kabul edilen Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, 25.6.1973 kabul edilen 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, 22.11.1984 tarihinde kabul edilen 3083 sayılı

* Devlete ait taşınır ve taşınmaz malların satışı ile ilgili bazı kanun maddeleri, çalışmanın sonunda ek-3'te sunulmuştur.

⁴⁷ Erdoğan, Ergün, "Hazineye Ait Tarım Arazilerin Satışı", Maliye Dergisi, sy.125, Ankara, Mayıs-Ağustos 1997, s.46.

Sulama Alanlarında arazi Düzenlenmesine Dair Tarım Reformu Kanunu yer almaktadır. Söz konusu kanunlar çerçevesinde hazineye ait taşınmaz mallar dağıtılmıştır.

4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu hükümleri gereğince 1945-1972 yılları arasında 44.817 aileye 22.054.178 dönüm toprak dağıtılmıştır.⁴⁸ Yine aynı şekilde 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun yürürlükte olduğu beş yıl içinde Şanlıurfa ilinde 1218 aileye 230.000 toprak dağıtılmıştır.⁴⁹

c) Diğer kanunlarla

Türkiye'de devlet mallarının bedelli veya bedelsiz devrine ilişkin olarak çok sayıda kanun çıkartılmıştır. Çıkartılan bu kanunlar arasında kamu malının katma bütçeli bir kuruluşa, yerel yönetimlere veya KİT'lere devrini içerenler çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Bunların dışında kalanlara ise 3573 sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabanilerin Aşılattırılması Hakkında Kanun, 3653 sayılı Yalova Kaplıcaları bölgesinde inşaat yapanlara bedelsiz arazi devrini öngören kanun, 3788 sayılı çay kanunu, 7269 sayılı doğal afetlere uğrayan vatandaşlara taşınmaz mal verilmesini öngören kanun, 775 sayılı gecekondü kanunu örnek olarak verilebilir.

D. Çeşitli Ülkelerde Kamu Malları ve Türleri

Türkiye ile diğer ülkeleri karşılaştırmak açısından Fransa, Almanya ve İsviçre'de kamu malları incelenmiştir

1. Fransa'da kamu malları

İdare mallarının hepsi Fransa'da aynı mahiyette değildir Kamuya ait malların bir kısmı doğrudan bu hizmetlere tahsis edilmiştir. Bir kısmı ya kamu hizmetleriyle doğrudan ilgili değildir, ya da dolaylı ilgilidir. Bu durum Fransız hukukunda idare mallarını kamu malları ve özel mallar olmak üzere iki kısma ayırmıştır.⁵⁰

⁴⁸ Toprak Ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, Toprak ve Tarım reformu Açısından Sayılarla Türkiye, Ankara 1973, s.149.

⁴⁹ DPT, Dördüncü Beş Yıllık kalkınma Planı, Ankara, s.13.

⁵⁰ Derbil, Süheyp, İdare Hukuku, "5.bası", Ankara 1959, s.404.

a) Kamu malları

Kamu malları kamu tüzel kişilerinin ellerinde bulunup, kamu hizmetlerinin ifasına ve kamunun yararlanmasına tahsis edilen idare mallarıdır.⁵¹ Bir kısım kamu malları doğal nitelikleri gereği kamunun ortak yararlanmasına açıktır. Denizler, göller, nehirler ve bunların kıyıları gibi. Bazı kamu malları idarece doğrudan doğruya kamunun ortak kullanma ve yararlanmasına tahsis edilmiştir. Yollar, meydanlar, köprüler parklar ve bu gibi yerlerde halkın oturması için konmuş banklar bu niteliktedir. Bazı kamu malları ise dolaylı olarak kamu malı niteliği kazanmıştır. Örneğin okul, hastane, askeri koruganlar kamu hizmetlerinin görülmesinde gerekli olan ve hizmetin yürütülmesinde esaslı katkısı olan mallardır.⁵²

b) Özel mallar

Fransız hukukunda kamunun sahip olduğu özel mallar, üzerinde kişilerin ve kamunun kullanma ve yararlanma hakları olmadığı gibi, bir kamu hizmetine tahsis edilmemiş mallar olarak karşımıza çıkmaktadır. İdare özel malları üzerinde malikin malı üzerinde sahip olduğu bütün yetkilere sahiptir Bu mallar idarece işletilebilir, kiraya verilebilir, satılabilir. Yani özel mallar özel mülkiyete elverişli olan ve idarece herhangi bir kamu hizmetine tahsis edilmemiş ve mülkiyeti idareye ait olan mallardır.⁵³

Kamu malları idare hukuku kurallarına tabi olduğu halde, özel mallar özel hukuk kurallarına tabidir. Ancak özel mallara, malikin idare olması nedeniyle, kanunlarda açık hükümler mevcutsa idare hukuku kuralları uygulanabilir.

Fransız hukukunda, kamu malları ile özel mallar ayrımına ilişkin olarak farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bunlar;

- Malın mahiyetine dayanan görüşler,
- Malın tahsis yönüne dayanan görüşler,

⁵¹ Onar, a.g.y., s.1312.

⁵² Cin, a.g.y., s.5.

⁵³ Derbil, a.g.y., s.407.

- Tahsis ile birlikte kamunun maldan doğrudan doğruya yararlanmasına dayanan görüşler,
 - Kamu hizmeti ile mal arasındaki ilişkiyi esas alan görüşler,
 - Diğer görüşler,
- olmak üzere beş grupta toplanmaktadır.

2. Almanya'da kamu mallarının türleri

Almanya'da doğrudan doğruya veya dolayısıyla idarenin görevlerinin ifasına hizmet eden veya kamunun yararlanmasını sağlayan mallara geniş anlamda kamu malları denmektedir. Alman hukukunda, esas olan malın mülkiyetinin kamuya veya özele ait olup olmaması değil kullanılış amacıdır. Kamu malı idarenin görevlerini yerine getirme veya kamunun yararlanma amaçları için doğrudan doğruya veya dolayısıyla kullanıldığı takdirde geniş anlamda kamu malı olarak kabul edilmektedir.

Alman hukukunda kamu mallarının türleri üç başlık altında incelenebilir. Bunlar;

- Mali Mamelek (Finanzvermögen)
- İdari Mamelek (Verwaltungsvermögen)
- Kamunun ortak kullanılmasına açık mallar. (Sachen im Gemeingebrauch)

a) Mali mamelek

Mali Mamelek, kapital değeri ve verimi ile ancak dolaylı olarak kamu hizmetlerinin görülmesine yarayan mallardan oluşur. Devlete ait tarımsal işletmeler, ormanlar, nakit para, maden ocakları, devlete ait sınai kuruluşlar, devlete ait kaplıcalar, hisse senetleri, ekonomik teşebbüslerdeki sermaye mali mamelek kapsamında yer alan mallardır.⁵⁴

⁵⁴ Düren, a.g.y., s.18.

Alman hukukunda özel hukuk hükümleri mali mamelek hakkında uygulanmaktadır. Bunun neticesi olarak idare, mali mamelek kapsamına dahil bir malı özel hukuk hükümleri uyarınca iktisap veya temlik edebilir, üzerinde ipotek kurulabilir.

b) İdari mamelek

İdari mamelek kullanıma ile idarenin görevlerinin ifasına doğrudan doğruya hizmet eden mallardır. Bu mallar özellikleri nedeniyle doğrudan doğruya kamu hizmetine tahsis edilmişlerdir. Bunlardan idarece yararlanma kapital değerleri veya verimleri ile değil bizzat kendilerini kamu hizmetlerinde kullanmakla olur. Bu kullanma malın özel ve açık veya genellikle üstü örtülü bir biçimde kamu hizmetine tahsis edilmesi veya idarenin yetkili organlarının söz konusu malı bizzat kullanmaları ile gerçekleşir. Örneğin idarenin görevini ifa ettiği binalar ve bunların demirbaşları hastaneler yetimler yurdu, spor yerleri, parklar yüzme havuzları, müzeler tiyatrolar, botanik bahçeleri çocuk yuvaları, mülteci kampları, haller, mezarlıklar ve benzeri yerler idari mameleki oluşturan yerler arasındadır.

c) Kamunun ortak kullanımına açık yerler

Kamunun ortak kullanımına açık mallar herkesin kullanma ve yararlanmasına açık mallardır. Bu malları ortak kullanmanın ve bunlardan yararlanmanın iki özelliği vardır. Önce bu kullanma ve yararlanma doğrudan doğruya olur. Sonra bu kullanma ve yararlanma idari özel bir izni gerektirmez. Ancak bu mallardan yararlanma mevcut kurallara uymak koşulu ile gerçekleştirilebilir. Bu mallara örnek olarak kamuya açık yollar, caddeler, meydanlar, çeşmeler, şadırvanlar, banklar göl ve deniz kıyıları ve parklar gösterilebilir. Görüldüğü gibi bu mallar idari mamelek gibi kamu hizmetlerinin ifasına kullanma değerleri ile hizmet ederler. Bu malların bir kısmı yapay bir kısmı doğal olarak meydana gelmiş mallardır. Bunların bu nitelikleri kamunun ortak kullanımına açık olmada önemi yoktur. Önemli olan kullanma değerleri ile doğrudan doğruya kamunun ortak kullanma ve yararlanmasına bir izin gerektirmeksizin açık olmasıdır. Bu kullanma ve yararlanmada kamu hukuku kurallarına göre düzenlenir. Kanunla aksi kararlaştırılmamışsa bu ortak kullanma ve yararlanma ücretsizdir.

3. İsviçre’de kamu malları

İsviçre Medeni Kanunu’nun 664. maddesi kamu malları hakkındadır. Maddeye göre sahipsiz mallar ile kamu malları içinde buldukları devletin hakimiyeti altındadır. Madde kamu malları için; kamu malları, sahipsiz mallar ayrımını getirmiş görünmektedir. Ancak böyle bir ayırım yapıldığı takdirde, sahipsiz malların kamu malları dışında ayrı bir kategori oluşturduğu fikri ortaya çıkmaktadır. Ancak sahipsiz mallar ile en dar anlamda kamu malları doğrudan doğruya kamunun ortak kullanılmasına açık oldukları için mutlak bir ortak yanları vardır ve bu nedenle her ikisinin kamunun ortak kullanılmasına açık mallar kategorisinde yer alması gerekir. Nitekim Alman hukukunu izleyen İsviçre doktrin ve içtihatları idare malları için geniş anlamda kamu malları deyimini kullanmaktadır. Geniş anlamda kamu malları idarenin görevlerini ifa amacıyla kullandığı bütün malları kapsar malın geniş anlamda kamu malı sayılmasında önemli olan amaçtır. Malın özel mülkiyete veya idareye ait oluşu bir önem teşkil etmez.

a) Mali mamelek

İsviçre hukukunda mali mamelek ancak kapital değeri ve verimi ile dolaylı olarak kamu hizmetlerinin görülmesine yarar. Bu grup Türk hukukundaki “hazine mallarını, özel malları” karşılar. Örneğin para, kıymetli evrak, gelir getiren taşınmazlar, inşaat için kullanılabilir arsalar, sanayi teşvikleri mali mameleki oluşturur. bu kategori mallar kural olarak özel hukuka tabidir. İdare bu mali mamelek üzerinde özel mülkiyet hakkından doğan bütün yetkilere sahiptir. Ancak kamunun bunları doğrudan doğruya kullanmak veya bunlardan doğrudan doğruya yararlanmak yetkisi yoktur.

b) İdari mamelek

İdari mamelek kamu hizmeti ile daha yakından ilgili olan, ancak kapital değeri ile değil, kullanma değeri ile idarenin görevlerinin ifasına doğrudan doğruya hizmet eden mallardır. Diğer bir ifadeyle idari mamelek kamu hizmetine tahsis edilmiş mallar olup, bunlardan yararlanma dolayısıyla, yani o eşyanın bir kamu hizmetine tahsis edilmesiyle olur. Okullar, hastaneler, postaneler, kütüphaneler, müzeler vb. yerler bu grup malları oluşturur.

İlerleyen bölümlerde inceleneceği gibi Türk Hukukunda Hizmet malları grubu İsviçre Hukukundaki İdari mamelek karşılığını oluşturur.

c) Kamunun ortak kullanmasına açık mallar

Kamunun ortak kullanmasına açık mallar, doğrudan doğruya kamunun ortak kullanımına açık mallardır. Bunlar, yollar, caddeler, meydanlar, köprüler, pazar yerleri, otomobil parkları, çocuk bahçeleri, parklar , meralar, yaylaklar gibi mallar bu gruba oluşturmaktadır. Türk Hukukunda orta malları olarak inceleyeceğimiz grup bunun karşılığıdır. Bu malların ortak özelliği bir tahsis sonucu kamunun ortak kullanımına açılmış olmasıdır.

d) Sahipsiz mallar

Sahipsiz mallar, idarenin bir tahsis eylemi olmaksızın doğal niteliği sonucunda kamunun ortak kullanmasına ve yararlanmasına açık olan yerlerdir. İsviçre medeni kanunu 664/2 maddesi genel suları, kaynakları, tepeler, kayalar dağlar gibi tarıma elverişli olmayan yerleri buzulları ve bunlardan çıkan kaynakları örnek vererek saptamış ve sahipsiz mallardan ne anlaşılması gerektiğini açıkça göstermiştir.⁵⁵

Gerek İ.M.K'da gerekse bunun yorum ve açıklamalarında nelerin sahipsiz mal olacağı ve kabul edildiği , hususlarında ayrıntılı olarak durmayacağız.

Görüldüğü gibi İsviçre Hukukunda kamunun ortak kullanmasına açık mallar ile sahipsiz mallar tahsisli olup olmamasına göre önem arz etmektedir.

4. Türkiye’de kamu malları

Bu kısımda, Türkiye’de kamu mallarının tarihsel gelişimi ve günümüzde kamu mallarının durumu, kamu mallarının kayıt düzeni, kamu mallarının türleri ve Türkiye’de kamu malları üzerindeki tartışmalar ele alınmıştır.

a) Türkiye’de kamu mallarının tarihsel gelişimi

Türkiye’de kamu mallarının tarihsel gelişimi konusunda Osmanlı İmparatorluğu döneminden Cumhuriyet dönemine geçiş süreci içinde bazı değişiklikler

⁵⁵ Akipek, Jale, Türk Eşya Hukuku, I. Kitap, Zilyetlik Ve Tapu Sicili, “2. Bası”, Ankara 1972, s.45.

olmuştur. Bunlardan en önemlisi hukuk sisteminde yapılan değişikliktir. Osmanlı dönemindeki dini ve örfi temellere dayalı hukuk yerine batıdan alınan laik ve yazılı hukuk kuralları bütünü içerisinde Medeni Kanunun kabulü ile toplum tamamen farklı bir hukuk sistemi içerisinde kendini bulmuştur. Yeni hukuk sistemi doğal olarak kamu malları konusunda farklı bir yaklaşım içermektedir. Medeni Kanunun kabulü Cumhuriyet yönetimi ile ortaya çıktığından, çalışmada kamu mallarının tarihsel gelişimi Cumhuriyetten önce ve Cumhuriyetten sonra olmak üzere iki başlıkta incelenecektir.

(1) Cumhuriyetten önce

Türk hukuk tarihinde Devlet Malları hakkındaki telakkiler muasır batı hukuklarına nazaran daha ilerdedir.⁵⁶ Osmanlı Devletinde arazi rejimi İslam Hukukunun etkisi altında gelişmiş, zamanla kendi bünyesine uygun bir sisteme kavuşmuştur. Topraklar özel kişilerin mülkiyetinde bulunan mülk topraklar ve mülk olmayan topraklar olmak üzere ikiye ayrılmaktaydı. Rakabesi (Mülkü ayn, kuru mülkiyet) devlete ait olan mülk olmayan toprakların yararlanma hakkı, savaşlarda başarı gösterenlere ve devlet hizmetinde bulunanlara kimselere verilirdi.⁵⁷ Bu sistem, Selçuklu veziri Nizamülmülk'ün kabul ettiği asker maaşlarının, sahipsiz ve devletin ihtiyacından fazla olan arazilerin hasılatından karşılanması esasının daha teknik esaslara bağlanmak suretiyle şumullendirilmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Osmanlılar bu sistemi devam ettirerek toprak rejimini bunun üzerine bina ettiler.⁵⁸ Osmanlı Devleti, 1299'da bir devlet olarak tarih sahnesine çıktıktan sonra, sürekli olarak toprakları üzerinde miri arazi rejimi uygulamıştır. Uygulamada ve zaman içinde söz konusu olabilecek değişiklikler uygulama üzerinde fazlaca belirleyici olmamıştır. 1858 (1274) tarihli Arazi kanunname-i Hümayünü yürürlüğe girmeden önce dahi, bu rejimin hukuki yapısını içeren bir kanun metni olmasa bile, Barkan ve Tabakoğlu gibi araştırmacılar Osmanlı'da hakim olan toprak rejiminin miri olduğunu, ve bunun da dönemi fıkıh kitaplarında ifade edildiğini belirtmektedirler.⁵⁹ Miri kavramı, idari bir kavram olarak Osmanlı'da

⁵⁶ Onar, a.g.y., s.947.

⁵⁷ Özmen, İhsan, Eski ve Yeni Hukukumuzda Gayrimenkul Mevzuatı, Ankara 1986, s.35.

⁵⁸ Berki, Şakir, Türkiye'de Toprak Davası Ve Mevzuat Karşısında Toprak Rejimi, Ankara 1976, s.22.

⁵⁹ Barkan, Ömer Lütfi, Türkiye'de toprak Meselesinin Tarihi Esasları; Türkiye'de Toprak Meselesi-Toplu Eserler I, Gözlem Yayınları, İstanbul 1980, s.130.

hükümete ait olan tüm menkul ve gayri menkul mallar için kullanılan bir kavramdır. Farsça bir kelime olan mir kavramı bey anlamı ifade ederken Osmanlı toplumunda bu anlamda kullanılmamıştır. Mir-alay, mir-i liva gibi terkiplerle kullanılmıştır ki bu terkipler Farsça'da bulunmamaktadır ve Osmanlı Türk'çesine özeldir. Beylik demek olan miri ise Osmanlı'da miri at, miri arazi gibi bir şeyin hazineye ait ve devlet malı olduğunu göstermek için kullanılmıştır.⁶⁰

Tanzimat'a kadar Osmanlı'da toprağa ilişkin olarak modern anlamda bir kanun metni bulmak olanaklı değildir. Ancak sistemli olmamakla birlikte, arazi hakkındaki mevzuat bazı eyaletler için çıkarılan kanunnamelerin baş kısmına bir mukaddime şeklinde konuyordu Sultan Orhan Gazi zamanında Çandarlı Kara Halil ve Alaattin Efendi marifetiyle ortaya konan bir takım kanun ve nizamlarda arazi yapısına ilişkin hükümler bulmak mümkündür. Bu konudaki en önemli kanun ise Kanuni Sultan Süleyman zamanında Ebussuud efendi tarafından Budin fethinden sonra Budin defterinin başına konan mukaddimedir. Bu mukaddimedede miri arazinin hukuki rejimi ortaya konmakla birlikte denilebilir ki, bu mukaddime daha önceki uygulamaların sistemli bir şekilde bir araya toplanmış halinden oluşmaktadır.⁶¹

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte, 1840,1849 ve 1858 tarihli bazı değişiklikler yapılmakla birlikte, 1858 tarihli bir mukaddime, üç bab ve bir son söz ile 132 maddeden oluşan Arazi Kanunname-i Humayunu çıkarılmış ve o güne değin uygulanan Osmanlı toprak sisteminin ana hatları, değişiklikler olmakla birlikte ortaya konmuştur. Arazi kanununa göre Osmanlı'da topraklar; Mülk Topraklar, (arazi-i memluke). Miri Topraklar, (arazi-i miriye) Vakıf Topraklar, (arazi-i mevkufe) Metruk Topraklar,(arazi-i metruke) Ölü Topraklar. (arazi-i mevat) olarak sınıflandırılmıştır.⁶²

Mülk Topraklar: Rakabe ve tasarruf hakları, kayıtsız bir şekilde şahsa ait olan topraklardır. Malik mülkü üzerinde dilediği gibi tasarruf eder; Satabilir, bağışlayabilir ve vakfedebilir. Yani mülk topraklar üzerinde malik, bugünkü eşya hukukunda olduğu

⁶⁰ Pakalın, Mehmet Zeki, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, MEB. Yay, C. II, İstanbul 1993, s.542.

⁶¹ Küçükkalay, Abdullah Mesut, *Osmanlı Toprak Sistemi- Miri Rejimi*, Osmanlı Ansiklopedisi, Yeni Türkiye Yay. C. III, Ankara 1999, s.55.

⁶² Cin, Halil, *Miri Arazi Ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşmesi*, Selçuk Üni. Yay. No 27, Konya 1987, s.16.

gibi, mülkiyet hakkının verdiği kullanma, yararlanma ve tüketim yetkilerini kullanabilmektedir. Bu topraklar aynı zamanda miras yolu ile intikal edebilirler.⁶³

Miri Topraklar: Rakabesi devlete ait olmak üzere, tasarruf hakkı belirli bir bedel karşılığında devlet tarafından şahıslarca süresiz olarak tefviz edilen topraklardır.

Vakıf Topraklar: Mülkiyeti Allah'a ait olmak üzere ebediyen temlik ve temellükten alıkonulmuş olan topraklar, vakıf topraklardır.

Metruk Topraklar: Kamunun veya belirli bir yer halkının kullanımına ve yararlanmasına terk edilmiş topraklardır. Devlet, bu tür topraklar üzerinde sadece genel ve müşterek yararlanmayı temin ve tanzimle yükümlüdür. Yani halkın yararlanmasına engel olamaz.⁶⁴

Metruk topraklar, arazi-i murfaka ve arazi-i mahmiyye olmak üzere ikiye ayrılırdı. Birincisi bütün halkın istifadesine terkedilen, ikincisi bir veya birkaç köy veya kasaba halkının istifadesine terk edilen toprakları ifade etmektedir.⁶⁵

Ölü Topraklar : Kimsenin tasarrufunda ve temellükünde bulunmayan, kamuya terk ve tahsis edilmemiş bulunan, kır veya kasabaya uzak olan, hali ve intifa olunmayan topraklar ölü topraklardır. Bir yerin ölü topraklardan sayılıp sayılmaması, toprağın ihya edilip edilmeyeceği açısından önemlidir. Çünkü ölü topraklar ihya edilebilmektedir.⁶⁶ Çalışmamız açısından önem arz eden arazi-i metruke veya metruk topraklardır. Çünkü bugün kamu malları denilen ve Roma Hukukunda "Res Publicae,"nin karşılığı bu toprakları ifade etmektedir.

Metruk arazi üzerinde üç önemli hakkın olduğu belirgin bir şekilde görülmektedir.

İntifa Hakkı: Bu hak temellük ve tasarruf derecesine çıkmasa yerin tahsis cihetine uygun ve bununla kayıtlı intifa hakkıdır. Örneğin yoldan yol olarak yararlanma gibi. Devletin bu tür arazi üzerinde fiili ve hukuki tasarrufta bulunma yetkisi yoktur.

⁶³ Düren, Akın, İdare Malları, Ankara 1975, s.22.

⁶⁴ Onar, a.g.y., s.949.

⁶⁵ Berki, a.g.m., s.89.

⁶⁶ Düren, a.g.y., s.26.

Dava Hakkı: Arazi-i metrukenin ilk türü olan yani menfaati umuma ait olan mallarda dava hakkı herkese aittir. Menfaati belirli bir kır veya kent halkına ait olan mallarda ise dava hakkı yararlanan kır veya kent halkına aittir. Mecellenin 1645. maddesinde davada temsil vs. ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Tazmin Hakkı: Bu daha çok belirli bir yöre halkına tahsis edilmiş arazi-i metrukede söz konusu olmaktadır. Tahsis edilen yer üzerinde işlenen bir fiil ile faydalananların bir zararı söz konusu ise faydalananların failden zararın tazminini isteme hakkı vardır.

Ebul'ula Mardin, arazi-i metrukeyi Osmanlı Hukuk sistemi içinde bulunan diğer mallardan şu hususlarla ayırmıştır.⁶⁷

- Arazi-i metruke senetsiz tasarruf edilir. Bugün Medeni Kanununun 912. maddesinde ifadesini bulan tescile tabi olmama ilkesi ile benzerliği ortadadır.
- Arazi-i metruke vergiye tabi değildir.
- Arazi-i metrukenin zamanaşımı suretiyle iktisabı mümkün değildir.
- Arazi-i metruke üzerinde yapılacak sulh, hükümet tarafından yapılsa hukuki bir netice doğurmaz.
- Arazi-i metrukenin herhangi bir şekilde mübadelesi söz konusu değildir.
- Arazi-i metrukenin üzerinde zilyetlik cereyan etmez.

Cumhuriyetten önce Türk hukukunda kamu mallarına ilişkin hükümler Mecellenin yollar, nehirler ve mubah olan şeyler hakkındaki hükümleri ve Arazi Kanunu'nun Arazi-i Metrukeye ilişkin hükümlerinden ibaret bulunmaktadır.

(2) Cumhuriyetten sonra

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte, Osmanlı İmparatorluğunda yürürlükte olan ve Cumhuriyete intikal etmiş bulunan toprak rejiminin yürürlükte kalıp kalmayacağı konusunda tereddütler ortaya çıkmıştır. Gerçekten Medeni Kanunda sahihsiz mallarla, menfaati umuma ait mallara 641. maddede değinilmekte ve bunların devletin hüküm ve

⁶⁷ Onar, S., Sami, "Amme Emlaki Teorisi", Ebul'ula Mardin'e Armağan, İstanbul 1944, s.512.

tasarrufu altında oldukları belirtilmektedir. Maddenin devamında, sahipsiz şeylerin ihraz ve işgali, yollar ve meydanlar, akarsular ve yatakları gibi menfaati umuma ait malların işletilmesi ve kullanılması hakkında ahkam-ı mahsusa vazolunacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak Medeni Kanun hükümlerinin uygulama alanı dışında kalan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki topraklar için 641. maddede öngörülen özel hükümler getirilmediğinden bu toprakların durumunda boşluk meydana gelmiştir⁶⁸.

Diğer taraftan, Medeni Kanunda kamu malları ile ilgili olarak diğer bir düzenleme 912. maddede yer almıştır. “Kimsenin hususi mülkiyetinde bulunmayan ve ammenin kullanmasına tahsis edilen gayrimenkullar, onlara müteallik ve tescili muktazi aynı bir hak olmadıkça, tescile tabi değildir.”

Medeni Kanunun kamu malları ile ilgili hükümleri bunlardır. “Kanunu Medeninın Sureti Meriyet ve Şekli Tatbiki Hakkında Kanun'un” 43. maddesine göre Kanunu Medeniye, Borçlar Kanununa ve bu tatbikat Kanununa muhalif olan hükümlerle Mecelle mülğadır. Maddede arazi kanunu hakkında açık bir hüküm yoktur. Şu halde Arazi Kanunu'nun tamamen veya kısmen ilga edilmiş olduğunu kabul edebilmek için söz konusu kanunlara aykırı olması gerekir. Bu aykırılık var mıdır? Sorusu hukukçular arasında ve yargı organları arasında tartışmalara sebep olmuştur. Tamamen mülga olduğu, bazı hükümlerinin merî olduğu ve tamamen yürürlükte olduğu şeklinde görüşler ileri sürülmüştür. Hiç değilse arazi-i metruke hakkındaki hükümlerinin yürürlükte olduğunun kabulü, faydalı ve zaruridir.⁶⁹

Arazi Kanun'unun yürürlüğü konusunda ikinci tartışmada şudur. Anayasa mahkemesinin 19.10.1976 tarih ve 1973/42'e 1976/48 sayılı kararı ile Anayasaya şekil yönünden aykırı bulunarak iptal edilen 1757 Sayılı “Toprak ve Tarım Reformu Kanunu” ile Arazi Kanunu'nun yürürlükte olan hükümlerinin ilga edilip edilmediği; yasanın 132. maddesi, yasanın uygulanmaya başlanmadığı yerlerde mera yaylak ve kışlaklardan yararlanmanın bu yasa hükümlerine göre değil, idare tarafından yapılmış bir tahsis varsa ona göre, yoksa yerleşmiş teamüllere göre yapılacağını belirtmekteydi.⁷⁰

⁶⁸ Doğanay, Ümit, Türk Hukuku ve Toplumı Üzerine İncelemeler, Ankara 1974, s.254.

⁶⁹ Onar, a.g.y., s.953.

⁷⁰ Erdoğan, Ekrem, Kamu Malları Üzerine Bir İnceleme, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1987, s.27.

O halde 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, Arazi Kanun'unun mera yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümlerini, ancak toprak ve tarım reformu bölgesi olarak tespit edilen yerlerde yürürlükten kaldırmış oluyordu. Zira "teessüs etmiş teamül" den kasıt Arazi Kanunu'nun mera yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümleriydi. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun Anayasa mahkemesince iptal edilmiş olması, bu yasanın yürürlükten kaldırdığı hükümlerin tekrar yürürlüğe girmesini sağlayamaz. Bu durumda Toprak ve Tarım Reformu Kanununa göre tespiti yapılan mera yaylak ve kışlaklar konusunda bir boşluk doğmuştur. Bu boşluk, yeni yasa çıkarılıncaya kadar Arazi Kanunu'nun ve diğer özel kanunların hükümlerinden yararlanarak doldurulmuş ve Yargıtay bu konuda istikrarlı içtihatlarla bulunmuştur.

b) Günümüzde kamu mallarının durumu

Kamu malları, özel mülkiyetteki mallardan ayrı bir hukuki düzene tabi kılınmalıdır. Bu husus, Medeni Kanun'un 641. maddesinde öngörülmüştür. Maddeye göre, " ..sahipsiz şeylerin ihraz ve işgali, yollar ve meydanlar, akarsular ile yatakları gibi menfaati umuma ait malların işletilmesi ve kullanılması hakkında ahkamı mahsusa vaz'olunur."

Medeni Kanun'daki yukarıdaki maddeye uygun olarak 1953 yılında TBMM'ne sunulan "Amme Malları Kanunu Layihası" genel hükümler getirmiş ancak yasallaşmamıştır. Bununla birlikte, bu aşamada Yargıtay İçtihatları ile kamu malları için bir çerçeve oluşturduğu söylenebilir.

Kamunun doğrudan doğruya ortak yararlanmasına veya kullanılmasına doğal nitelikleri gereği açık olan "sahipsiz mallar" veya devlet yada bir kamu tüzel kişisi tarafından kamunun doğrudan doğruya yararlanmasına veya kullanılmasına tahsis edilen "orta malları" veyahut bir kamu hizmeti vasıtası olmak üzere tahsis edilen mallara "hizmet malları" kamu malı denilir.

Sahipsiz malların kamu malı niteliğini kazanması için herhangi bir hukuk normunun varlığına gerek yoktur. Medeni Kanun'un 641. maddesi hükmü Anayasanın ve sair yasaların kamu mallarına ilişkin hükümleri ile beraber yorumlanması halinde, anılan maddede belirtilen kamu mallarına ilaveten, Devletin hüküm ve tasarrufuna

konulmuş yerler (ormanlar, petrol yatakları, yeraltı suları, deniz ve göl kıyıları gibi) sahihsiz mal sayılmalıdır. Sahihsiz mallar yetkili idare organlarınca kamu mülkü olmaktan çıkarılmadıkça özel mülkiyete konu edilemez; özel bir hüküm bulunmadıkça işgal veya olağan veya olağanüstü zamaşımı ile kazanılamaz. Bu nitelikteki bir malın tapu siciline tescil edilmiş olması, o malın bağlı bulunduğu hükümlerde bir değişiklik yaratmaz; Bu cihetle her nasılsa açık bırakılan tapu sicilindeki kaydına iyi niyetle dayanmak veya hak kazandırıcı süre içinde elde bulundurmak yollarıyla bu mallar mülk edinilemez.⁷¹

“... Arazi Kanunu uyarınca metruk araziden olan bu gibi yerler, Medeni Kanun’un 641. ve 912. maddelerinde söz konusu olan menfaati umuma ait olan mallar arasına girmiş ve 541. maddesinde açıkça bu malların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir. Devlet bu tasarruf yetkisine dayanarak yararlanma hakkını bir veya birkaç kır veya kasaba halkına terk etmektedir. Bu kullanma hakkını, herkese veya belli kır veya kasaba halkına ait bulunması yönünden, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri ikiye ayırmak mümkündür.

- Kullanma hakkının herkese ait olduğu, yollar, meydanlar, harman yerleri, panayırlar gibi yerler.
- Kullanma hakkının bir veya birkaç kır veya kasaba halkına bırakan, mera, kışlak, suvat mahalli, baltalıklar gibi yerler”.⁷²

Türk hukukunda kamu malları konusunda genel hükümler içeren bir kanun olmamakla birlikte kamu mallarından bazıları için özel düzenlemeler bulunmaktadır. Kamu malları kavramına dahil olanların hepsinin hukuki niteliğinin aynı olmaması ve aynı hukuki rejime tabi olamayacağı düşüncesi bu türden özel düzenlemelere gidilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Dolayısıyla farklı özelliklerin doğurduğu gereksinimleri karşılamak amaçlanmış ve özel düzenlemeler getirilmiştir. Örnek teşkil etmesi bakımından Kıyı Kanunu, Orman Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma

⁷¹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 30.9.1981, E:1981/656 Sayılı Karar.

⁷² Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 16.2.1987 E:1987/926 Sayılı Karar.

Kanunu, Maden Kanunu sayılabilir. Ayrıca TBMM'ye sunulmuş olan mera Kanunu tasarisından söz edilebilir.

Kamu malı kavramının katı ve değişmez bir kategori olmadığını belirten Onar, Kamu malı kavramı genişledikçe bu kategoriye giren mallarında artacağını söylemekte ve “yerine milli servet ve kültür bakımından diğerinin konulması imkansız bulunan mallarda amme emlakı sayılmak ve amme hukuki kaidelerine tabi tutulmak icap eder” diyerek kamu malları arasında bir derecelendirmeye yer verilebileceğini ortaya koymaktadır.⁷³

Ayrıca kamu malı kavramı bir üst kavram olarak algılanır olmuş ve bazı türleri için yapılan düzenlemelerle, farklı kategoriler oluşturulmuştur. Örneğin Kültür ve Tabiat Varlıkları kendine özgü ayrı bir kategoridir. Bunların tespit ve tescilleri kamunun yararlanma biçimleri, getirilen sınırlamalar ve bazı yükümlülüklerden muaf tutulmaları, tamamen değişik özellikler taşımaktadır. Ormanlar, Kıyılar vb. içinde aynı şeyleri söylemek mümkündür.

c) Kamu taşınmazlarının yönetimi ve kayıt düzeni

Türkiye’de Devletin Mal varlığına giren Kamu Taşınmaz Malları Tapu İdaresince Hazine adına tescil edilir ve Maliye Bakanlığı tarafından yönetilir (GMK m.23). İster Maliye Bakanlığı tarafından yönetilsin, isterse belli bir kamu kuruluşuna tahsis edilmiş olsun, bütün taşınmaz malların kaydı Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne tutulur. Taşınmaz malların türlerini, her birinin değerini ve niteliklerini göstermek üzere Maliye Bakanlığınca ayrıntılı bir defter düzenlenir (GMK m.25). Bu defterde taşınmaz malın bulunduğu yer, ada ve parsel numarası, bina ise inşaatın cinsi kat ve oda sayıları ve gerekli diğer bilgilere yer verilmektedir. İl ve ilçelerde örgütü bulunan Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Hazineye ait taşınmazların kaydını tutar; devletçe kamulaştırılan malların mali işlemlerini yürütür, uluslararası emlak ilişkilerini düzenler, anlaşmalar gereğince vatandaşların yurt dışında kalan

⁷³ Örucü, Ersin, Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı, İstanbul 1976, s.317.

emlakinden doğan tazminatlarını dağıtır, hükümet konaklarının ve maliye binalarının yapımını programlar, mevcut olanlarının onarımını yürütür.⁷⁴

Türkiye’de kamu mallarını tanımlayan ve özel olarak düzenleyen bir kanun yoktur. Ancak kamu yararı ve kamu malları ile ilgili çeşitli hükümler başta Anayasa olmak üzere muhtelif kanunlarda mevcuttur. Bunlardan 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda kamu malının tanımının yapıldığını belirtilmişti. Diğer taraftan Türk Medeni Kanununun 641. maddesi sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait malların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiş bunlar hakkında özel kurallar konulacağı hüküm altına alınmıştır. Buradan kamu mallarının kamu hukukunun ilgi alanına girdiği sonucu çıkmaktadır.

d) Türkiye’de kamu mallarının türleri

Türkiye’de kamu mallarının tasnifi konusunda tam bir görüş birliği içeren bir tasnif yoktur. Çalışmada kamu malları dört ana başlık altında incelenecektir. Bunlar; Sahipsiz mallar, Orta malları, Hizmet malları ve Devletin özel malları başlığını taşımaktadır.

(1) Sahipsiz mallar

Sahipsiz mallar deyimi TMK’nun (Türk Medeni Kanunu’nun) 641. maddesinde “kimsenin mülkiyetinde bulunmayan, doğal nitelikleri gereği herkesin yararlanma ve kullanılmasına açık, özel mülkiyete konu olmayan mal” karşılığı olarak kullanılmıştır.

Gerçekten uygulamada sahipsiz mal tanımı, doğal özellikleri nedeniyle özel mülkiyete konu olmayan, idarenin tahsisini gerektirmeksizin doğrudan doğruya kamunun ortak kullanma ve yararlanmasına açık mallar olarak kullanılmaktadır. Bu mallar tarıma elverişli olmayan yerler, tepeler, dağlar kayalar ve onlardan çıkan kaynaklar olarak TMK 641. maddesinde sıralanmışlardır. Bu sayılanların dışında doğal nitelikleri gereği özel mülkiyet konusu olamayacak tüm mallar sahipsiz mallar grubuna girmekte ve devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunmaktadır. T.C. Anayasasında

⁷⁴ Bulutoğlu, Kenan, - Kurtuluş, Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, Filiz Kitabevi, İstanbul 1988, s.403.

kıyılar ormanlar ile tabi servetler ve kaynaklar özel mülkiyete konu olamayan devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerden sayılmaktadır.

Sahipsiz malların kamu malı mülkiyetini kazanması bir idari işlem sonucunda olmadığı için, idari bir takım tasarruflarla kamu malı mahiyetinin kaldırılması söz konusu değildir. Bu tür mallar, doğal nitelikleri gereği kamu malı mahiyetini kazandıklarından, ancak bu niteliklerinin ortadan kalkması halinde kamu malı mahiyetini yitirirler. Örneğin göllerin ve bataklıkların kurumması, nehirlerin mecrası ve seviye değiştirmesi, göl ve deniz kıyılarının dolması ile meydana gelecek arazi sahipsiz mal olmaktan çıkar.⁷⁵ Ancak bu durum söz konusu malların işgal ve sair suretlerle mülkiyet iktisabına konu olacağı anlamına gelmemektedir. Çünkü bu tür malların kazandırıcı zamanlaşımı ile iktisap edilmesi mümkün değildir.

Sahipsiz malları genel olarak bu şekilde özetledikten sonra bunları ayrı gruplarda aşağıdaki başlıklar altında incelenebilir.

(a) Tarıma elverişli olmayan yerler

Tarıma elverişli olmayan yerlerin tespitinde Medeni Kanununun 641. maddesi yol göstermektedir. Burada, “tarıma elverişli olmayan arazi üzerinde düzenli tarımsal faaliyet yapılamayan, bir tarımsal yararlanma sağlanamayan arazidir.” Bu arazilerde yabani bir şekilde yetişmiş meyvelerin, mantarların ve çiçeklerin varlığı, buna tarıma uygun arazi niteliği kazandırmaz.

Diğer taraftan Toprak ve Tarım Reformu Ön Tedbirler Kanunu'nun (T.T.R.Ö.T.K) 2. maddesi tarım arazisini “üzerinde ekim, dikim, bakım, yetiştirme yapılabilen veya orman hariç doğrudan doğruya tabiattan yararlanmak suretiyle bitki veya hayvan üretimine elverişli hale getirilen araziye tarım arazisi denir.” şeklinde tanımlamıştır. Tanımın tersinden hareket ederek “Orman sınırları dahilindeki yerlerle, tarımsal üretim yapmaya ve çayır, mera yaylak ve kışlak olarak kullanmaya elverişsiz yerler tarıma elverişli olmayan yerlerdir” sonucuna ulaşmak mümkündür.

⁷⁵ Düren, Akın, İdare Malları, Ankara 1975, s.74.

Tarıma elverişli olmayan yerler, birikme, dolma, kayma, suların mecra ve seviye değişimleri gibi, doğal olaylarla kültüre elverişli hale gelirse devletin özel mülkiyetindeki malı haline dönüşeceği Türk Medeni Kanunu 636/1’de hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu tür yerler doğal olaylar sonucu değil özel kişileri imar ve ihyası sonucunda tarıma elverişli hale getirildiğinde bunların zamanaşımı ile iktisabı söz konusu değildir. Ancak 3402 Sayılı Kadastro Kanunuyla imar-ihya ile taşınmaz iktisabına tekrar olanak tanınmıştır. Söz konusu kanunun 17. maddesine göre “orman sayılmayan Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ve kamu hizmetine tahsis edilmeyen araziden masraf ve emek sarfi ile imar ve ihya edilerek tarıma elverişli hale getirilen taşınmazlar 14. maddedeki koşullar mevcut ise imar ve ihya edenler veya halefleri adına aksi takdirde hazine adına tespit edilir.” Maddenin devamından ise, il,ilçe ve kasabaların imar planlarının kapsadığı alanlar imar-ihya ile edinim kapsamı dışında bırakılmıştır.

Medeni Kanunda tarıma elverişli olmayan arazi kavramını ortaya koymak bakımından örnek olarak sayılan yerlerle uygulamada bu nitelikte olduğu kabul edilen tarıma elverişli olmayan yerler şu şekilde sıralanabilir.

- Kayalıklar, taşlıklar, tepeler, dağlar,
- Sazlık, kamışlık ve bataklıklar,
- Meşelik, çalılık ve fundalıklar,
- Deniz kıyıları.

Yukarda sayılan bu yerlerin tarıma elverişli olmayan yer olarak kamuya ait ve sahihsiz yerler olduğuna dair çeşitli Yargıtay kararları bulunmaktadır. Bunlardan bazıları örnek olarak aşağıda gösterilmektedir.

“Taşınmazın çıplak kaya şeklinde olup hiç bir tarım ürünü yetiştirilemez durumda bulunduğu ve halen kaya vasfını taşıdığı bilirkişi raporunda açıklanmıştır. Taşınmazın MK’nun 641. maddesinde öngörülen nitelikleri ihtiva ettiği.”⁷⁶

⁷⁶ Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 1.3.1978 tarih, 673/1987 Sayılı Karar.

Medeni Kanunun 641. maddesi uyarınca taşlık, çalılık ve cebel menfaati umuma ait kamu mallarındandır."⁷⁷

"Dağ iktisabı mümkün olmayan Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerdendir."⁷⁸

"Bataklıklar, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdendir Zamaşımı ve zilyetlik yoluyla kazanılması mümkün değildir"⁷⁹

"Sazlık ve bataklık yerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan arazi türünden olmakla."⁸⁰

"Dava konusu yerin fundalık olduğu dava dilekçesinde açıklandığına göre, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki şümulüne girip girmediği ayrıca incelenmek."⁸¹

"Deniz ve denizin altında bulunan kumluk saha özel mülkiyet konusu olamaz Bu gibi yerlerin M.K'nun 641. maddesi kapsamında mütalâa olunması gerekir."⁸²

(b) Genel sular

Genel sular, su kütle ve birikintilerinin doğal olarak ortaya çıktığı ve yeryüzünü kapladığı biçim ve görünümüdür.⁸³ Bunlar deniz, göl, nehir, akarsu biçim ve görünümündeki sulardır. Yargıtay, bu suların kenarında oluşan sazlık, kamışlık ve bataklıklarında onların bir parçası kabul etmektedir.⁸⁴

Genel suların ekonomik bakımdan tarımsal sulama ve enerji üretimindeki önemi ve sosyal gereksinimlerin karşılanması yönünden mutlak olarak gerekli olması, bunların devletin hüküm ve tasarrufu altında bulundurulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu nedenle TMK genel sularla, akarsuları devletin hüküm ve tasarrufu altında tutarak, kullanma esaslarının kamu hukuku açısından düzenleneceğini öngörmüştür.

⁷⁷ Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, 2.2.1976 tarih, 2158/502 Sayılı Karar.

⁷⁸ Yargıtay 1. Hukuk Dairesi, 23.6.1975 tarih, 6752/6597 Sayılı Karar.

⁷⁹ Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 6.4.1987 tarih, 4319 Sayılı Karar.

⁸⁰ Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 29.9.1975 tarih, 5004 Sayılı Karar.

⁸¹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 7.4.1973, tarih, 293 Sayılı Karar.

⁸² Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 21.4.1970, tarih, 2491 Sayılı Karar.

⁸³ Yazman, İrfan, Kaynakların Türk Medeni Hukukunda Tabi Olduğu Hukuki Rejim, Ankara 1970, s.21.

⁸⁴ Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 9.6.1970 Tarih, 1970/3758 Sayılı Karar.

Genel sular, nitelik ve özellikleri itibari ile kimsenin mülkü olmayı, kamunun kullanma ve yararlanmasına bırakılmış, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerdendir.⁸⁵

Yeraltı suları genel sular kapsamındadır. 16.12.1960 tarih ve 167 Sayılı Kanun “Yeraltı suları, genel sular meyanında olup devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.” hükmüne yer vererek, yeraltı sularını; “Yeraltındaki durgun veya hareket halinde olan bütün sulardır.” şeklinde tanımlamaktadır.

Genel sular doğal nitelikleri gereği sahihsiz mallardandır ve herkesin yararlanmasına açık yerlerdir. Bazı sular yada su birikintileri özel bir şekilde oluşturulabilir. Barajlar, göletler bu niteliktedir. Bunlar hizmet malı niteliği göstermekle birlikte sahihsiz mallardandır. Bir Yargıtay kararına göre, baraj gölü haline gelen taşınmaz genelin yararlandığı genel su niteliğini kazanmış demektir.⁸⁶

Genel sular ile ilgili Yargıtay kararlarından bazı örnekler aşağıdadır.

“Umumi sulardan daha önce yararlananların bu haklarına engel olmamak kaydıyla herkes bu sulardan yararlanabilir.”⁸⁷

“Dalyan ve voli, deniz ve göllerden yararlanmadan ibarettir. Dalyan ve Voli sahiplerinin deniz ve göllerin zemini üzerinde mülkiyet hakları olmadığı gibi bu yerlerde balık avlamaktan başka bir tasarruf hakları yoktur.”⁸⁸

“Bataklık ve göller M.K’nun 641. maddesi hükmüne göre Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan yerlerdir. Bunlar kamu malı olduğundan idaresi, işletilmesi ve yararlandırılması kamu kanunları çerçevesinde idarenin izin ve tasarrufuna bağlıdır.”⁸⁹

“Genel sulardan yararlanma, ilke olarak herkese bir olarak tanınmıştır. Ancak genel sulardan yararlanma kadim haklara hanel gelmemek kaydıyla mümkündür. Kadim hakkın söz konusu olmadığı hallerde genel sulardan herkes yararlanabilir.”⁹⁰

⁸⁵ Akgün, Zerrin, Sular Hukuku ve Sularla İlgili Arazi Davaları, Ankara 1967, s.9.

⁸⁶ Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 9.6.1970 Tarih, 1970/1621 Sayılı Karar.

⁸⁷ Yargıtay 7.Hukuk Dairesi 20.1.1969 Tarih, 720 Sayılı Karar.

⁸⁸ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 16.1.1972 Tarih, 12 Sayılı Karar.

⁸⁹ Yargıtay 8.Hukuk Dairesi,13.5.1991 Tarih, 6746 Sayılı Karar.

⁹⁰ Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararı, 29.4.1985 Tarih, 4 Sayılı Karar.

(c) Kıyılar

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 43. maddesinde “Kıyılar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Deniz, göl ve akarsu kıyılarıyla deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden yararlanmada öncelikle kamu yararı gözetilir. Kıyılarla sahil şeritlerinin kullanılış amaçlarına göre derinliği ve bu kişilerin bu yerlerden yararlanma imkan ve şartları kanunla düzenlenir” denmektedir. Buna paralel olarak TMK’nun 641. maddesinde “kıyılar sahipsiz mal olarak kabul edilen yerlerdendir ve Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır” hükmü bulunmaktadır.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerden olan kıyılar, bu özellikleri sebebiyle kamunun ortak yararlanmasına açıktır. Kıyılardan yalnızca bitişik mal sahiplerinin değil, herkesin yararlanma hakkı vardır. İdari bir kararla kamunun yararlanmasını engelleme söz konusu olamaz.⁹¹

Diğer taraftan, günümüzde kıyıların değer kazanması, bunlara ilişkin bugüne kadar söz konusu olmayan çıkar çatışmalarının doğmasına yol açmıştır. Gerçekten kıyılar bir yandan özel mülkiyet iddialarına konu edilirken, öte yandan burasının aynen deniz gibi herkese ortak bir mal olduğu ileri sürülmüştür. Böylece kıyılar, toplumsal ve özel çıkarların çatıştığı bir alan haline gelmiş ve kıyı sorunu kamuoyunun büyük ilgisini çekmiştir.⁹²

Kıyılarının öneminin artması ve 1982 Anayasasının 43. maddesinin son fıkrasınca, 3086 sayılı kanunla kıyılar hakkında kanuni düzenleme yapılmıştır. Ancak çıkartılan kanun Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. 3086 sayılı kanun 1.12.1984/10.1.1987 tarihleri arasında yürürlükte kalmıştır.

Bunun üzerine 4.4.1990 tarih ve 3621 sayılı “Kıyı Kanunu” 17.4.1990 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanunun 1. maddesinde amaç şöyle açıklanmaktadır. “Deniz, tabii ve suni göl ve akarsu kıyıları ile bu yerlerin etkisinde olan ve devamı niteliğinde bulunan sahil şeritlerinin doğal ve kültürel özelliklerini gözeterek korumak ve toplumun yararlanmasına açık bir şekilde kamu

⁹¹ Sungurbey, İsmet, Medeni Hukuk Eleştirileri, İstanbul 1970, s.201.

⁹² Kuntalp Erden, Deniz Kıyılarının Hukuksal Düzeni, Ankara 1981, s.21.

yararına kullanma esaslarını belirlemek”tir. 2. maddesinde kapsamı, deniz, tabi ve suni göller ve akarsu kıyıları ile deniz ve göllerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerine ait düzenlemeler ve bu yerlerden yararlanma olanak ve koşulları olarak çizilmiştir. Belirlenen kapsama ilişkin getirilen istisna ise, konut ve sosyal tesis olmamak koşulu ile askeri yasak bölgelerde, güvenlik bölgelerinde veya ülke güvenliği ile doğrudan ilgili Türk Silahlı Kuvvetlerine ait ve savunma amaçlı yerlerdir.

Söz konusu kanunun 4. maddesinde bazı kavramlar tanımlanmıştır. Bunlar:

Kıyı Çizgisi:Deniz, tabi ve suni göl ve akarsularda taşkın durumları dışında suyun karaya değdiği noktaların birleşmesinden oluşan çizgidir.

Kıyı Kenar Çizgisi: Deniz, tabi ve suni göl ve akarsularda, kıyı çizgisinden sonraki kara yönünde su hareketlerinin oluşturduğu kumluk, çakıllık, kayalık, taşlık, sazlık bataklık ve benzeri alanların doğal sınırır.

Kıyı:Kıyı çizgisi ile kıyı kenar çizgisi arasındaki alandır.

Sahil Şeridi: Kıyı kenar çizgisinden itibaren kara yönündeki yatay genişliktir. Bu genişlik değişik durumlara göre şu şekilde belirtilmiştir.

Uygulama imar planı yapılacak alanlarda en az 20 m.

Uygulama imar planı bulunmayan belediye ve mücavir alan sınırları içinde veya dışındaki yerleşik alanlarda 50 m. iskan dışı alanlarda 100 metredir.

Sahil şeridinin genişliği konusunda istisna-i bir hüküm konulmuş ve kıy yerleşik alanı içinde, daha önceki mevzuata uygun yapıların bulunduğu meskun alanlarda, 10.11.1985 tarihinden önce kıy nüfusuna kayıtlı ve kıyda sürekli oturanlar tarafından yapılacak konutlar için sahil şeridinin en az 10 metreye düşürülebileceği hükmü getirilmiştir.

Dar Kıy: Kıy kenar çizgisi ile kıy çizgisinin çakıştığı kıydır.

Toplumun Yararlanmasına Açık Yapı: Mevzuata göre tespit yada tasdik edilmiş kural ve ücret tarifelerine uygun biçimde, getirdiği kullanımdan belirli kişi yada topluluklara ayrıcalıklı kullanım hakkı tanımaksızın yararlanmak isteyen herkese eşit ve serbest olarak bulundurulmuş ve konut dokunulmazlığı olmayan yapılardır.

Kıyı kanunu, diğer hükümleri ile birlikte kamu ile ilgili yasal düzenlemeyi sağlamaktadır. Türkiye'de deniz kıyıları 8333 km'ye ulaşmaktadır.⁹³

(d) Ormanlar

Ormanların ulusal ekonomi için önemli bir kaynak olduğu bilinmektedir. Gerçekten ormanlardan odun, Kereste, gemi, telgraf, maden direkleri, demiryolu traversleri, selüloz, reçine palamut, mazı gibi sayısız ürünler elde edilmektedir. Bu nedenle bir çok ülkede, ormanlar diğer taşınmazlardan farklı bir statüye tabi tutulmaktadır.

T.C. Anayasasının 169. maddesi “ormanların korunması ve geliştirilmesi”170. maddesi ise “Orman Köylüsünün korunması” başlığını taşımaktadır. Bunlardan 169. maddenin 1. fıkrasında ormanların korunması ve geliştirilmesi konusunda devletin gerekli kanunları çıkaracağı ve önlemleri alacağı hükme bağlanmıştır. 2. fıkrada; ormanların mülkiyetinin devir olunamayacağı, zamanaşımı ile kazanılamayacağı ve kamu yararı dışında irtifak haklarına konu olamayacağı, ormanların kanuna göre devletçe yönetilip işletileceği, üçüncü fıkrada ormanların korunmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Maddenin son fıkrası ise hangi hallerde orman arazisinin orman statüsü dışına çıkarılabileceğini hükme bağlamıştır.

Bugün yürürlükte olan 31.08.1956 tarih ve 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 1. maddesinde “Tabi olarak yetişen yada emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık toplulukları yerleriyle birlikte orman sayılır” denmekte Maddenin ikinci fıkrası ile bazı yerler istisna tutulmuştur. Buna göre; “Sazlıklar, step nebatlarıyla örtülü yerler, her çeşit dikenlikler, parklar, kent mezarlıklarıyla kasaba ve kırların hudutları içerisinde bulunan kadım mezarlıklardaki ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler, sahipli arazide bulunan ve civarındaki ormanlarda tabi olarak yetişmeyen ağaç ve ağaççık nevelerinin bulunduğu yerler, orman sınırları veya bitişik alanlar dışında ise tapu kaydı veya diğer tasarruf belgeleri ile özel mülkiyette bulunan ve tarım arazisi olarak kullanılan dağınık veya yer yer küme ve sıra halindeki her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü sahipli yerler, devlet ormanlarına bitişik olmayan, geçerli tapu ile sahipli arazi üzerindeki yüzölçümü üç

⁹³ DİE, Türkiye İstatistik Yılığ, Ankara 1983, s.4.

hektardan yukarı bulunmayan her nevi ağaç ve ağaççıklarla örtülü yerler, sahipli arazide muhitin hususiyetlerine göre yetişmiş veya yetiştirilecek fıstık çamlıklar ve palamut meşelikleri dahil olmak üzere her nevi meyveli ağaç ve ağaççıklar, sahipli arazideki aşılı ve aşısız zeytinliklerle, özel kanunu gereğince devlet ormanlarından tefrik edilmiş ve imar ıslah ve temlik koşulları yerine getirilmiş bulunan yabancı zeytinlikler ile 9.7.1956 tarih ve 6777 sayılı kanunda tasrih edilen yabancı ve aşılınmış fıstıklık, sakızlık ve harnupluklar, funda veya makilerle örtülü orman ve toprak muhafaza karakteri taşımayan yerler” orman sayılmaz.

Kanun ormanları mülkiyet ve idare bakımından üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur.

- Devlet ormanları,
- Hükmi şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait orman,
- Hususi ormanlar.

Vasıf ve karakter bakımından yapılan sınıflandırma ise şu şekildedir:

- Muhafaza ormanları,
- Milli parklar,
- İstihsal ormanları.

Kanununun 6. maddesi Devlet ormanlarına ait her türlü işlerin, devletten başkasına ait olan tüm ormanların ise kanundaki hükümler çerçevesinde bir katma bütçeli kuruluş olan Orman Genel Müdürlüğüne yapılacağını hüküm altına almıştır.

Kanununun diğer maddelerinde, orman kadastrounun ne şekilde ve kim tarafından yapılacağına, ormanların muhafazası ve üretim işlerine, yasaklamalar ve yasaklara uyulmaması halinde uygulanacak cezalara ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Ormanların kamu malı olduğuna yönelik bazı Yargıtay kararları aşağıdadır.

“... Süresi neye baliğ olursa olsun ormanlar zamanasını ile iktisap olunamazlar.”⁹⁴

“Kamu emlakı arasında yer alan devlet ormanlarının özel mülk konusu olamayacağına ve bu nedenle davalının taşınmazı 40 yıl tasarrufunda bulundurması kendisine bir hak bahşetmeyeceğine”..⁹⁵

“Devlet ormanlarının kamu malı olduğu, üzerinde kamu mülkiyeti bulunduğu ve hukuki düzene doğal nitelikleri gereği girdiği kuşkusuzdur. Kamu niteliğinde bulunan ormanların zilyetlikle iktisabı mümkün olmadığı gibi, davacını zilyetliğe dayanarak orman idaresi aleyhine bir zilyetliğin korunması davası açması düşünülemez.”⁹⁶

“Devlet ormanlarının ihya yolu ile iktisabı olanaksızdır. Arazinin sonradan orman niteliğini kaybetmiş olduğu orman sınırı dışına çıkartılması, yapılan ihya işlemine değer verilmesini gerektirmez. Kaldı ki, taşınmaz üzerinde zeytin ağacı dikmek suretiyle bahçe haline getirilmiş olması ihya olarak nitelendirilmez.”⁹⁷

“Taşınmazın orman tahdit dışına çıkarılmış olması o taşınmazın daha öncesinin orman olma niteliğini etkilemez. Hal böyle olunca davalının 1978 yılından önceki zilyetliğine değer verilemez. Ayrıca ormanların zilyetlik iktisabına yasal olanak yoktur.”⁹⁸

(e) Tabi servetler ve kaynaklar

T.C. Anayasasının 168. maddesi “Tabi servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi” başlığını taşımaktadır. Buna göre;

“Tabi servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzel kişilere devredebilir. Hangi tabi servet ve kaynağın aranma ve işletmesinin Devletin gerçek veya tüzel kişilerle ortak olarak veya doğrudan gerçek veya tüzel kişiler

⁹⁴ Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 31.5.1976 Tarih, 4576 Sayılı Karar.

⁹⁵ Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, 30.9.1975 Tarih, 4160 Sayılı Karar.

⁹⁶ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 12.9.1982 Tarih, 482 Sayılı Karar.

⁹⁷ Yargıtay 7.Hukuk Dairesi, 4.11.1982 Tarih, 7294 Sayılı Karar.

⁹⁸ Yargıtay 1.Hukuk Dairesi, 3.10.1983 Tarih, 9676 Sayılı Karar.

eliyle yapılması, kanunun açık iznine bağlıdır. Bu durumda gerçek veya tüzel kişilerin uyması gereken şartlar ve devletçe yapılacak gözetim, denetim usul ve esasları ve müeyyideler kanunda gösterilir.” denmektedir.

Madde nelerin tabi servet ve kaynak kapsamı içine gireceğini açık bir şekilde belirtmemiştir. Ancak tabi servet ve kaynakların başında madenlerin ve petrol yataklarının olduğu bilinmektedir. Bu nedenle madenler, 3213 sayılı maden kanunu petrol ise 6326 sayılı petrol kanunu ile yasal olarak düzenlenmişlerdir.

3231 Sayılı Maden Kanunu'nun 2. maddesi madenleri; enerji madenleri, metal madenleri, sanayi madenleri ve doğal taşlar olmak üzere dört gruba ayırmaktadır. 4. maddesinde Anayasaya paralel olarak “madenlerin devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, içinde buldukları arzın mülkiyetine tabi olmadığı ” belirtilmiştir.

Ayrıca, 6326 Sayılı Petrol Kanunu'nun 1. maddesi petrol kaynaklarının devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğunu hüküm altına almıştır. Anayasaya paralel olarak işletme hakkının devrini kabul etmektedir. 2808 sayılı kanunla yapılan değişiklik ile, sermaye şirketlerine yada yabancı devletler mevzuatına göre sermaye şirketi niteliğinde bulunan özel hukuk tüzel kişilerine, Bakanlar Kurulu Kararı ile izin, arama işletme ruhsatnamesi verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Maden sayılmamakla birlikte taş ocakları, tuğla harmanları , tuzlar ile sıcak ve soğuk maden suları devletin hüküm ve tasarrufu altındaki mallar içinde yer almaktadır.

Türkiye, dünya maden ve hammadde rezervlerinin yaklaşık %0.3'üne sahiptir. Petrol ve taşkömürü dışarıda tutulduğunda bu oran %2.0' a yaklaşmaktadır.⁹⁹

(f) Tarih kültür ve tabiat varlıkları

T.C. Anayasasının 63. maddesi “tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması” başlığını taşımaktadır. Maddeye göre, “Devlet, tarih kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır.

⁹⁹ Kırbaş, a.g.y., s.26.

Bu varlıklar ve değerlerden özel mülkiyet konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenir.” demektedir.

Gerçekten, tarih ve kültür varlıkları geçmiş ile günümüz toplumu arasındaki bağı sürdüren ve tarihini canlandırıp araştırılmasına en büyük etkisi olan bağlardır. Bu mallar toplumların sanat değerlerinin gelişmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Bu nedenle, Tarih ve kültür varlıklarının korunması bir toplumun tarihi ve güzel sanatlar ölçülerinin korunması demektir.¹⁰⁰

Tarih, kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili olarak, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun, 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu ve 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu ile yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Bunlardan 2863 sayılı kanunda, Kültür varlıkları tabiat varlıkları ve sit'ler tanımlanmakta 2873 sayılı kanunda ise milli park, tabiat parkı, tabiat anıtını ve tabiat koruma alanlarını tanımlamaktadır. Bu tanımlar şu şekildedirler.

Kültür Varlıkları:Tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında ya da su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır.

Tabiat Varlıkları: Jeolojik devirlerle tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup, ender bulunmaları ya da özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde, yer altında ya da su altında bulunan değerlerdir.

Sit: Tarih öncesinin günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, önemli tarihi olayların cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır.

Milli Park: Bilimsel ve estetik bakımından milli ve milletler arası ender bulunan tabi ve kültürel kaynak değerleri ile koruma, dinlenme ve turizm alanlarına sahip tabiat parçalarıdır.

¹⁰⁰ Mumcu, Ahmet, “Eski Eserler Hukuku ve Türkiye”, A.Ü.Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXVIII, Ankara 1971, s.4.

Tabiat Parkları: Bitki örtüsü ve yaban hayatı özelliğine sahip, manzara bütünlüğü içinde halkın dinlenme ve eğlenmesine uygun tabiat parçalarıdır.

Tabiat Anıtı: Tabiat ve tabiat olaylarının meydana getirdiği özelliklere ve bilimsel değere sahip ve milli park esasları dahilinde korunan tabiat parçalarıdır.

Tabiat Koruma Alanı: Bilim ve eğitim bakımından önem taşıyan nadir, tehlikeye maruz ya da kaybolmaya yüz tutmuş eko sistemle, türler ve tabii olayların oluşturduğu seçkin örnekleri kapsayan ve mutlak korunması gerekli olup sadece bilim ve eğitim amaçlarıyla kullanılmak üzere ayrılmış tabiat parçalarıdır.

Doktrinde eski eserlerin, kamu mallarının hangi kategorisine girdiği konusunda görüş birliği yoktur.¹⁰¹ Bu malların yararlanma biçimine göre her üç kategoriye girmeleri söz konusudur. Ancak genel olarak bakıldığında, ağır basan özellik bu malların doğal özellikleri gereği kamu malı olmalarıdır. Bu bakımdan sahihsiz mallar arasında incelenmeleri daha doğru olmaktadır.¹⁰²

Eski eserler ve Müzeler Genel Müdürlüğünün verilerine göre, Türkiye'deki eserlerin sayısı 21.181.adettir. Bu rakamın 20.344'ü tescilli yapı, 644'ü arkeolojik sit durumundadır. Söz konusu Genel Müdürlüğün verilerine göre Türkiye'de 127 adet müze, bu müzelerde 2.068.392 eser bulunmaktadır.¹⁰³

(2) Orta malları

Bu nevi mallar ya tabiatları veya ananeler veya tahsis suretiyle umumun fiilen istifade ve istimal ettiği mallardır. Bu nevi mallar üzerinde ammenin bir nevi irtifak hakkı mevcut olduğu kabul edilmektedir. yollar, meydanlar, küçük müstahsilin mallarını müstehlike ettiği pazar yerleri, otomobil parkları, çocuk bahçeleri, ve sair parklar gibi.¹⁰⁴ Onar'ın bu şekilde sıraladığı yerlere Düren sıvat ve eyrek yerleri, harman yerleri, mezarlıklar, Mera yaylak ve kışlaklar ile Eski eserleri eklemiştir.¹⁰⁵ Ancak orta mallarını bu şekilde tek saymanın güçlüğü ortadadır.

¹⁰¹ Düren, a.g.y., s.116.

¹⁰² Derdiyok, Türkmen, Türk Hukukunda Başlıca Kamu Malları, Ankara 1983. s.43.

¹⁰³ Kırbaş, a.g.y., s.29.

¹⁰⁴ Onar, a.g.y., s.1314.

¹⁰⁵ Düren, a.g.y., s.112.

Orta malları konusundaki hukuki mevzuat, kamu mallarına nazaran daha karmaşık bir durum arz etmektedir. Çünkü orta mallarına ilişkin hükümler bazı kanunlarda dağınık bir şekilde bulunmakta ve çoğunlukla bilimsel içtihatlar ve yargısal kararlar bu tür malların hukuksal durumlarını düzenlemede dayanak olmaktadır.

Orta malları iki gruba ayrılmaktadır. Birinci grupta herkesi herhangi bir sınırlama olmaksızın yararlandığı yerler söz konusudur. Bunlar, yollar, köprüler, meydanlar ile pazar yerleridir. İkinci grupta ise, bir kısım halkın yararlandığı yerler söz konusudur. Bunlardan en önemlileri, meralar, harman yerleri sıvat ve eyrek yerleri, baltalıklar, mezarlıklar ve çekek yerleridir.

Orta mallarının tapu siciline tescili gerekmemektedir. Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi mallar sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve özel siciline yazılır. Bu sınırlandırma tescil niteliğinde değildir. Bu mallar özel kanunlarındaki hükümler dışında özel mülkiyete konu olamazlar.

Ayrıca 442 sayılı Köy Kanunu'nun 8. maddesinde, köyün orta malının kanun karşısında devlet malı gibi korunacağı, bu tür mallara el uzatanların devlet malına el uzatanlar gibi ceza göreceği hükmüne yer verilmiştir¹⁰⁶.

(3) Hizmet malları

Hizmet malları kamu hizmeti ile daha yakından ilgili olan, ancak kapital değeri ile değil, kullanma değeri ile idarenin görevlerinin ifasına doğrudan doğruya hizmet eden mallardır. Örneğin okullar, hastaneler, askeri koruganlar, haller, adliye sarayları, belediye sarayları, kütüphaneler, cezaevleri, hükümet konakları, köy odaları ve diğer kamu hizmetlerinin yürütülmesinde büyük katkısı olan taşınmaz ve taşınır mallar hizmet malları kategorisini oluşturur.¹⁰⁷

Hizmet malları ile ilgili olarak Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinin a bendinde "hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane ya da diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, genel mezarlık, çeşme, kuyular,

¹⁰⁶ Aydın, Bekir, Türk Hukukunda Kamu Malları, Ankara 1992, s.58.

¹⁰⁷ Düren, a.g.y., s.121.

yunak ile kaplanmış yollar, meydanlar pazar yerleri, parklar ve bahçeler ve benzeri hizmet malları kayıt belge yada özel kanunlarına göre hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye, köy ya da mahalli idare birlikleri tüzel kişiliği adlarına tespit olunur” demektedir. Maddede dikkat çeken nokta daha önce orta malı olarak verdiğimiz bazı malların burada hizmet malı olarak mütalâa edilmesidir.

Yargıtay’ın vermiş olduğu bir kararda “devletin görevlilerinin içinde çalışacakları taşınmaz malları kamu mallarından olduğu gibi, bu görevlilerin iyi koşullar altında barındırılması ve böylece devlet içindeki verimlerinin artırılması amacı ile görevli konutu olarak ayırdığı mallar dahi kamu mallarından sayılmak gerekir. Bu konutlar karşılığı devletçe bir para alınması hizmetin niteliğini değiştirmedığı gibi, malın kamu mallarından bulunması durumu üzerinde etkili olamaz. Kamu mallarından olan bina ve dairelerde devletin boşalttırmak hakkının varlığını kabul etmek gerekir” denmektedir.

Hizmet mallarının ilgili kuruluşlar adına tapuda kayıtlı olması bu malları özel mal haline dönüştürmez. Bu mallar kamu hizmeti ile ilişkisi devam ettiği sürece diğer kamu malları gibi alınıp satılamazlar özel mülkiyete konu olamazlar. Aksi durumda malların değiştirilmiş olması gerekir.

Türkiye yüzölçümü 780.576 km² olup bunun %46.2’sini oluşturan 360.576 km²’si Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, %8.5’ini oluşturan 66.335 km²’si ise hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmaz mallarıdır.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar ise şöyledir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri: 4.446.012.048 m²; Özelleştirme Kapsamındaki Kuruluşlar: 93.004.104 m²; Sosyal Güvenlik Kuruluşları: 10.486.054 m² taşınmaz mala sahiptir.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Öz, Ercan, “Kamu Açıklarının Finansmanında Kamu Taşınmaz Mallarının Rolü”, XIV Maliye Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Yay., No.1176, s.87.

Maliye Bakanlığı verilerine göre 81 ilde 29.759'u katma bütçeli kuruluşlarda 200.229'u Genel bütçeli kuruluşlarda olmak üzere 229.988 adet kamu lojmanının olduğu görülmektedir.¹⁰⁹

(4) Devletin özel malları

Türk hukukunda, doktrinca benimsenmiş olan ayırım kamu malı-özel mallar ayırımıdır. Daha önceki bölümlerde kamu mallarını, hizmet malları, orta malları ve sahihsiz mallar başlıkları altında incelendi. Bu bölümde kural olarak özel hukuk hükümlerine tabi olmakla birlikte, kapital değeri ve verimi ile dolaylı olarak kamusal amaçlara hizmet eden mallar değerlendirilecektir.

Giritli ve Bilgen bu malların tanımını “kamu hizmetlerinin yürütülmesinde doğrudan doğruya bir rol oynamayan, halkın yararlanmasına tahsis edilmemiş olan ve yalnız sağladıkları gelir nedeniyle, dolayısıyla kamu yararını sağlayan mallardır.” şeklinde vermektedir.¹¹⁰ Ancak bunların neler olduğu konusunda bir fikir birliği yoktur. Düren'e göre para, kıymetli evrak, gelir getiren taşınmaz mallar, inşaat için kullanılabilir arsalar ve sanayi tesisleri Derbil'e göre haralar tohum ıslah istasyonları, örnek çiftlikler, devlet ormanları ile kağıt, bez, selüloz, demir ve çelik fabrikaları, Akipek'e göre ise, kamu mallarının doğal ürünlerini, kamu malı niteliğini kaybeden devlet ve kanunlarla devletin özel mülki olarak kabul edilen eşyaları devletin özel malları olarak kabul edilmektedir.

Kırbaş'a göre “devletin özel mallarını ayırt edebilmek için en önemli ölçüt kamu hizmetine özgülenmemiş olmalarıdır. Böyle bir özgülenme varsa taşınmaz mal herhangi bir kamu tüzel kişisi adına kayıtlı dahi olsa hizmet malı durumunda olup, dolayısıyla kamu malı statüsüne sahip olacaktır.”¹¹¹

Devletin özel malları, kural olarak, özel hukuk hükümlerine tabi mallardandır. Bunlar kamu hizmetine özgülenmemişlerdir. Devlet bu mallar üzerinde medeni hukuk anlamında mülkiyet hakkına sahiptir. Öğretide bu görüş üzerinde genellikle

¹⁰⁹ Milliyet Gazetesi, 21.04.2001.

¹¹⁰ Giritli, İsmet,-Bilgin, Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, s.120.

¹¹¹ Kırbaş, a.g.y., s.33.

birleşilmektedir.¹¹² Devletin özel malları hazine yada ilgili kamu tüzel kişisi adına tapuya tescil edilirler. Özel mallar üzerinde malikin sahip olduğu hak ve yetkiler burada geçerlidir.

Devletin özel malları doğrudan doğruya kamu hizmetine tahsis edilmedikleri için bireyler direkt olarak bu mallardan yararlanamazlar ve bir hak iddia edemezler. Bu mallardan yararlanma, kiralama, satın alma, yada izin alma veya diğer şekilde bir bedel ödemekle mümkündür. Bunlardan elde edilen gelirler Bütçe Kanununda “B” cetvelinde “Devlet Patrimuvanının Gelirleri” başlığı altında gösterilmekte ve kamu harcamalarının finansmanında kullanılmaktadır.

Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin gayrimenkul malları ve ürettikleri diğer mallar devletin özel malları arasında mıdır? sorusuna verilecek cevap olumlu yöndedir. Çünkü burada ki mal varlığı devletin diğer türlü mal varlıklarından hiç bir gruba girmemektedir.

e) Türkiye’de kamu malvarlığı üzerindeki tartışmalar

Türkiye’nin ekonomik kalkınma-büyüme sürecine paralel olarak artan nüfusu ve nüfusa sunulacak olan kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve yoğunluğu beraberinde bu hizmetlerin sunulmasında aracılık eden kamu mallarının önemini artırmaktadır. Diğer taraftan Türkiye yüzölçümünün %60 kamunun denetiminde bulunmaktadır.¹¹³ Bu oranın yüksekliği dahi kamu mallarının özel bir statüye sahip olması için yeterlidir. Bunun yanında Türkiye koşullarında kamu mallarının gereksinimi karşılayacak düzeyde olsa dahi bir takım sorunlarla karşı karşıya bulunduğu kabul edilmelidir.

Bu sorunların başında Türkiye’de kamu mallarının hukuki durumunu düzenleyen bir yasanın olmaması başı çekmektedir denebilir. Gerçekten uygulamada yargı kararlarıyla kamu mallarına ilişkin genel ilkeler belirlenmeye çalışılmışsa bunu yeterli olduğu söylenemez. Bu yönüyle 1953 yılında TBMM’ye sunulmasına rağmen netice alınamayan “Amme Malları Kanunu Layihası” dikkate alınarak Kamu mallarına

¹¹² Onar, a.g.y., s.1339.

¹¹³ Cansızlar, Doğan, Devlet Mallarının Korunması, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yay. Ankara 1998, s.Önsöz.

ilişkin yasal düzenlemenin yapılması yerinde olabilir. Bu düzenlemede sayın Emre Kongar hocanın “Türkiye’yi 21. yüzyılda etkileyecek olan ikinci süreç Evrensel olarak Kentleşmedir.” tespitinin sonuçlarını engelleyecek tedbirlerin alınması gerekir. Bu sonuca götüren nitelikler şöyle sıralanmaktadır.

Birinci olarak, kentleşme süreci Türkiye’de Kent hukuku dışında gelişen alanlar yaratmıştır. Diğer bir ifadeyle Türkiye’de “gecekondulaşma” adıyla anılan kentleşme süreci, tüm hukuk sistemi dışında gelişmiş, böylece Cumhuriyetin kurduğu ulus-devletin en önemli özelliklerinden biri olan hukuk devleti ilkesi ortadan kaldırılmıştır. İkinci olarak, gecekondu alanlarında hukuka karşı kaba kuvvetin başarısı ve egemenliği yeni bir kültür oluşturmuştur. Zaten, geleneksel feodal kültürden kopmuş, ama kentsel sanayi kültürünü benimsememiş, bu nedenle her türlü yozlaşmaya açık olan gruplar arasında yepyeni bir kültürün, “yağma kültürünün” oluşmasına yol açmıştır.

Üçüncü olarak, kentsel arsa yağmasının ve kaçak yapılaşmanın yaygınlaşması, yerel ve merkezi siyasal güçleri sistemden pay almak üzere müdahaleye zorlamış fakat bu müdahale plansız- programsız, sadece yağmadan amacıyla gerçekleştirildiğinden, kentlerin yağmalanmasında kamu otoritelerini suç ortağı yapmıştır.

Dördüncü olarak, Türkiye’de kentleşme süreci, büyük toprak rantlarının kaba kuvvet aracılığıyla elde edilmesine yol açtığından ve kamu otoritelerde bu sürece ortak olduğundan, her türlü kentsel planlama etkinliğini engellemiştir. Böylece, gerek trafik işlemediği gerekse hiçbir kamu hizmeti yeterince yerine getirilemediği için kentlerde yaşamak olanaksız hale gelmiştir.

Beşinci bir sonuç, bütün bu gelişmeler sonunda yaşanamaz hale gelen kentlerde, farklı gelir gruplarına dayalı bir gettolaşmanın ortaya çıkması olmuştur. Üst gelir grupları, yetersiz kamu hizmetlerine karşı yaşamlarını sürdürebilmek için, çevresi duvarlarla ve özel güvenlik önlemleriyle çevrili, kendi hizmetlerini kendileri gören sitelere sığınmışlardır. Buna karşılık kent hukuku dışında gelişen mahalleler, hemşerilik ve akrabalık ilişkileriyle biçimlenmiş, küçük sanayi kuruluşları ve konutların iç içe bulunduğu sağlıklı alanlar oluşturmuşlardır.

Son olarak, bu bölgelerde gelişen “yağmacı kültür,” bu kültürün kaba kuvvet ve yasadışı işlemlerle zenginleştirdiği “yükselen aileler” aracılığı ile, önce yerel politika ile bütünleşmiş, daha sonra siyasal partilerdeki delege sistemi yoluyla ulusal düzeyde, bütün siyasal partileri pençesine almıştır. Böylece Türkiye'yi biçimlendiren siyasal sistem, bütünüyle yağmacıların denetimine geçmiştir.¹¹⁴ Bu bağlamda kamu mallarına yönelik fiillerden dolayı kamu mallarının korunması amacıyla TCK'nin 513, 514, 515 ve 516. maddeleri ile Çevre Kanunu'nun 20-28. maddeleri, Milli Parklar Kanunu'nun 29. maddelerindeki hükümlerin gözden geçirilerek daha etkin bir cezai korumanın sağlanması uygun olabilir. Cezaların caydırıcılığının daha artırılması ve paraya çevrilmesi olanağının ortadan kaldırılması sağlanabilir. Ayrıca özel mallara göre birtakım ayrıcalıklara sahip olması doğal kabul edilen kamu mallarının kadastro faaliyetleri sırasında özel mallarla aynı statüde kabul edilmesi durumunda kamu mallarının, uzun dönemde kamu yararının zarar görmesine neden olabilir. Bu nedenle büyük masraf ve emekle meydana getirilen düzenli tapu kütüğü ve kadastro işlemlerinin korunması amacıyla kamu malları açısından hak düşürücü sürenin daha uzun tutulması yerinde olabilir.

Bütün bunlara ilave olarak kamu mal varlığının nelerden oluştuğu konusunda araştırmacılara ve toplumun tüm kesimlerine bilgi sağlamak, kamu mallarının korunmasına katkıda bulunmak, değerlerini tespit etmek vb gibi sebeplerle sağlıklı bir envanter çalışması yapmak yerinde olabilir. Türkiye'de halen Maliye Bakanlığına bağlı Milli Emlak genel Müdürlüğü Kamu Malları ile ilgili bir teşkilat olarak görev yapmaktadır. Söz konusu Genel Müdürlüğün Türkiye'nin bütünü kapsayan bir Kamu Malları Envanteri Mart 2002 itibari ile mevcut değildir.

II. KAMU MALVARLIĞI OLARAK KİT'LER

Devletin ekonomik faaliyetlerdeki rolünün ne olması gerektiği tartışmaları “bilim öncesi dönem”e kadar geriye gitmektedir. Bu tür tartışmalar, ekonomik analiz tarihinin çoğu zaman konusu olmuştur. Dolayısıyla, sorun sadece bugünün konusu değildir. Ancak tüm bu uzun tartışmalara rağmen sorun hala önemli ve günceldir. Bu

¹¹⁴ Kongar, Emre, 21. Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitapevi, “28. Basım”, İstanbul 2001, ss. 685-686

durum, Dünya Bankası'nın son yıllarda "devletin ekonomik fonksiyonlarının yeniden tanımlanması" konusunda yayınlamış olduğu araştırmalarından ve Türkiye'deki tartışmalardan anlaşılmaktadır.¹¹⁵ Tarihte görülen ilk kamu girişimciliği türü, devlet başkanlarının görünürde kendi nam ve hesaplarına, ancak gerçekte kamu adına yaptıkları iktisadi faaliyetlerdir. Mısır'da Firavun'ların yağhaneleri, Roma İmparatorluğunun tersaneleri, Osmanlı padişahlarının dokuma ve halı fabrikaları, kamu adına girişimciliğin değişik örnekleridir.¹¹⁶

Genel olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluşları incelendiğinde iki farklı neden görülür. Birincisi ekonomi dışı nedenlerdir.¹¹⁷ Ekonomi dışı ile vurgulanmak istenen ekonomiyi direkt olarak ilgilendirmeyen nedenlerdir. Bir takım siyasal ve sosyal tercihleri ekonomiden ayrı tutmak mümkün değildir, ancak bunların hareket noktası ekonomi değildir. Bazı ülkelerin tarihi incelendiğinde görüleceği gibi savaş dönemlerinden sonra işgalden kurtulmuş olan devletler, işgal devletlerinin kendi iktisadi kurumlarında hak iddia etmemeleri için var olan kurumları ulusallaştırmış ve diğer güçlere karşı korumuşlardır. Bazen herhangi bir sıcak savaş olmaksızın, çok uluslu, büyük ölçekli kuruluşlara karşı ideolojik olarak karşı koymak, ulusal denetimi elde tutmak için kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulduğunu görmekteyiz. Bu durumda ulusal ekonomik güçten söz edilebilir. ayrıca, ulusal düzeyde güç dengesini etkilemek için Kamu İktisadi Teşebbüsü kurma amacı vardır. Toplum içindeki güç dengesi özel sermayeden emeğe kaydırılmak istenirse, yine öncelikle ideolojik, ikincil olarak ekonomik nedenlerle karşılaşırız.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluşlarının ikinci nedeni, ekonomik nedenlerdir. Karma ekonomik sistemin var olduğu durumlarda kaynak tahsisatını daha etkin, gelir bölüşümünü daha adil, kalkınmayı daha istikrarlı kılabilmek için Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. Genel olarak bu amaçlara sosyal refahın maksimizasyonu denilebilir. Burada pozitif ve normatif iktisat teorileri arasındaki ayırım

¹¹⁵ Ergün, İsmet, "Devlet ve Ekonomi", H.Ü.İİBF. Dergisi, C.18, sy. 1, Ankara 2000, s.1.

¹¹⁶ Aray, Suat, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluşu, Gelişimi ve Düzenlenmesi Çabaları", MPM Verimlilik Açısından KİT'lerin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri, Ankara 1973, s.11.

¹¹⁷ BÖS, Dieter, Public Enterprise Economics, Akt. Pınar Akkoyunlu, Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Bahçeşehir Üniversitesi, SBE, C.1, Eylül 1999, sy.1, s.5.

görülebilmektedir. Devlet politikalarının sonuçlarını incelemekle, belli devlet politikalarının bazı amaçlara daha kolay erişilmesini sağlayacağı konusunda yargıya varmak arasında oluşan ayrım pozitif ve normatif iktisat arasındaki ayrımdır.¹¹⁸ Kamu iktisadi Teşebbüslerinin ekonomi temelli kuruluş amaçlarının bütününi temsil eden, sosyal refahın maksimizasyonu amacı normatif bir amaçtır. Toplumunu oluşturan bireylerin refah seviyelerini en üst düzeye çıkarmalı ve Kamu iktisadi Teşebbüsleri bu amaca hizmet etmelidir derken normatif bir ifade kullanmış oluruz Sosyal refahı maksimize etmenin yollarını aşağıdaki şekilde açıklanabilir.¹¹⁹ Ekonomik etkinliği elde etme, kar sağlama, gelir dağılımını etkileme, makro ekonomik politikaların gerçekleşmesini kolaylaştırma. burada sıralanan her amaca Kamu İktisadi Teşebbüsleri hizmet edebilir. Ancak bir amaca yönelmek bazı durumlarda diğer amaçtan uzaklaşmaya neden olmaktadır. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluşunun bu teorik çerçeve içinde düşünüldüğünde kuruluş amaçlarının özelleştirilme nedenleri ile daha rahat değerlendirilmesi yapılabilir

A. Türkiye’de KİT’lerin Tanımı Doğuşu Gelişimi ve Sorunları

Dünyada ve Türkiye’de içinde yaşadığımız yüzyılda, önceki dönemlerle kıyaslanmayacak kadar süratli bir değişim ve gelişim ortaya çıkmıştır. Özellikle 1929-1930’lardaki “büyük buhran” ile, klasik iktisatçıların “Bırakınız Yapsınlar-Bırakınız Geçsinler” felsefesi ciddi şekilde eleştirilmiştir. Bu eleştiriler, devletin ekonomik hayatta daha fonksiyonel ve daha düzenleyici rol almasını sağlamıştır.¹²⁰ Bu oluşum, koşulların zorlaması sonucunda, dünyanın en gelişmiş ülkelerinde bile devletin ekonomik hayata daha yakından ilgi göstermesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucu olarak, bir yandan ulusal ekonomilere yön verme çabaları sürdürülürken diğer taraftan bazı önemli konularda devletin doğrudan üretime katıldığı ve kamu iktisadi teşebbüslerinin kurulduğu görülmektedir.

¹¹⁸ Stiglitz, Joseph E., Economics of The Public Sector, Akt. Pınar Akkoyunlu, Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Bahçeşehir Üniversitesi, SBE,C.1, Eylül 1999, sy.1, s.6

¹¹⁹ Rees, Ray, Public Enterprise Economics, Akt. Pınar Akkoyunlu, Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Bahçeşehir Üniversitesi, SBE, C.1, Eylül 1999, sy.1, s.5.

¹²⁰ Kök, Recep, Özelleştirme ve Kitler. Ekonomi-Politik Popülizm, Dergah Yayınları, “1.baskı”, İstanbul 1995, s.17.

Türkiye’de özel teşebbüsün yanında kamu iktisadi teşebbüslerinin oluşumu ve gelişimi kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış ve bugün karma ekonomi diye tanımladığımız bir düzen içerisinde, özel teşebbüs ile birlikte devletin ekonomik alandaki girişimlerinin bir arada yürütülmesi anlayışı genel kabul görmüştür.

Dünyada bütün ülkelerde hükümetler salt kamusal mal ve hizmetleri üretmekle yetinmemişler, bu tür malların dışındaki malları üretme yoluna girmişlerdir. Çeşitli alanlarda yatırım yapan hükümetler, kamunun denetiminde teşebbüsler kurarak ve kamu kaynaklarını kullanarak çeşitli özel malların üretim ve dağıtımında aktif rol oynamışlardır.¹²¹

Kamu iktisadi teşebbüsleri, ekonomik gereklere uygun olarak çalışmak üzere kurulmuş işletmelerdir. Diğer işletmelerden farklı olan, sermayesinin tamamının veya %50’den fazlasının kamuya ait olmasıdır. Özel teşebbüslerinin tek amacının karın maksimizasyonu olmasına rağmen; kamu işletmelerinde. devletin ekonomik, sosyal siyasal ve kültürel amaçlarının gerçekleştirilmesinin bir aracı olarak kullanılmaktadır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin sorunlarının genel olarak; oluşum, yapısal, yönetim, işletme ve denetim problemlerinden kaynaklandığı söylenebilir.¹²² KİT’lerin sorunları çalışmada ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

1. Kamu iktisadi teşebbüslerinin tanımı

Genel olarak İngiltere’de “Ulusallaştırılmış Endüstri” (Nationalized Industry), Fransa’da “Kamu Teşebbüsü” (Entreprise Publique veya Industries Nationales), Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya’da “Kamu teşebbüsleri” (Public Enterprises), Türkiye’de “Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Kamu İktisadi Teşekkülleri, İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları” gibi adlar altında anılan kamu iktisadi teşebbüslerinin çeşitli tanımları yapılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerini ifade eden genel bir tanım yoktur. Türkiye’de KİT’lerin doğrudan

¹²¹ Paul, Samuel: “Özelleştirme ve Kamu Sektörü”, Akt. Candan Karasan, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.24, sy.10, Ekim 1987, s.37.

¹²² Altınok, Tevfik, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunları ve Çözüm Yolları”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 1982/241, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1982, s.14.

doğruya yasal bir tanımı yapılmamıştır.¹²³ Kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde çalışmalar yapan uluslar arası kurumlar arasında görüş farklılıkları olduğu gibi, aynı ülkede kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde çalışma yapanlar arasında dahi görüş farklılıkları olabilmektedir.¹²⁴ Tanımların farklı olması kamu iktisadi teşebbüslerinin hukuki rejimlerinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır.¹²⁵ Türk pozitif hukukunda “kamu iktisadi teşebbüsü” deyimini ile devletin ekonomik alandaki bütün girişimleri kaydedilmek istenmektedir.¹²⁶ Teşebbüs; geniş anlamda kar veya diğer biçimlerde yarar sağlamak amacıyla bedel karşılığında satmak üzere mal veya hizmet üretmek veya fonlar sağlamak için kurulan hukuki veya mali kişiliğe sahip devamlı nitelikteki bir örgüt olarak tanımlanabilir.¹²⁷ Ancak kamu teşebbüsleri dikkate alındığında bu tanımın biraz daraltılması gerekmektedir. Çünkü bu tanım özel işletmeleri içine alan geniş bir tanımdır. Bu durumda kamu iktisadi teşebbüsleri; sermayesinin tamamına veya yarısından fazlasına sahip olarak ya da diğer yollarla, devletin, diğer kamu tüzel kişilerinin veya devletle anılan tüzel kişilerin yönetimine, yönetim organları vasıtasıyla hakim olduğu teşebbüs olarak tanımlanabilir.¹²⁸

Bir diğer tanımda KİT’ler, ekonomik bir faaliyette bulunmak üzere devlet yada 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.¹²⁹ Tanıma göre bir işletmenin KİT sayılabilmesi için şu niteliklere sahip olması gerekir:

- Ekonomik faaliyette bulunması,

¹²³ Özmen, Selahattin: “KİT’lerde Yeni Gelişmeler”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları,” 29. Seri, Gür-Ay Matbaası, İstanbul 1985, s.165.

¹²⁴ Özmen, Selahattin,-Aysan, Mustafa, a.g.y., s.3.

¹²⁵ Tan, Turgut, Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE Yay, Ankara 1984, s.175.

¹²⁶ Kuntbay, İhsan, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi, TODAİE Yay, Ankara 1981, s.2.

¹²⁷ Baklacioğlu, Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri-Genel Esaslar-Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye’de, Ankara 1976, s.1.

¹²⁸ Baklacioğlu, a.g.y., s.3.

¹²⁹ Akgüç, Öztin, Ekonomide Gerçeği Arayış, Bağlam Yayıncılık, Ankara 1991, s.388.

- Devlet veya başka bir kamu kuruluşu tarafından, ortaklık yolu dahil kurulmuş olması,
- Sermayesinin tamamının veya çoğunluğunun devletçe veya diğer kamu kuruluşu tarafından sağlanması,
- Doğrudan yada dolaylı şekilde devletin yönetimi ve denetimi altında bulunması,
- Ürettiği mal yada hizmet karşılığında bir bedel alması gerekmektedir.

Avrupa kamu iktisadi teşebbüsleri merkezinin (CEEP) tanımı şu şekildedir. “mal ve hizmet üretmek üzere kurulmuş olan, mali olanaklarının yarısından fazlası merkezi veya yerel kamu idareleri tarafından sağlanan veya işletme sonuçlarından bu idarelerin sorumlu bulunduğu ve bunlar tarafından denetlenen girişimler KİT’tir.” Fransızlara göre kamu iktisadi teşebbüsleri; “çoğunluğu devlet veya yerel kamu otoritelerinin malı olan girişimlerdir.”¹³⁰ şeklinde tanımlanmaktadır. Her iki tanımda mahalli idarelerin ekonomik girişimleri yer almaktadır. Dolayısıyla bu tanımların, mahalli idarelerin ekonomik girişimlerini kamu iktisadi teşebbüsleri içerisinde kabul etmeyen ülkeler açısından, geniş kapsamlı tanımlar oldukları söylenebilir. Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin tanımı hukuki mevzuat çerçevesinde, Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin hukuki yapısı başlığı altında daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır

2. Türkiye’de KİT’lerin hukuki yapısı

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile ilgili ilk yasal düzenleme 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun”la yapılmıştır. Kanunda sermayesinin tamamı devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu Kanun’a tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliği haiz idari ve mali yönden özerk ve sorumluluğu sermayeleri ile sınırlı kuruluşlar “İktisadi Devlet Teşekkülü” olarak tanımlanmıştır.

¹³⁰ Özmen, S., - Aysan, M., a.g.y., s.4.

1961 Anayasasının 127 maddesinde “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin TBMM’nce denetlenmesi kanunla düzenlenir” hükmü yer almışsa, isim olarak ilk kez kullanılan kamu iktisadi teşebbüsleri kavramının tanımı yapılmamıştır.

3460 sayılı kanundan sonra, KİT'lerle ilgili kapsamlı yasal düzenleme 440 sayılı kanunla yapılmıştır. Kanunun 1. maddesinde; “İktisadi devlet teşekkülleri sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte devlete veya iktisadi teşekküllere ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir” şeklinde tanımlanmıştır.

1980’li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler daha ziyade kanun hükmünde kararname şeklinde olmuştur. Nitekim, 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı kanun hükmünde kararname, 19.10.1983 tarihinde 2929 kanunla yasallaşmış ancak 2929 sayılı kanun yedi ay sonra 233 sayılı kanun hükmünde ile yürürlükten kaldırılmıştır. 1984’te çıkarılan ve pek çok THK’lerle çeşitli hükümleri değiştirilen 233 sayılı KHK bugüne kadar kanunlaştırılmamıştır.

233 sayılı KHK’de, kamu iktisadi teşebbüsünün iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adları olduğu belirtilerek; “İktisadi Devlet Teşekkülü, sermayesinin tamamı devlete ait iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. Kamu İktisadi Kuruluşu, sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğinde ki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür” şeklinde tanımlanmıştır.

1982 Anayasasının kamu İktisadi Teşebbüslerinin denetimi başlığını taşıyan 165. maddesinde “sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının TBMM denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir” hükmü yer almıştır.

3. Türkiye’de KİT’lerin tarihsel gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nda ordunun gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş devlet imalathaneleri birer kamu iktisadi teşebbüsüdür. bir kısmı günümüze

kadar ulaşan Yıldız çini ve porselen fabrikası, Hereke dokuma fabrikası gibi devlet işletmeleri esas itibari ile 19 yüzyılda kurulmaya başlanmıştır.

Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüsleri 1930’lu yıllarda ekonomik kalkınmanın temel aracı olarak düşünülmüştür. Özellikle bu yıllarda Türkiye’de özel teşebbüsün yetersizliği nedeniyle, ekonomik kalkınmayı başlatmak ve devam ettirmek görevi, kamu iktisadi teşebbüslerine verilmiştir. Böylece alt yapı yatırımları, sağlık, güvenlik ve benzeri hizmetler yanında, mal ve hizmet üretmek için teşebbüsler kurulmaya başlanmıştır.¹³¹ Çalışmada Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin kuruluşu ve gelişimi, Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki alt başlık altında incelenmiştir.

a) Cumhuriyetten önce

Cumhuriyetten önce, sanayiye geliştirme amacıyla 1860’lı yıllardan itibaren çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Devlet eliyle fabrikalar kurma, sanayiye özendirme açısından çeşitli teşvikler uygulama, sanayi sergileri açmak gibi atılımlar bunlara örnektir.¹³² Bunların yanı sıra, devlet işletmeciliğinin ilk örnekleri olarak, İstanbul’un fethinde kullanılmak üzere kurulan tophaneleri ve baruthaneleri kabul etmek mümkünse, bugünkü anlamda ilk kamu iktisadi teşebbüsleri, Osmanlı devletinin son dönemlerinde kurulmaya başlanmıştır.¹³³ Bu dönemde daha çok ordunun ve sarayın gereksinimlerini karşılamaya yönelik fabrikalar kurulmuştur. Ayrıca bu dönemde tüketiciyi korumak amacıyla ekonomiye müdahale yapıldığı görülmektedir. Bunların en önemlisi, kentlerde yaşayan tüketicilerin korunması amacıyla tarım ürünlerine yapılan müdahaledir.

Osmanlı devletinde sanayiye geçiş, çok geç ve yavaş olmuştur. Genellikle temel yatırımlar ve girişimler devlet tarafından yapılmış veya denetiminde yerli ve yabancı şirketlere yaptırılmıştır. XV. yüzyıldan itibaren, sık yapılan seferler nedeniyle, askeri savaş araç ve gereçleri, resmi gereksinimlerin başında gelmiştir. XVII. yüzyıla

¹³¹ Ceylan, Ali., - Vergiliel, Melek, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989, s.1.

¹³² Çavdar, Tevfik, Türkiye’de Liberalizm, İmge Kitabevi, Ankara, 1992, s.209.

¹³³ Baklacioğlu, a.g.y., s.117.

gelindiğinde, İstanbul'da 29 devlet işletmesi bulunmakta ve bu işletmelerde 10.000'den fazla işçi çalışmaktaydı.¹³⁴ Bu dönemin başlıca devlet işletmeleri şunlardır:

- XVII. Yüzyıl ortalarında Selanik'te kurulan kumaş yapımevi,
- 1571 Kıbrıs savaşı sırasında Kağıthane'de kurulan kumaş yapımevi,
- XVIII. Yüzyıl sonlarında Erciş'te ve Lut Gölü kıyılarında Kükürt; Keban, Kıbrıs ve Bosna'da kurşun madenleri işletmeleri,
- Ereğli, Amasra, Bartın, Çayağzı, Varna ve Üsküdar'da gemi imalathaneleri,
- Fatih tarafından yaptırılan bugünkü İstanbul Kapalı Çarşısı,
- İmparatorluğun çeşitli bölgelerindeki demir, bakır, ve gümüş işletmeleri,
- Belgrat-İstanbul ve İstanbul-Bağdat yolu gibi ulaşım işletmeleri,
- Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal bir sistem olan vakıflar, hanlar, imalathaneler ve medreseler.

XVIII. Yüzyıl sonuna kadar ordunun gereksinim duyduğu araç ve gereçler yerli sanayiye dayanmıştır. Bu yüzyılın sonlarında, buhar gücünün sanayiye uygulanması sonucunda ortaya çıkan sanayi devrimi yerli sanayinin çökmesine neden olmuştur. Bu nedenle Tanzimat hareketini izleyen yıllarda küçük çapta devlet işletmeleri kurulmuştur. Bunların başlıcaları ise şunlardır:

- Beykoz teçhizat-ı askeriye fabrikası, (deri sanayi-1812)
- Defterdar feshane fabrikası, (pamuklu dokuma sanayi-1855)
- Denizyolu işletmesi, (1843)
- İzmit yünlü dokuma fabrikası,(1845)
- Ereğli-Zonguldak kömür havzası, (1848)
- Bakırköy pamuklu dokuma fabrikası,(1855)

¹³⁴ Tabakoğlu, Ahmet, "Türkiye'de Devletçiliğe Tarihi Bir Yaklaşım Denemesi", İktisat Dergisi, sy.203-204, Ekim Kasım 1981, s.76.

- Hereke kadife, İpekli dokuma fabrikası. (1855)

Bunların dışında, 1863 yılında Niş ilinin Pirot kasabasında Mithat Paşa tarafından tarımı kredilendirmek amacıyla “memleket sandıklar” adıyla kurulan ve 1888 yılında Ziraat Bankasına dönüştürülen kuruluş günümüz KİT anlayışına uygun ilk örnektir.

I. Meşrutiyet dönemi, Tanzimat döneminden iflas etmiş bir devlet maliyesi devralmıştır. Bunun nedeni Avrupalılardan ağır faizlerle borç para alınması ve alacaklarını kurtarma endişesine kapılan Avrupalıların kurdukları Düyun-u Umumiye örgütü vasıtasıyla, devletin önemli gelir kaynaklarına el konulmuş olmasıdır. Devlet işletmeciliği yönünden gelişme sağlanamayan bu dönemde; yol, köprü, tramvay, tren, elektrik, su ve havagazı gibi büyük ekonomik işler ve yatırımlar Avrupa devletlerinin eline geçmiştir.

II. meşrutiyet döneminin siyasi ve askeri çatışmalarla dolu olması nedeniyle, bu dönemde kamu teşebbüslerinin yapılmasına sağlanan olanaklar yarım kalmıştır. Ancak bu dönemde bazı kentlerde elektrik tesislerinin yapıldığı, gemi işletmeciliğinin tekrar devralındığı ve İtibari Milli Bankasının kurulduğu görülmektedir.

TBMM'nin kurulmasından Cumhuriyetin ilanına kadar geçen sürede ülkenin kurtuluş savaşı içinde bulunması nedeniyle yatırım yapılamamıştır

b) Cumhuriyetten sonra

Cumhuriyet döneminde, kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomi içindeki önemi ve gelişimi, ekonomik politika değişikliklerine paralel bir yol izlemiştir. Türkiye cumhuriyetinin kuruluşundan 1930 yılına kadar, devletin ekonomiye doğrudan müdahalesi olmamıştır. 13 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında toplanan İzmir İktisat Kongresi'nde, liberalizme dayanan bir ekonomik model benimsenmiş ve sanayileşmede özel sektöre ağırlık verilmiştir. Türkiye İş Bankası, bu amaçla ve özel sektörün finansmanı için 1924 yılında kurulmuştur. 28.5.1927 tarih ve 1055 sayılı Sanayiye Teşvik kanunu çıkarılmıştır. Cumhuriyet döneminin ilk kamu iktisadi teşebbüsü olan “Türkiye Sanayi Ve Maadin Bankası” 23.4.1925 tarih ve 633 sayılı kanunla kurulmuştur. Bankaya, sınai kuruluşlar oluşturmak, devlet elinde bulunan Beykoz,

Bakırköy, Hereke ve Defterdar fabrikalarını işletmek ve mevcut kuruluşları, özel sektöre devretmek görevi verilmiştir. Ayrıca, özel sektöre kredi vermek ve öncülük etmek görevleri bankanın görevleri arasında gösterilmiştir. Ancak, banka bu hedeflerinde başarıya ulaşamamış ve bir işletme ofisi niteliğinde kalmıştır. Fonksiyonlarının gerçekleştirilememesi nedeniyle 1932 yılında kaldırılmıştır.¹³⁵ Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası ile Sanayii Teşvik Kanunu'nun istenen sonucu vermemesi üzerine, 1932 yılından itibaren devletin ekonomi alanında müteşebbis olarak etkili ve teşkilatlı fonksiyonlar üstlenmesi dönemi başlamıştır. Bu yıllarda tüm dünyada Keynesyen politikaların etkili olduğu bilinmektedir.

Bu yıllarda uygulanan devletçilik akımının gelişmesinde önceleri Dünya ekonomik buhranı daha sonra II Dünya savaşı etkili olmuştur. Uygulanan devletçilik, ilkeleri Atatürk tarafından belirlenen ve Türkiye'ye has bir sistem olup; Türkiye'nin gereksinimlerin karşılamaya yönelik geçici bir çözüm yolu olarak benimsenmiştir.¹³⁶ Nitekim, devletin ekonomiye aktif olarak katılmasının; günün koşullarından ve gereksinimlerinden doğmuş geçici bir müdahale olduğu, ekonomi büyüdükçe ve özel kesim güçlendikçe KİT'lerin özel kesime devredileceği, 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı yasanın gerekçesinde belirtilmiştir.¹³⁷

1934 yılında uygulamaya konulan I. Beş Yıllık Sanayi Planı ile Türkiye bir çok sanayi kuruluş ve tesislere kavuşmuştur. Daha sonra 1936 yılında, II. Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmışsa da, 1939 yılında ortaya çıkan İkinci Dünya Savaşı, bu planın uygulanmasını engellemiş ve Türk sanayisini 1950 yılına kadar süren bir durgunluk devresine sokmuştur.¹³⁸

Türkiye sanayi ve Maadin Bankası'nın başarılı olamaması üzerine, 1932 yılında, yerine Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi Kredi Bankası kurulmuştur. Devlet Sanayi Ofisi, Devlet teşebbüsü şeklinde tesisi edilmiş ve devredilecek her türlü

¹³⁵ Sağlam, Dündar, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri, Kalite Matbaası, Ankara 1980, s.11.

¹³⁶ İnan, Afet, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin I. Sanayi Planı, Türk Tarih Kurumu Yay. No:14 Ankara 1972, s.24.

¹³⁷ Ardaniç, Bülent, "Kamu İktisadi teşebbüsleri İçin Yeni bir Örgütlenme Modeli", TODAİE Dergisi, Eylül 1979, Ankara, s.58.

¹³⁸ Eronat, A.İlhan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, AİTİA Yay, No: 62, Ankara 1973, s.27.

fabrikaları ve devlet iştiraklerini yönetmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca kuruluş yasasında, Türkiye sanayi ve Maadin Bankası'nın aksine, Devlet Sanayi Ofisi'nin yöneteceği kuruluşlara ait hisse senetlerinin satılamayacağı ilkesi getirilmiştir. Türkiye Sanayi Kredi bankası ise bankacılık alanındaki faaliyetleri yürütmek üzere oluşturulmuştur. Ancak, ulusal sanayinin gelişmesine yardımcı olmak amacıyla tesis edilen Devlet Sanayi Ofisi, iş ve sanayi çevrelerini endişeye sürükleyen bir rakip durumuna geldiği için, Türkiye Sanayi Kredi Bankası kredi yetersizliği nedeniyle görev yapamayacak kadar zayıf düştüğü için kaldırılmıştır.

1933 yılında ise kararlı olarak karma ekonomik model benimsenerek, I. Beş yıllık Sanayi Planı yürürlüğe konmuştur. Bu plan ile Devlet Sanayi Ofisi ve Türkiye Sanayi ve Kredi Bankası kaldırılmıştır. Türkiye'de kamu iktisadi teşebbüslerinin yapılaşması, bu plan çerçevesinde yürürlüğe giren "Sümerbank Kanunu" ile sistemli bir oluşum sürecine girmiştir. Sümerbank'ın kuruluş yasasında, ana hammaddeleri Türkiye'de yetişen ve üretim miktarı tüketimi karşılamayan sanayi dalları ile ham ihraç mallarını işlenmiş hale getirecek sanayi dallarına, öncelik verilmesi öngörülmüştür. Yine söz konusu kanunda, devlet sanayi ofisi kanununda belirtilen "..... kuruluşlara ait hisse senetlerinin satılamayacağı....." ilkesi kaldırılarak, Sümerbank'ın sermayesinin tamamı devlete ait olan fabrikaları kendine bağlı şirketler durumuna getirip, hisse senetleri çıkararak, kısmen veya tamamen Türk şahıs ve müesseselerine satması görevi verilmiştir. Böylece sanayileşmenin devlet eliyle başlatılması, daha sonra Devletin devreden çıkması amaçlanmıştır. Ancak hisse senetlerinin özel kişi ve kurumlara satışı mümkün olamamıştır. Sümerbank'ın kurulmasıyla devlet, fiilen işletmeciliğe başlamış olup I. Beş Yıllık Sanayi Planının gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu planla öngörülen sanayi yatırımlarının tümüne yakın bölümü bu kuruluş tarafından gerçekleştirilmiştir.

I. Beş Yıllık Sanayi Planının ikinci önemli aşaması 14.6.1935 tarih ve 2805 sayılı kanunla Etibank'ın ve bağlantılı olarak Maden Tetkik Arama Enstitüsü ve Elektrik İşleri Etüt İdaresinin kurulmasıdır. Sümerbank'a imalat sanayinin kurulması ve geliştirilmesi verilirken, Etibank'ın kurulmasıyla devlet madencilik ve elektrik üretimine aktif olarak katılmıştır.

1938 yılında kamu iktisadi teşebbüslerini genel bir düzenlemeye tabi tutmak amacıyla 3460 sayılı kanun çıkarılmıştır. Mevcut KİT'ler olan Sümerbank, Etibank, T.C. Ziraat Bankası, Denizbank, Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu ve bunları takiben kurulan Türkiye Şeker işletmeleri, TMO ve TCDD gibi kuruluşlar ile sonradan kurulan tüm iktisadi devlet teşekkülleri bu kanuna tabi tutulmuştur. 3460 sayılı kanun, kamu iktisadi teşebbüslerinin hukuki durumlarını amaçlarını açıklığa kavuşturmuş, bunların kuruluş ve denetimlerini bir düzen altına almıştır.¹³⁹ Daha sonra, 18.1.1940 tarih ve 3780 sayılı Milli Koruma Kanunu çıkarılmış ve devletin ekonomideki ağırlığı artırılmıştır. Bu kanunla, önce TBMM yetkisinde olan KİT kuruluşu, Bakanlar Kurulu yetkisine bırakılmış, ayrıca gerekli görülen özel sektör işletmelerine devletin el koyabilmesi mümkün hale getirilmiştir. 3460 sayılı kanun, 1964 yılında yürürlüğe giren 440 sayılı kanuna kadar 26 yıl uygulamada kalmıştır.

4. Teorik olarak kamu sektörünü açıklayan görüşler

Kamu sektörünün işlevi ve bu sektörün ekonomideki büyüklüğü farklı ekol ve yaklaşımlar tarafından farklı şekillerde açıklanıp yorumlanmaktadır. Kamu sektörünün ekonomideki işlevini yerine getirme aracı olan kamu harcamaları ve harcamaların ayrıntısı farklı ekollerce farklı açıklanmaktadır. Bu yaklaşımlardan neo-liberal, Marksist ve sosyal demokrat yaklaşımın açıklamaları kısaca açıklanmıştır.

a) Neo-Liberal Yaklaşım

Bu yaklaşımda, toplumsal refah düzeyi bireysel refah düzeylerinin toplamından oluşmaktadır. Bireylerin üzerinde, onlardan ayrı bir karar örgütü yoktur. Toplumsal refahın oluşumunda atomistik elemanlar olarak ele alınan bireylerin refah düzeyleri ise, kapitalist piyasa koşulları içinde belirlenir. Ekonominin işleyiş kuralları kamu kesimini kapsayacak şekilde piyasa şekli tarafından belirlenir. Üretim faktörleri fiyatlarının belirlendiği mal piyasalarının işleyişleri sonucunda, bir yandan gelir dağılımı, diğer yandan kaynak dağılımı sorunu çözümlenir. Doğal olarak bu tür piyasalar düzeninin etkin çalışması ve ekonomide gerekli dengeleri sağlaması, tam rekabet koşullarının var

¹³⁹ Sağlam, Dündar, "Türkiye'de KİT Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi", Türkiye II İktisat Kongresi Kalkınma Politikası Tebliğleri, C.1., İzmir 1981, s.135.

olmasına bağlıdır. ekonomi tam rekabetten uzaklaştıkça, gelir ve kaynak dağılımı bozulur. Gerçek hayatta tam rekabet koşulları bulunmamakla beraber, aşırı olmayan sapmalar normal sayılmaktadır.

Liberal yaklaşıma göre kamu sektörünün işlevi üç noktada toplanmaktadır. bunlar kaynak dağılımı, gelir dağılımı ve istikrardır. Kaynak dağılımı, makro düzeyde, kaynakların kamu ve özel kesim arasındaki bölüşümü ifade etmektedir. Kamu hizmeti olarak bilinen hizmetler bireylere ve topluma yarar sağladığı halde, tüketimde rekabetin olmaması ve bedel ödeyemeyenin sistem dışında tutulmaması nedeni ile, bireysel tercihler piyasada belirlenmez. Talebin piyasada oluşmamasından dolayı, özel kesim bu malın üretimini gerçekleştiremez ve kamu sektörü devreye girer.

b) Marksist Yaklaşım (Radikal Yaklaşım)

Radikal düşünürlerin devletin işlevi ile ilgili yorumları, liberallerinden çok farklıdır. Liberallere göre, kamu sektörü, hakim özel sektörün bir tür tamamlayıcısıdır ve bu sektörün çalışma kurallarına uygun olarak işlev görür. Buna karşılık radikal görüşü savunanlara göre ise, kamu sektörü özel sektörün marjinal bir tamamlayıcısı değil, özel sektörün işleyişi için gerekli koşulları hazırlayan ve sistemin işleyiş sonuçlarını çözen, hafifleten ya da meşrulaştıran gerekli koşuldur. Diğer bir anlatımla, kamu sektörünün işlevi, liberal yaklaşımda olduğu gibi kaynak ve gelir dağılımını sağlamak olmayıp özel kesimde sermaye birikimine katkıda bulunmak, maliyetleri sosyalleştirmek ve sistemi yumuşatarak, meşrulaştırmaktır.¹⁴⁰

Bu yaklaşıma göre kamu sektörünün birinci işlevi, özel sektöre ait temel girdilerin maliyetini ve bunu devletin işleyiş süreci içinde topluma yayararak yani sosyalleştirerek, özel sektörde oluşan karların marjlarını büyütme. Kamu sektörünün ikinci işlevi ise, bu süreçlerde bozulan sosyal dengeyi kurarak sosyal denetimi sağlamak ve sistemi meşrulaştırmaktır. Bu işlevlere yönelik olarak kamusal harcamalar sosyal sermaye harcamaları ve sosyal masraflar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Sosyal sermaye harcamaları doğrudan veya dolaylı sermayenin getirisini artırmaya yönelik

¹⁴⁰ Önder, İzzettin, "vd", İktisat Politikası Seçenekler, Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993, s.18-20.

harcamalardır. Bu grup içindeki birinci harcamayı oluşturan sosyal yatırımlar, emek gücünün verimliliğini yükselterek, sermayenin getirisine katkıda bulunur. Aynı gruptaki ikinci, harcamayı oluşturan sosyal tüketim harcamaları, emeğin yeniden üretim maliyetini sosyalleştirerek, sermaye üzerindeki yükü hafifletir ve kara katkıda bulunur. Sosyal güvenlik harcamaları bunun iyi bir örneğini oluşturur. Sosyal masrafların ise sermaye verimliliğine dolayısıyla kara katkısı yoktur. Bu harcamalar sistemi yumuşatır ve meşrulaştırarak sosyal düzeni korur. Refah harcamaları, sosyal masraflara iyi bir örnek oluşturur.

Bu görüşe göre, özel kesimde sermaye birikimine yönelik kamu çabaları sonucunda, özel sektörün monopol gücü artar. Bu süreç ile bir yandan sosyal huzursuzluklar büyürken, diğer yandan kamu sektörünün finansman kaynakları tekelleşir. Böylece harcama gereksinimi artan devlet, gerekli finansmanı vergiyle sağlamakta zorluk çekmeye başlar. Doğal olarak harcama gereksinimi vergi ve benzeri kaynaklarla karşılayamayan kamu sektörü, giderek artan borçlanma gereksinimi ile karşı karşıya kalır. Böylece ortaya çıkan ve bir türlü önlenemeyen kamu borçlanması gereksinimi, kamunun mali krizi olgusunu oluşturur. Ekonomideki monopolleşme süreci derinleştikçe, uluslar arası boyut kazandıkça, devletin mali krizi büyür. Diğer bir ifade ile, kamu sektörü borçlanma gereksinimi, bazı önlemlerle önlenebilecek, konjonktürel bir olgu olmayıp sistemin iç dinamiklerinden kaynaklanan yapısal ve kronik bir niteliğe sahiptir. Son yıllarda Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlerin teorik alt yapısının bu şekilde oluştuğu bilinmektedir. Kamu kesimi finansman açığı veya diğer bir ifade ile kamu kesimi borçlanma gereği KİT’lerin satışının dolayısıyla özelleştirmenin alt yapısını oluşturmaktadır.

c) Sosyal demokrat yaklaşım

Kapitalizmin tarihsel aşamaları içinde, bir yandan alternatif sistemler ortaya çıkararak batı ekonomilerini dıştan sarsarken, diğer yandan kapitalist üretim ilişkileriyle ekonomilerin iç dengelerinde oluşan bozuklukların sistemi içten sarsması karşısında, kapitalist sistem çıkış yolunu sosyal devlet, sosyal adalet, fırsat eşitliği gibi kavramları geliştirip uygulamada buldu. Daha çok tüketime yönelik bu yaklaşımda, hem bireyselci

felsefe ve değerler korunmaya hem de fırsat eşitlikçi bir uygulama geliştirilmeye çalışıldı.

Bu yaklaşımda, kamu harcamaları bireylere fırsat eşitliği sağlarken, sadece radikal anlamda sistemi rahatlatıcı sosyal masraf türü harcama yapılmamakta, aynı zamanda emeğin yeniden üretim maliyetini sosyalleştirme işlevi gören bir sosyal tüketim türü harcanma yapmış olmaktadır. Böylece bir yandan sosyal adalet sağlanırken, diğer yandan sermayenin getirisine katkıda bulunulmaktadır. Diğer bir anlatımla, sosyal maske altında sermayeye yönelik harcama yapılmış olmaktadır.

Kamu sektörüne liberal yaklaşımdan çok daha fazla görev yükleyen bu yaklaşımda, hiç kuşkusuz, sosyal masraf niteliğinde olan ve sermaye birikimine hiçbir katkı yapmadan, sistemi rahatlatmaya yönelik harcamalar, liberal devlet yaklaşımından çok daha ağırlıklıdır. Bu tür harcamalar arasında yaşlı ve muhtaçlara sağlanan sosyal destek, işsizlere sunulan işsizlik sigortası vb. hizmetler sayılabilir. Bu tür harcamaların ekonomide iç piyasayı genişletme işlevinin olduğu bilinmektedir. Talep yetersizliğinin olduğu dönemlerde iç pazarı genişletmek amacıyla bu tür harcamalar artırılabilir. Böylece hem toplumdaki dengelerin aşırı sarsılması önlenir, hem sermayeye katkıda bulunabilir. Sosyal demokrat ilkelere uygun olarak yapılan bu harcamalarda, adalet/etkinlik çatışması veya gelir dağılımı/ekonomik kalkınma çatışması gündeme gelebilir. Toplumların kritik sosyal krizlerden geçtiği dönemlerde etkinlik veya ekonomik kalkınma, geçici olarak gündem dışı kalabilir. Ancak varlığını sürdürmek, hatta sosyal demokrat politikaların kaynağını yaratabilmek için her sistemin gelişmesi ve büyümesi gerekir. Bu nedenle sistem rasyoneli, uzun dönemde etkinlik kuralının göz ardı edilmemesini gerekli kılar. Üretici güçlerin açığa çıkmasına yönelik, fırsat eşitliği sağlayacak ve maliyetleri toplumda adil yayacak sosyal demokrat politikalarda etkinlik/adalet çatışması önenebilir.

5. Teorik olarak KİT'lerin oluşum gerekçeleri

Kamu iktisadi teşebbüslerinin oluşumunun günümüzde geçerli olan pek çok nedeni vardır. Yakın zamanlara kadar bu nedenler, ekonomik, sosyal, politik, mali, askeri, kültürel, tarihsel, doğal kaynakların rasyonel kullanılması, gelişmeyi başlatmak, ya da hızlandırmak, teknolojik gelişme sağlamak, dar boğazları aşmak, atıl kapasiteleri

kullanmak, harp tazminatı gibi nedenlerdi. Günümüzde ise, çevre kirliliğini önlemek, bölgesel denge sağlamak, iş güvenliğini geliştirmek, büyük ekonomik güçler karşısında ülkeyi korumak, tüketiciyi korumak gibi etkenler KİT oluşumun önemli nedenleridir.¹⁴¹

Toplumun organize şekli olan her devletin ekonomik yapısı içinde, piyasa ekonomisinin bazı hususlardaki imkansızlığını ve yetersizliğini giderecek diğer bir ekonomik kesime gereksinim vardır. Bu kamu ekonomisi kesimidir.¹⁴²

Devletin niteliğindeki değişime bağlı olarak, kamu hizmetlerinin yapısı ve niteliği değişmiş, kamu hizmetlerinin önemi gittikçe artmıştır. Kamu hizmetlerinin neler olacağı ve bunların hangi boyutta yürütüleceği sahip olunan mali ve ekonomik koşullara göre, siyasi iktidar tarafından kararlaştırılır. Bir işin kamu hizmetleri arasına alınması ya kamu hizmeti niteliğinden çıkartılması temsil ettiği toplum adına siyasi iktidarın yetkisi dahilindedir. Kuşkusuz bu keyfi bir uygulama olmayıp anayasal ilke ve koşulların ışığı altında gerçekleştirilir.¹⁴³

Türkiye’de kamu kuruluşlarının ekonomide girişimci olmasının tarihi sebepleri vardır. Bu sebeplerin bir bölümü -özel girişimci yetersizliği, sermaye birikiminin olmaması- nispeten kalkmış veya en azından ağırlığını kaybetmiş ise de devlet eliyle istihdam, bölgesel gelişmelerde öncülük, geri dönüşü uzun büyük yatırımların gerçekleştirilmesi gibi amaçlar ister istemez kamu girişimini hala gerekli kılmaktadır.¹⁴⁴ Gelişmekte olan ülkelerde devlet işletmeciliği iktisadi kalkınmanın bir aracı olarak önem kazanmıştır. Devletler sermaye ve girişimci yetersizliği karşısında sanayileşmeyi gerçekleştirmek için çeşitli kollardaki faaliyetleri bizzat yürütme görevini üstlenmişlerdir.¹⁴⁵ Gerçekten bir çok ülkede ulusal savunma, yargı, kamu düzeni, ve toplumsal hizmetler daima devlet tarafından sağlanmıştır. Herkesin yararlanmasına açık olan mal ve hizmetler kolektif olarak sağlanmalıdır. Çünkü bu tür malları sağlayan özel girişimci, ne toplumu oluşturan bireylerin tümünü bu mal ve hizmetlerin bedelini

¹⁴¹ Aysan, Mustafa, - Özmen, Selahattin, Türkiye’de ve Dünya’da KİT’ler, İstanbul 1981, s.28

¹⁴² Nadaroğlu, Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, “8.Basım”, İstanbul 1992, s.26.

¹⁴³ Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Ankara 1985, s.40.

¹⁴⁴ Edil, Yücel, “Nasıl Bir Özelleştirme”, Banka Ve Ekonomik Yorumlar, Mayıs 1986 Yıl 23, Sy. 5, s.47.

¹⁴⁵ Acar, Yalçın, “Ülkemizde KİT’ler ve Özelleştirme”, Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, Kasım 1987, C. VIII sy. 1-2, s.11.

ödemeye zorlayabilir ne de kendisine ödeme yapmayan herhangi birinin bu tür malları tüketmesini önleyebilir. Bütün ülkelerde hükümetler yalnız kamu mal ve hizmetlerinin üretimiyle yetinmemişler, bu tür malların dışındaki malları üretme yoluna girmişlerdir. Çeşitli alanlarda yatırım yapan hükümetler, kamunun denetiminde teşebbüsler kurarak ve kamu kaynaklarını kullanarak çeşitli özel malların üretim ve dağıtımında aktif rol oynamaktadırlar.¹⁴⁶ Ayrıca Türkiye henüz ekonomik kalkınmasını tamamlamış bir ülke değildir. Türkiye’de ekonomik kalkınmanın en önemli araçlarından biri olarak KİT’ler kullanılmaktadır. Özellikle enerji, ulaştırma, madencilik sanayi vb. alanlarda boşluklar vardır Bu boşlukları özel sektörün dolduracağını beklemek gerçekçi bir yaklaşım olmaz. Kaldı ki, KİT’ler çoğu tekeli güçlere sahip kuruluşlardır. (piyasa koşulları gereği veya yasal olarak) bu kuruluşları özel kesime devretmek, bu kesimde tekelleşme veya eksik rekabette üretimde bulunmayı gerektirecektir ki, buda kamusal yararlarla çatışır ve özelleştirmenin amaçları olarak belirtilen bütün gerçeklere hemen ters düşer. Çok açıktır ki, özel sektör karlılığı, KİT’ler ise sosyal karlılıkla ilgili olmak durumundadır. Bütün bunların dışında, ülkede stratejik önemi olan bölge kalkınmasına destek olacak vb. amaçları taşıyan KİT’lerin özelleştirilmesi kamu yararı ile çelişir.¹⁴⁷ Ayrıca kıta Avrupa’sında, pek çok başarılı KİT olduğu ve bunların özelleştirilmesinin düşünülmediği hatırdan çıkarılmamalıdır.¹⁴⁸

Kamu girişimleri çoğu kez gelir dağılımı dengesini sağlamak amacıyla kurulmuş ve kullanılmıştır. Kamu iktisadi teşekkülü istihdam yaratmak veya mevcut işyerleri korumak için kullanılabilir özel ekonomik gücün belirli ellerde yoğunlaşmasına karşı bir denge oluşturmak için, yada belirli etnik grupların veya coğrafi bölgelerin ekonomik konumunu güçlendirmek içinde kullanılabilir. KİT’leri üretimi düşük gelirli tüketicilere yardım için sübvansiyonlu fiyatlarla satılabilir.¹⁴⁹ Teorik olarak KİT’lerin

¹⁴⁶ Paul, Samuel, “Finance and Development, A Quarterly Publication of The International Monetary Fund and the World Bank”, Akt. Candan Karasan, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Ekim 1987, sy. 10, s.47.

¹⁴⁷ Öncel, Türkan, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Amaçları Açısından Özelleştirme Sorunu”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 31. Seri, 1985-1986, Gör-Ay Matbaası, İstanbul 1988, s.90-91.

¹⁴⁸ Kızılyallı, Hüsnü: “Özelleştirme ve KİT’ler” Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.36, sy.11, Kasım 1999, s.29.

¹⁴⁹ Cook, Paul, - Kirkpatrick Colin, Privatization in Less Developed Countries, Harvester Wheatsheat, Londra-1988, s.7.

kuruluşuna ilişkin yaklaşımlar dört grupta toplanabilir. Bunlar Ampirik yaklaşım, neo-klasik yaklaşım, global yaklaşım ve kalkınma yaklaşımıdır. Bu yaklaşımların neler olduğu aşağıda kısaca anlatılmıştır.

a) Ampirik yaklaşım

KİT'lerin kuruluş nedenlerini açıklayan ampirik yaklaşım tarihsel ve sektör yaklaşımı olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır.

(1) Tarihsel yaklaşım

Tarihsel yaklaşım her KİT'in kurulduğu dönemdeki tarihsel koşulları inceleyerek, bu kuruluşların ortaya çıkışını belirleyen nedenleri saptamaya çalışır. Bu yaklaşıma göre, KİT'lerin kuruluşuna yol açan nedenler çok farklılık göstermektedirler. Ekonomik krizler, savaşlar ve savaş sonrası dönemlerin koşulları, sol partilerin iktidara geçmeleri, ulusal savunma, devlete gelir sağlama, tekel nitelikli özel işletmelerin denetimi vb. diğer nedenler bunlar arasındadır.

(2) Sektör yaklaşımı

Sektör yaklaşımında KİT'lerin faaliyette bulunduğu sektörlerin ve endüstrilerin ortak niteliklerinden hareket edilerek KİT'lerin kuruluşuna ilişkin kriterler ortaya çıkarılır.¹⁵⁰ Bu yaklaşıma göre KİT'lerin kurulmasına ilişkin başlıca kriterler şunlardır.

Sermaye yoğunluğu kriteri: KİT'lerin sermaye yoğunluğunun yüksek olduğu sektörlerde kurulduğu gözlenmektedir. Bu sektörlerdeki konsantrasyon kuvvetlidir ve çok sayıda işletmenin faaliyet göstermesi rasyonel değildir; İşletmeler arasındaki rekabet toplum açısından kabul edilemeyecek risklerin doğmasına yol açar. Diğer taraftan, bu sektörlerde yatırım tutarının büyüklüğü ve kar oranının azlığı yüzünden özel kişiler faaliyette bulunmaktan kaçınmak eğilimindedir.

Kilit sektörleri kriteri: Bu sektörler, üretim süreci içinde ya da kredi dağıtımında önemleri nedeniyle diğer ekonomik faaliyetleri yönlendiren ve bu yüzden

¹⁵⁰ Monner, Lionel, *Capitaux Publics et Stratégie de l'Etat*, Akt. Mahmut Duran, Maliye Yazıları, Ağustos-Eylül 1986, s. 40-41.

ekonomide egemen durumda olan sektörlerdir. Kilit sektörlerin bu temel niteliği KİT'lerin kurulmasına yol açmaktadır.

Monopol kriteri: Bazı ekonomik faaliyetlerin kendine özgü nitelikleri tekel durumunda KİT'lerin kurulması sonucunu yaratırlar. Genellikle tekellerin ortaya çıkışı ya doğal nedenlerden ya da ekonomik nedenlerden kaynaklanmaktadır.¹⁵¹ Bunun yanında özel tekellerin piyasadaki ayrıcalıklı durumundan ötürü uyguladıkları fiyat ve üretim politikasının olumsuz etkisi, KİT'lerin oluşturulmasında neden olmaktadır.

Ampirik yaklaşımda, KİT'lerin kurulmasına ilişkin ileri sürülen nedenler, farklı sektörlerdeki KİT'leri nitelemekle birlikte, tek başlarına, üretim araçlarının özel mülkiyetine dayanan piyasa ekonomisi içinde bu kuruluşların varlığını açıklamakta yetersiz kalmaktadır. KİT'lerin varlık nedenleri doğrudan doğruya ampirik gözlemlerden çıkarılamamaktadır; bu nedenle söz konusu nedenlerin ekonomik sistemin bütünlüğü, gelişimi ve işleyişi içinde araştırılması gerekmektedir .

b) Neo-klasik yaklaşım

Neo-klasiklerin Pareto analizi üzerine kurulu genel denge ve optimalite modeli, ilke olarak, üretim araçlarının devlet mülkiyetinde olmasını, başka anlatımla KİT'lerin varlığını dışlar. Ancak bu modelin bazı durumları açıklamada yetersizlikleri, pratik marjinalistler tarafından belirli durumlarda KİT'lerin kurulmasının kabul edilmesine yol açmıştır.

Neo-klasik yaklaşıma göre, bütün piyasalarda tam rekabet koşulları geçerli ise, ekonomide Pareto optimumuna ulaşılır ve bu durumda kaynaklar en etkin şekilde dağıtılarak toplumsal refah en yüksek düzeyde gerçekleşir. Optimumun sağlanması için gerekli koşullardan birisi; işletmelerin ürettikleri malların marjinal maliyetlerini, piyasada oluşan fiyata eşitleyerek satış yapmalarındır. Bu durumda işletmeler üretimlerini, marjinal maliyetin piyasadaki denge fiyatına eşit olduğu noktaya kadar artırırılar. Bu noktada işletme ve toplum açısından etkinlik koşulları gerçekleşir ve işletmenin özel yararı ile genel yarar arasında uyum sağlanır.

¹⁵¹ Barref, Raymond, Economic Politique, Akt. Mahmut Duran, Maliye Yazıları, Ağustos-Eylül 1986, s. 41.

Ancak, azalan maliyet koşulları altında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan doğal tekeller, Pareto optimumun gerçekleşmesini engeller. Bu nedenle neo-klasik yaklaşımda KİT'lerin varlığı bazı sektörlerde doğal tekellerin oluşması nedeniyle kabul edilebilmektedir. Toplam maliyetler içinde sabit maliyetlerin payının çok önemli olduğu sektörlerde ve üretim dallarında azalan maliyet koşulları geçerli olmaktadır. Özellikle üretimde coğrafi bakımdan alana dağıtılması zorunlu olan alt yapı tesislerinin toplam maliyetler için geniş yer tutması, ortalama maliyetlerin azalmasına, dolayısıyla doğal tekellerin oluşmasına yol açmaktadır¹⁵². Enerji, Ulaşım, PTT hizmetleri ve ağır endüstride azalan maliyet koşulları geçerlidir. Azalan maliyet koşullarının yürürlükte olduğu üretim dallarında üstünlüğü ele geçiren özel işletme sahipleri, üretimini artırdıkça ortalama maliyetlerin azalması nedeniyle, rakiplerini elimine ederek tekelleşmeye geçer. Üretimini kısıtlayıp, yüksek fiyatlar uygulayarak aşırı kar sağlamayı tercih eder. Böylece kaynak dağılımını optimumdan uzaklaştırır. Maksimum sosyal verimliliğin gerçekleştirilmesi için, bu tür işletmelerin KİT biçiminde kurulması gerekmektedir. Bu durumda KİT sektörünün sınırını, ancak tekelleşme durumunda etkinliğin sağlanabildiği farklılaşmamış sektör belirleyecektir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin varlık nedenini araştıran Neo-klasik yaklaşımın en olumlu yönü; kamu sektörünü, ekonominin bütününe işleyişi içine bağlantılı ve sıkı bir şekilde oturtmasıdır. Ekonomilerde gözlenen olaylar karşılaştırıldığı zaman kamu iktisadi teşebbüslerinin, üretimde buldukları alanlar arasında; özellikle sabit sermayenin yoğun olduğu ve azalan maliyetli endüstrilerin önem taşıdığı görülmektedir.¹⁵³

c) Global Yaklaşım

Keynesyen görüşten esinlenen bu yaklaşımda, ekonomilerde KİT'lerin kuruluş nedenleri, devletin gittikçe artan müdahaleleri çerçevesinde incelenir. Serbest piyasa mekanizmasının ulusal ekonomilerin düzenli ve etkin işlemlerini sağlamada yetersizlikleri, devletin yoğun biçimde ekonomik yaşama müdahale etmesi sonucunu

¹⁵² Bulutoğlu, Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul 1977, s.20.

¹⁵³ Öncel, Türkan: "Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Varlık Nedeninin Neo-Klasik Yaklaşımla Açıklaması", Maliye Enstitüsü Konferansları, 27. Seri, Güryay Matbaası, İstanbul 1980, s.106.

doğurmuştur. Ekonomik krizler ve dalgalanmalar, piyasa ekonomisinin otomatik olarak tam çalışma düzeyini ve ekonomik dengeyi gerçekleştiremeyeceğini ortaya koymuştur. Tekellerin ve eksik rekabet koşullarının yaygınlığı, üretim faktörlerinin akışkanlığında yetersizlikler, bölünmezlikler ve dışsallıklar eksik bilgi, geleceğin belirsizliği; piyasa mekanizmasının işleyişini bozmakta, kaynakların optimal dağılımını önlemektedir. Bu nedenle, piyasa mekanizmasına hiç bir engelleme yapılmaması halinde bile görünmez elin, üretim faktörlerinin üretim alanları arasında optimum dağılımını sağlaması bazı durumlarda mümkün değildir. Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamadığı bu durumlara, piyasa mekanizmasının başarısızlığa uğraması anlamında piyasa başarısızlığı denilmektedir.¹⁵⁴

Global yaklaşım taraftarlarına göre, KİT'lerin ortaya çıkışı, yukarıda belirtilen nedenlerle artan devlet müdahalesinin doğal sonucudur. KİT'lerin kuruluş nedenleri, bu müdahale çerçevesinde devlet tarafında bu kuruluşlara verilen görevlerle yakından ilişkilidir. Bunlara göre devlet; azalan maliyet koşullarının varlığı, tekellerin olumsuzluklarının giderilmesi, özel girişimin yetersiz olduğu sektörlerin organize edilmesi, yabancı rekabete karşı mücadele, toplumsal tüketimi karşılayan mal ve hizmetlerin yeterli düzeyde üretimini ve dağılımını sağlamak, toplumsal donanımın uygun düzeyde oluşmasını sağlamak ve özel girişime bırakılmış faaliyet dallarında eşgüdümü gerçekleştirmek için KİT'leri kurmalıdır.

d) Kalkınma Yaklaşımı

Kalkınma yaklaşımında KİT'lerin kuruluş nedenleri az gelişmiş ülkelerin kalkınma sorunu çerçevesinde araştırılır. Piyasa mekanizması ve özel kesimin kalkınma sorununu çözümlenmede yapısal ve işlevsel yetersizlikleri devletin kapsamlı bir biçimde ekonomiye müdahalesini gerekli kılmıştır. KİT'ler bu müdahalenin doğrudan ve etkin bir aracı olarak ortaya çıkmış kuruluşlardır.

Az gelişmiş ülkelerde devletin ekonomiye müdahalesine dolayısıyla KİT'lerin kurulmasına yol açan faktörler iki grupta toplanabilir.

¹⁵⁴ Dinler, Zeynel, Mikro Ekonomi, Genişletilmiş 14. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa 2002, s. 493.

Birincisi piyasa mekanizmasının kalkınma için gerekli tasarruf ve sermaye birikimini sağlayamaması ve özel kesimin kadro, deneyim, bilgi ve yönünden yetersizliği,

İkincisi piyasa mekanizmasının kalkınma açısından optimum kaynak dağılımını gerçekleştirememesi olarak ifade edilmektedir.

6. Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye ekonomisindeki yeri ve önemi

Türkiye’de kamu sektörü dört alt bölüme ayrılmaktadır. Kamu sektörü içinde en önemli yeri hiç kuşkusuz genel bütçe ile yönetilen daireler ile katma bütçeli idareler oluşturmaktadır. Buna göre, genel ve katma bütçelerin oluşturduğu konsolide bütçe, kamu sektörünün en önemli bölümüdür. Kamu sektörünün ikinci bölümünü fonlar oluşturmaktadır. Yine kamu sektörü içinde üçüncü önemli alan, yerel idarelerdir. Kamu sektörünün dördüncü ve oldukça cılız bölümü ise, döner sermayeli daireleri kapsamaktadır.

Teknik olarak kamu sektörüne dahil olmayan, fakat devletin ekonomik hayata uzantısı niteliğindeki bölümünde kamu iktisadi teşebbüsleri bulunmaktadır. Bunlar mülkiyeti kamuya ait, işleyiş modeli itibariyle özel ekonomi koşullarına tabi olan ve piyasa için mal ve hizmet üreten kuruluşlardır. kamu iktisadi teşebbüsleri, teknik olarak kamu mal ve hizmeti üretmez, piyasa için üretim yapar.¹⁵⁵

“Türkiye’de devletin büyük mü, küçük mü ?” olduğu tartışmalarına GSMH içindeki kamu harcamalarının oranı açısından bakıldığında Avrupa ülkeleri ile Türkiye arasında GSMH içindeki kamu harcamalarının oranı konusunda büyük farklılıklar söz konusu olduğu görülmektedir.* Örneğin bu rakamların, Avrupa Birliği ülkeleri ortalaması %50 iken OECD ortalaması %40.8, G-7’ler ortalaması %39.5 ve Türkiye ortalaması %18.5 tir.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Önder, İzzettin “vd”, Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ekim 1993, İstanbul, ss.11-12.

* Türkiye’de Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının yapmış olduğu harcamalar, kamu harcamaları içerisinde yer almamaktadır.

¹⁵⁶ Yayman, Hüseyin, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, G.Ü.İİBF. Dergisi, C.2, sy.3, Ankara 2000, s.145.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye ekonomisindeki yeri iki boyutta ele alınabilir. Birincisi KİT'lerin ekonomi içindeki yerini gösteren sayısal boyut, diğeri ise sayılarla ifade edilmeyen özel sektöre vasıflı eleman yetiştirme, kaliteli hammadde tedarik etme gibi niteliksel boyuttur.¹⁵⁷ Diğer taraftan kamu teşebbüsleri, Türkiye'de ekonominin bütün sektörlerine yayılmış durumdadır. Elektrik enerjisi üretmekte, maden işletmekte, ulaştırma işleri yapmakta, kredi sağlamaktadırlar. Bunların yanında kağıt üretiminden, şeker üretimine, kumaş yapımından inşaatçılığa çeşitli sektörlerde hizmet gören KİT'ler bulunmaktadır. Türkiye diğer ülkelerle karşılaştırıldığında sanayi sektöründe devletin payının büyük olması dikkati çekmektedir. Karşı görüşlere sahip hükümetler döneminde bile kamu teşebbüsleri yerlerini korumuşlar hatta büyümelerine devam etmişlerdir.¹⁵⁸ Bu yönüyle Türkiye'de KİT'ler geniş bir kesimi ilgilendirmektedir. Çünkü özelleştirme uygulamalarından önceki durumlarına göre; Türkiye'de 256 adet KİT ve bunlara bağlı 4600 dolayında fabrika, 1500 adet döner sermaye işletmesi ve tarım satış kooperatiflerine bağlı 120 tesis bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin ortaklığı olan çok sayıda kamu işletmesi bulunmaktadır.

Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ekonomideki yeri ve önemi farklı kriterlerden yararlanarak ortaya konabilir. Bu kriterler; KİT'lerin GSMH'ye katkısı, yatırımlara katkısı, mali ve ekonomik durumları, hazine ile olan ilişkileri, KİT iştiraklerinin durumları, ithalat ve ihracattaki payları, yarattıkları katma değer şeklinde ana başlıklar halinde verilebilir. Başlıkların açılımının yapılması çalışmanın içeriğini genişletecektir. Bu nedenle, konuyla ilgili olarak çalışmanın sonunda Başbakanlık KİT Genel Raporlarından alınan ekler ilgili bölümlerde yorumlanmakla yetinilecektir. Ayrıca bu başlıkta konuyla ilgili yapılan genel değerlendirmeler ele alınmıştır. Bu bağlamda, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ekonomideki yeri, kullanılan ölçüte bağlı olarak, yıllara ve özellikle ekonominin alt sektörlerine göre önemli ölçüde farklılıklar gösterir. Kaldı ki 1986'dan sonra görülen KİT'leri özelleştirme sürecinde bu görelî

¹⁵⁷ Kepenek, Yakup, Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, İstanbul 1990, s.45-46.

¹⁵⁸ Sağlam, Dündar, "Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik", Ankara İ.T.İ.A Dergisi, C.5, sy.2, Ankara 1973, s.55.

büyükölük önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır denilebilir.¹⁵⁹ Bunun yanında KİT'ler ekonomi içindeki önemlerini özellikle imalat sanayi dışındaki sektörlerde çok büyük ölçüde koruyorlar. Örneğın toplam ithalatın %25 KİT tarafından gerçekleştirilirken bankacılık sektöründe toplam kredilerin %45'i KİT bankaları tarafından sağlanıyor. Toplam vergi gelirlerinin % 44.5'i (1984-1987 döneminde) KİT tarafından ödenmektedir.¹⁶⁰ Diğer taraftan ekonomideki KİT'lerin ağırlığı 1987'den sonra büyük değişime uğramıştır. Bazı KİT'lerin özelleştirilmesi, Sümerbank ve Petkim gibi en büyüklerinin 1988'de özelleştirilmek üzere KİT konumundan çıkarılması, bu sürece her gün yeni KİT'lerin katılması sonucu bu kuruluşların örneğın katma değerinin ulusal gelire oranı büyük ölçüde azalmıştır.¹⁶¹ Ancak halen Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye ekonomisinde önemli fonksiyonları bulunmaktadır. Bunlar; geri kalmış yörelere doğrudan veya dolaylı yatırım yaparak, kalkınmanın bölgelerarası dengeli olmasına katkıda bulunmak, ekonomik darboğazları, çarpıklıkları, tıkanıkları giderici önleyici yatırımları gerçekleştirmek, yeni üretim kollarında gelişmeye öncelik etmek, ileri teknik ve büyük organizasyon gerektiren yatırımları gerçekleştirmek, ekonomideki tekелci eğilimleri kırarak, bazı temel mal ve hizmetlerin fiyatlarının oluşmasında düzenleyici bir rol oynayarak, üretici ve tüketicilerin korunmasını sağlamak, iyi bir dağıtım sistemi kurarak, bazı gereksinim maddeleri ile temel hizmetlerin tüm bölgelere ulaştırılmasını gerçekleştirmek gibi sıralanabilir. Bütün bunlara ilave olarak, kamu harcamalarının milli gelir içindeki payı ve harcamaların yatay dağılımının optimum büyüklüklerinin ne olması gerektiği konusunda elimizde teorik, normatif bir gösterge bulunmamaktadır. Soyut düzeyde, refah ekonomisi yaklaşımının optimum büyüklük göstergesi fikirsel düzeyde anlamlı olmakla beraber, pratikte geçerli bir ölçü oluşturmamaktadır. Zira, kamu harcamalarının topluma sağladığı marjinal yararı ve vergilerin oluşturduğu marjinal maliyeti ölçmek olası değildir.¹⁶² Son olarak veriler, kamu ekonomisinin genel eğilimlerinin iki özelliğini ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu kesiminin küçültülmesi önermesinin uygulamada beklendiği ölçüde

¹⁵⁹ Kepenek, Yakup, - Yentürk, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, "10. Basım", İstanbul 2000, s.251.

¹⁶⁰ Şenses, Fikret: "Kitap Eleştirileri", ODTÜ Gelişme Dergisi, C.17, sy. 1-2- yıl 1990 s.229-230.

¹⁶¹ Y. Kepenek ve N. Yentürk, a.g.y., s.251.

¹⁶² Önder "vd", a.g.y., s.22.

başarılı olmadığıdır. ikincisi, tüm bürokratik yeniden yapılanma girişimlerine ve KİT'in özelleştirilmesi çabalarına karşın, kamu gelir ve gider dengesinin sağlanamadığı, tam tersine gelir-gider farkının giderek genişlediğidir. Aşağıdaki tablo incelendiğinde bu durum daha açık görülmektedir.

Tablo 1 - Kamu Ekonomisi Toplam Verileri, 1980-2000

Yıllar	GSMH (Milyon TL)	Gelirler (1)	Giderler (2)	Fark (3)	(cari fiyatlarla, milyar TL)* Ulusal Gelire Oranları (%)		
					(1)	(2)	(3)
1980	5.303.010	912	1.079	167	17,2	20,3	3,1
1981	8.022.745	1.393	1.516	123	17,4	18,9	1,5
1982	10.611.859	1.445	1.602	157	13,6	15,1	1,5
1983	13.933.008	2.300	2.612	312	16,5	18,7	2,2
1984	22.167.740	2.805	3.784	979	12,7	17,1	4,4
1985	35.350.318	4.613	5.399	786	13,0	15,3	2,2
1986	51.184.759	7.154	8.561	1.407	14,0	16,7	2,7
1987	75.019.388	10.445	13.043	2.598	13,9	17,4	3,5
1988	129.175.104	17.587	21.447	3.860	13,6	16,6	3,0
1989	230.369.937	31.369	38.871	7.502	13,6	16,9	3,3
1990	397.177.547	55.239	68.527	13.288	13,9	17,3	3,3
1991	634.431.097	96.747	130.263	33.516	15,2	20,5	5,3
1992	1.103.843.423	174.224	221.658	47.434	15,8	21,1	4,3
1993	1.997.322.597	351.392	485.249	133.857	17,6	24,3	6,7
1994	3.887.902.900	745.116	897.296	152.180	19,2	23,1	3,9
1995	7.854.887.200	1.394.023	1.710.645	316.622	17,7	21,8	4,0
1996	14.978.067.000	2.702.034	3.940.162	1.238.128	18,0	26,3	8,3
1997	29.393.263.000	5.750.096	7.990.748	2.240.652	19,6	27,2	7,6
1998	53.518.331.000	11.887.552	15.585.376	3.697.824	22,2	29,1	6,9
1999	78.282.967.000	18.973.292	28.017.791	9.044.499	24,2	35,8	11,6
2000	125.596.128.800	33.756.000	46.602.000	12.846.000	26,9	37,1	10,2

Kaynak: <http://www.mahfiogilmez-nom.tr/turkish-historic-economic-data.xls>, Mart 2002.

Tablo kamu gelirleri açısından incelendiğinde, 1980 yılında kamu gelirlerinin ulusal gelire oranı % 17.2'den % 26.9'a çıktığı görülmektedir. Ancak ele alınan 20 yıllık dönem içinde özellikle 1995 yılından itibaren bir artış gözlenmektedir. 1993 yılına kadar artışın aksine bir azalma söz konusudur. Diğer taraftan kamu giderlerinin ulusal gelire oranı 1980 yılında % 20.3 iken 2000 yılında % 37.1'e çıkmıştır. Kamu giderlerinin ulusal gelire olan oranları 1990 yıllara kadar başlangıç yılına oranla artmamış, hatta bazı yıllarda düşme göstermiştir. 1991 yılından itibaren artış trendi içine girdiği ve 1995 yılı hariç sürekli artış gösterdiği görülmektedir. Bu yönüyle tabloya bütün olarak değerlendirildiğinde, 20 yıllık süreç içinde kamu harcamalarında ciddi bir azalma olmadığı, kamu gelirlerindeki artışın ise kamu giderlerindeki artışı ancak

* Gelir/Gider: Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Raporları Dış borçlar kamu gelirleri içerisinde sayılmamıştır.

karşılıdığı, 1990 yıllardan sonra yaygınlaşan özelleştirme uygulamalarının kamu kesimi finansman dengesi üzerinde net bir etkisi olmadığı söylenebilir. Ele alınan yıllar arasında kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki farkın ulusal gelire oranı 1980 yılında %3.1 iken 2000 yılında % 10.2'ye çıkmıştır. Bu artış ise gelir ve giderin ulusal gelire oranlarındaki artıştan oldukça fazladır. Kamu kesimi finansman dengesinin daha fazla bozulduğunu ifade eden bu artış aynı zamanda son yıllardaki iç ve dış borç faiz yükünün kamu kesimi üzerindeki etkisini net olarak göstermektedir denebilir.

B. KİT'lerin Sorunları

Kamu İktisadi Teşebbüsleri çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye'de kuruldukları günden itibaren çeşitli sorunlarla karşılaşmışlardır. Ortaya çıkan sorunların giderilmesi için zaman zaman yapılan hukuki düzenleme ve çalışmalara rağmen bu sorunların tamamen ortadan kalktığı söylenemez. Ancak sorunların artmasına veya azalmasına siyasal iktidarların uyguladıkları ekonomik politika ve felsefenin oldukça etkili olduğu kabul edilmektedir. Gerçekten Türkiye'de 1980 yılından sonra uygulanan ihracata dayanan sanayileşme ve kalkınma politikası, ekonomide geniş ölçüde dışa açılmayı başlatmıştır. Bunun sonucunda, ithalat ve ihracat rejimlerine büyük serbestlik kazandırılmış serbest kur politikasına geçilmiş, faizler serbest bırakılmış koruma politikaları büyük ölçüde terkedilmiştir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin büyük bir çoğunluğunun mali yapıları, istihdam yapıları, teknolojileri üretim hacimleri, maliyetlerinin oluşumu ve örgütlenme biçimleri yeni ekonomik politikalara uyum sağlama olanağı vermediğinden, özellikle üretim ve pazarlama fonksiyonlarında önemli darboğazlar ortaya çıkmıştır. Bu yönüyle kamu sektörünün bazı kusurları, zamanı geçmiş yapılar ve yöntemlere bağlanabilirken, bazıları kronik fonlama yetersizliğine, bazıları hükümetlerin kaynak tahsisini kısma ya kamuoyunu özelleştirmeye hazırlama yönündeki kararlarına bağlanabilir. Bazı ülkelerde ise, sistemli olarak sektörün “arpalık” olarak kullanılması ve yolsuzluklara maruz

kalması gibi sorunlar ağırlık kazanmıştır.¹⁶³ 1982’de TÜSİAD’ın yayınladığı, KİT raporunda KİT’lerin bazı ortak sorunları şöyle sıralanmıştır.

- Teşebbüslerin örgütsel yapıları, kuruluş amaçlarına göre rasyonel ve geleneksel değildir.
- Örgüt içi koordinasyon yetersiz ve iyi işleyen haberleşme sistemleri yoktur.
- Uzun vadeli hedef ve politikalar saptanmamakta, planlama ile belirlenen hedef ve politikalar gerçekçi olmamaktadır.
- KİT yönetim organlarının göreve getirilme ve alınmaları büyük ölçüde politik baskılarla yönlendirilmektedir.
- Yöneticilerin yatırım, finansman ürün ve girdi fiyatlarıyla ücret ve personel rejimi gibi ana konulardaki inisiyatifleri çok sınırlanmıştır.
- Ciddi etkinlik denetimi yoktur.
- Kuruluş ile ilgili yatırım kararları, ciddi yapılabirlik incelemelerine, sağlam projelere dayandırılmamakta, yatırımlar çoğu kez politik görüşlere göre tercih edilmektedir.
- Yatırımların gerçekleştirilmesi yavaş, pahalı, çoğu kez teknolojilere göre olmaktadır.
- Teşebbüslerin öz kaynakları, varlıklarına, ve iş hacimlerine göre yetersizdir.
- Teşebbüslerde yönetim kontrolüne yönelik standart bir muhasebe ve bütçe sistemi henüz kurulmamıştır.
- Günümüz koşullarına uygun bir yönetim ve satın alma planlaması ve kontrolü yapılmamaktadır.
- Araştırma-Geliştirme çalışmaları yapılmamakta ya da çok yetersiz kalmaktadır.

¹⁶³ Martin, Brendan, In The Public Interest? Privatization and Public Sector Reform, Çev. Osman. Ç. Deniztekin, Özelleştirme Kimin Çıkarına, “1. Baskı”, İstanbul 1995, s.21.

- KİT ürünlerinin yurt içi ve özellikle yurt dışı pazarlaması eksik yapılmaktadır. Dağıtım giderlerinin asgari düzeye indirilmesi ihmal edilmiştir.
- Teknolojik gelişmeler ve modern işletme teknikleri izlenip uygulamaya konulmamakta, konular ise etkin çalıştırılmamaktadır.¹⁶⁴

KİT'lerin sorunları TÜSİAD raporunda bu şekilde sıralanmıştır. Herhangi bir faaliyet yapılırken sorunlarla karşılaşmamak olanaksızdır. Önemli olan sorunlara bakış tarzı ve çözüm şeklidir. Dünyada çok güçlü olduğu kabul edilen ekonomilerde bunalım dönemleri yaşandığı görülmektedir. Son yıllarda Japonya'da yaşananlar için iktisatçılar "büyüme durgunluğu" kavramını literatüre soktular. Burada önemli olan bunalım dönemlerine karşı olan zayıflığın, asıl ekonomik güç veya zayıflıkla çok az ilgili olması veya hiç ilgili olmasıdır. Yani iyi ve güçlü ekonomilerin başına kötü şeyler veya sorunlar gelebilir. Bu durumlarda her ekonomik birim gibi KİT'lerde sorunlarla karşı karşıya kalabilir. Çalışmada bu sorunlar iktisadi ve mali, hukuki ve yönetim sorunları olarak üç ana başlıkta incelenecektir.

1. İktisadi ve mali sorunlar

Her yıl düzenli olarak hazırlanan kamu iktisadi teşebbüsleri genel raporunda, KİT'lerin ekonomik ve mali yapıları ile ilgili sorunların başında, giderek artan ve kronikleşen öz kaynak yetersizliği, artan sermaye gereksinimine karşılık, hazine tarafından yeteri kadar ve zamanında sermaye transferinin yapılmaması, sermayelerin yetersiz kalışı, enflasyonunun yüksek seyretmesi, buna karşılık fiyat politikalarına müdahaleler, sonucu gelir kaybına uğramaları, yatırım maliyetlerinin her geçen gün yükselmesi KİT'leri büyük bir finansman gereksinimi içine düşürdüğü vurgulanmaktadır.¹⁶⁵

Bu tespitlerin sonuç itibariyle doğru olduğu kabul edilse dahi bu sonuçlara özellikle 1980 sonrası uygulanan dışa açılımcı, yada dışsarıya dayalı büyüme biçiminde özetlenen ekonomi politikalarının etkin olduğu belirtilmedi.

¹⁶⁴ TÜSİAD, Özelleştirme ve KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, İstanbul, Mayıs 1986, s.11.

¹⁶⁵ 1986-1998 Yılları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları.

Türkiye 1980'den başlayarak ekonomik bunalımdan çıkış amacıyla uyguladığı ekonomik istikrar önlemleri sayesinde çerçevesinde özelleştirmenin altyapısını oluşturacak politikalar izlemeyi sürdürdü. Bu amaçla özellikle sermaye piyasasının kurumlaştırılması ve güçlendirilmesi; parasal işlem türlerinin geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması, yeni mali araçların uygulamaya alınması ve banka işlemlerinde etkinlik sağlanması bu doğrultuda girişimlerdir.¹⁶⁶

KİT'lerin en önemli sorunu bu kurumların zarar etmesi ve bu zararın hazine tarafından karşılanmasıdır. Burada altı çizilmesi gereken nokta KİT zararlarının önemli bir kısmını hükümetin bu kuruluşlara verdiği özel görevlerden kaynaklanan "görev Zararı"dır. KİT'lerin finansman ihtiyacının iç ve dış piyasadan kısa vadeli ve yüksek maliyetli kredilerle karşılanması, bundan doğan faiz ve kur farkı yükleri KİT'lerin zarar etmesinin başlıca nedeni olmuştur.¹⁶⁷

2. Hukuki sorunlar

KİT'lerle ilgili ilk yasal düzenleme, 4.7.1938 tarih ve 3460 sayılı "sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun"dur.1964 yılında çıkarılan 440 sayılı kanunla KİT'lerin tanımı yeniden yapılmış ve bu kuruluşların yönetim ve denetimleri yeniden düzenlenmiştir. 11.4.1983 tarih ve 60 sayılı kararname ile 440 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmış. 19.10.1983 tarih ve 2929 sayılı kanunla kararname yasallaştırılmıştır. Daha sonra çıkarılan 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile yeni düzenleme yapılmıştır. KİT'ler halen faaliyetlerini 233 sayılı KHK ile ve değişiklikleri çerçevesinde yürütmektedir.¹⁶⁸

1982 Anayasasının 123.üncü maddesi idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlığını taşımaktadır. Maddenin son fıkrası "kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur" demektedir. Anayasanın bu açık hükmü gereğince kurulmaları kanunla olması gereken KİT'ler son 20 yıldır KHK çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu nedenle KİT'lerde çok karmaşık ve sık

¹⁶⁶ Kepenek, Yakup, - Yentürk, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, "10. Basım", Remzi Kitabevi, İstanbul 2000, s.264.

¹⁶⁷ Atasoy, Veysel, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara 1993, s.26.

¹⁶⁸ Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, "4.Baskı" Ekin Yay., Bursa 1998, s.73.

değişen hukuki yapı, örgütlenmeye ilişkin sorunları ortaya çıkarmaktadır.¹⁶⁹ Bazı KİT'lerin amaçları dahi açıkça belirtilmemiş ve bu amaç için gerekli olan fonksiyonlara organizasyonlarda yer verilmemiştir.

Yapıları ve fonksiyonları itibari ile KİT niteliği taşıyan kuruluşların farklı mevzuat ve statülerle faaliyette bulunması Devletin ekonomideki payının bir bütünlük içerisinde değerlendirilmesine olanak vermemektedir. Aynı zamanda KİT'lerde çok karmaşık ve sık değişen hukuki yapı, örgütlenmeye ilişkin sorunları gündeme getirmektedir

3. Yönetim sorunları

KİT'ler birer iktisadi işletme olarak dünyadaki tüm benzerleri gibi yönetim kurallarının alındığı birer yönetim kuruluna ve alınan kararları uygulayacak yürütme ve işletme ünitelerine sahiptirler.¹⁷⁰ KİT'lerin yönetim organları 233 sayılı THK'nin 5. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; “teşebbüs organları, yönetim kurulu ve genel müdürlüktür. Yönetim kurulu teşebbüsün en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organıdır. Genel müdürlük teşebbüsün yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.” KİT yönetim kurulunun teşkili yine 233 sayılı THK'nin 6. maddesinde belirlenmiştir. Bu maddeye göre; “Yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşur. Genel müdür yönetim kurulu başkanıdır ve ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır. Yönetim kurulu üyelerinden ikisi ilgili bakanın, biri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın, ikisi teşebbüs genel müdür yardımcıları arasından ilgili bakanın teklifi üzerine ortak karar ile atanır.” KİT yönetim kurulu üyelerinde aranacak nitelik ve koşullar 233 sayılı THK'nin 7. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre “teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanacakların, devlet memurluğuna atanabilme genel koşullarına sahip, yüksek öğrenim yapmış ve teşebbüsün faaliyet alanı ile ilgili idari ve mesleki ihtisasa sahip olmaları şarttır. Ancak ilgili bakanın teklifi üzerine atanan üyelerden birinde idari veya mesleki ihtisasa sahip olma şartı aranmaz” hükmünü içermektedir.

¹⁶⁹ Öz-Gıda-İş Sendikası: “Türkiye Ekonomisinde KİT'lerin Yeri ve Gıda Sanayinde Özelleştirme Raporu” Ankara 1993, s.9.

¹⁷⁰ Altınok, Tefik: “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunları ve Özelleştirme”, 3. İzmir İktisat Kongresinde Sunulan Tebliğ, 4-7 Haziran 1992, T.C. Başbakanlık DPT, s.14.

Böyle bir yönetim organizasyonundaki KİT'lerde ortalama genel müdürlük süresi bir-iki yıl dolayındadır. Hatta altı- sekiz ay süreli genel müdürlere rastlanmaktadır. Bu durum ise tek başına bir ekonomik birimin etkin ve verimli çalışmasını engellemektedir.¹⁷¹ Diğer taraftan tüm çabalara rağmen KİT'lerde özerk bir yönetim düzeni kurulamamıştır. Politik ağırlık yönetim organlarının atanma ve görevden alınmalarında, etkili olmuş ve kişilerin bilgi ve becerileri ikinci planda kalmıştır. Yöneticilerin yetkileri bir işletme için önemli olan yatırım, finansman, girdi-çıkıtı fiyatları ve personel politikaları konusunda sınırlandırılmış, karar alma ve yürütme yetkileri pek olamamıştır. Yönetim uzun vadeli bir plan ve politika belirleyememekte, kısa vadeli planlarda belirlenen hedef ve politikalar ise gerçekçilikten uzak görülmektedir. Üst düzey yöneticilerin sık değiştirilmesi uzun vadeli plan ve politikaların belirleyiciliğini etkilemektedir.

Yönetim kadrolarına kuruluşun kendi içinden yetişmiş kişiler atanacağı yerde genellikle kuruluş dışından yeterli işletmeci tecrübesi bulunmayan kamu görevlileri atanmaktadır. Yönetim kuruluna dışarıdan yapılan atamalarda 233 sayılı KHK'de öngörülen ihtisasa sahip olmayan emekli kişilerin, veya çalışmakta olan üst düzeyde kamu yöneticilerinin atanması durumlarında ki çoğunlukla böyle olmaktadır. Bunların yönetim kurulu üyesi oldukları KİT'lere yeterince faydalı olmadıkları bilinmektedir.

KİT yöneticilerini kim atamaktadır? "Kuşkusuz hükümetler, siyasal iktidarlar, o halde yapılacak iş basittir. Bu kuruluşların başına, yönetim kurullarına, partizanları, eşi dostu, dalkavukları, seçim kaybetmiş eski milletvekillerini, emekli askerleri değil, bilgili, deneyimli, yönetici niteliklerine sahip, kamu işletmeciliğine inanmış kişiler atamaktır. Nitekim bu tür kişilerin atandığı KİT'ler başarılı olmuşlardır ve günümüzde sayıları azda olsa başarılı örnekleri bulunmaktadır. Eğer sorun sadece yönetim sorunu ise ciddi, nesnel davranabilen, eşin dostun çıkarlarını değil, ülke çıkarlarını ön planda tutan hükümetler bu sorunu çözebilirler."¹⁷² KİT'ler özel sektöre devredildiği takdirde daha iyi yönetileceklerine dair kanıt ta yoktur.

¹⁷¹ Kepenek, Yakup, Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, Ankara 1989, s.142.

¹⁷² Akgüç, Öztin, Ekonomide Gerçeği Arayış, Bağlam Yayıncılık, Ankara 1991, s.378.

Bu nedenlerle Türkiye'de KİT sorunu mülkiyet sorunundan çok yönetim sorunudur. Türkiye gibi sanayileşme sürecinin henüz ortalarında olan bir ülkede kamu girişimciliği sanayileşme yolunda önemli görevler üstlenmeye devam etmelidir. Bu işlevi yerine getirme sürecinde kamu girişimlerinin performansının dikkatle belirlenecek daha kapsamlı bir amaç fonksiyonu çerçevesinde oluşturulacak kriterler bazında değerlendirilmesi gereğine işaret etmek ve bu amaç fonksiyonu içinde etkinlik ve verimlilik gibi alışlagelmiş amaçların yanında teknolojik gelişme, ihracat, istihdam, fiyat istikrarı gibi amaçlara yer verilmesi gerektiği vurgulanmalıdır.¹⁷³ KİT'lerin uzun bir dönem boyunca gözlemlenen aksaklıkları neden giderilememiştir? Bu konudaki temel sınırlama "samimiyet" sorunudur. KİT'lerin ekonomide yeniden etkin bir hale gelmeleri için ne yöntem önerilirse önerilsin, çözüm sonunda siyasal otoritenin uygulamaya ne ölçüde izin verebileceğine bağlıdır¹⁷⁴.

Kamu sektörü yöneticileri ile özel teşebbüs yöneticileri arasında yapılan karşılaştırmalarda, bilgili ve becerikli yöneticiye sahip olma bakımından kamu ve özel teşebbüsleri arasında bir fark olmadığı, yönetim bakımından etkinlik farkı yaratan unsurun, kamu sektörü yöneticilerini motive eden teşvik edici faktörlerin yetersizliği olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim özel sektör yöneticisini dinamik ve başarılı kılan, başarısızlık halinde yönettiği teşebbüsün el değiştirmesi korkusudur. "takeover threats" Bu korku kamu sektörü yöneticisinde yoktur ve yönetim konusunda gerekli dinamizmi göstermemektedir.¹⁷⁵ Bunun yanında kamu sektörü reformları konusunda danışmanlık işini uluslararası bir iş haline dönüştüren altı büyük danışmanlık şirketinden Touche Ross'un işletme yönetimi danışmanlık bölümünün özelleştirme şubesi başkanı Brian Pomeroy New York'taki bir seminerde kamu yöneticileri ile ilgili olarak şunları söylemiştir. "Bir çok üçüncü dünya ülkesinde en iyi yönetim aslında kamu sektöründe görülmekte, en iyi eğitim görmüş, hatta bazı hallerde, batılı iş idaresi okullarından mezun olmuş kişiler çoğu kez kamu sektöründe bulunmaktadır. Dolayısıyla,

¹⁷³ Şenses Fikret, 100 Soruda Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye'de KİT'ler, sy. 1-12 C. 17, Yıl 1990, s.231.

¹⁷⁴ Alkin, Erdoğan: "KİT'lerin Özerkliği ve Özelleştirme", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.3/4 (Mart-Nisan 1993), s.43.

¹⁷⁵ Dös, Dieter, Privatization: A Theoretical Treatment, Clevedon Press, Akt.Yusuf Alper, Oxford 1991, a.g.y., s.91

özelleştirmenin, daha önce ortada gözükmeyen bir yetenekli yönetici kaynağını birdenbire her yerde ortaya çıkaracağını varsayamayız.”¹⁷⁶ Gerçekten son yıllara kadar yoğun bir şekilde halen kısmen devam ettiği şekilde Üçüncü Dünya veya kalkınmakta olan ülkelerde özel sektör kamu sektöründen yönetici transfer etmektedir. Kamu sektörü özel sektörden değil. Diğer taraftan KİT’lerde üst düzey yöneticinin ürkekliği ve çekingenliği, kararların ilgili bakan tarafından alınması, yaratıcılığı ve sürati önlerken israf ve lüksü artırmaktadır.¹⁷⁷ KİT yöneticilerinin tayininde olduğu kadar, görevleri süresince politik baskı ve tercihlere maruz kalmaları, ücret politikalarındaki hatalar bu kuruluşları ve yöneticilere verimsiz kıldığı gibi, uzun vadeli işletmecilik kurallarına uygun politikaların izlenmesini olanaksız kılmaktadır. KİT yönetim organizasyonunda yer alan bütün birimlerin görev yetki ve sorumluluklarının açık ve dengeli olarak belirtilmemesi, yönetimde kimin kime bağlı olduğunun bilinmediği durumlarda verimsizliğin arttığı söylenebilir. Bunların ise KİT yöneticilerinin yetersizliğinden kaynaklandığı söylenemez. Bu tür yönetim sorunlarının ise yönetici ve mülkiyet değişimi olmaksızın çözülmesi olanaklıdır.

4. İstihdam sorunu

İstihdam, KİT’lerin en önemli sorunlarından biridir. KİT’lerde istihdam edilen personel sayısında yıllar itibari ile önemli artışlar olmuştur. KİT’lerdeki aşırı personel istihdamının nedenlerinden biri, teşebbüslerin mevcut iş potansiyeli, istihdam edilecek işgücünün miktar ve niteliği konusunda tutarlı araştırmalar yapılmaması, diğer bir neden ise KİT’lerin hükümetler tarafından politik amaçlarla işsizlik sorununu çözümlenebilmek ve politik kadrolaşmayı sağlamak için kullanılmalarıdır. Bunların yanında KİT’lerde değişik statülerde personel çalıştırılması, aynı veya benzer nitelikteki hizmetlerin değişik statülerde çalışan personelle yerine getirilmesi, personel arasında ayrımlara sebebiyet verilmesi verimliliği olumsuz etkilemektedir.

KİT’lerde personelin işyerlerine dağılımı yönünde önemli dengesizlikler söz konusudur. Gereksiz yerlerde niteliksiz çalışan işçi yığılmasına karşılık, kritik yerlerde

¹⁷⁶ Martin, a.g.y., s.68.

¹⁷⁷ Onur, Turhan: “Kamu iktisadi kuruluşlarının Düşündükleri”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.1/2, (Ocak-Şubat 1993), s.31.

eleman sıkıntısı çekildiği bilinen bir gerçektir.¹⁷⁸ Genel müdürlüklerde teknik personel fazlalığı varken, fabrika ve atölyelerde nitelikli iş gören eksikliği kendini hissettirmektedir. Bilimsel yöntemlerle hazırlanmış kadrolar olmadığı için personel gereksiniminin isabetli bir şekilde tespitinde güçlükler bulunmakta, kadroların gereksinime göre dağılımı da olumsuz yönde etkilenmektedir. Kuruluşun organizasyon yapılarının sık değişikliğe uğraması, kadroların değişmesine neden olmakta, bu durum ise personel yönetimi üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Ayrıca iş değerlemesine dayalı bir ücret sisteminin olmayışı, personel giderleri ile üretim tutarı arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasını önlemektedir.

5. Diğer sorunlar

KİT'ler, düşük verimle çalışan, parasal temelleri güçsüz, rekabete gelemeyen, ve oldukça fazla yönetim sorunları üreten, ve kaynak yiyen kuruluşlar haline getirilmişlerdir. 1950'li yıllardaki anti devletçi akıma rağmen sayıları artan ve girişim alanları genişleyen KİT'lerin sorunları, dengesiz bir parasal uygulama ve iç politikada birer araç olarak kullanılmaları sonucu giderek yoğunlaşmıştır.¹⁷⁹ Bu kapsamda, KİT'lerin organizasyon yapıları açısından, her türlü politik ve bürokratik baskıya açık olduğu, yapılan yasal düzenlemelere rağmen bunlara engel olunamadığı bilinmektedir.¹⁸⁰

T.C. Anayasasınının 165. maddesi “Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının TBMM’ce denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir” hükmünü içermektedir. Diğer taraftan 72 sayılı KHK ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine tabi bulunmaktadır. Bunların yanında KİT’lerde aşama gerçekleştirilen denetim faaliyetleri birbirinden farklı olmakta, aynı işlemlerin çoğu birden fazla denetime tabi tutulmaktadır. Bakanlıkların, gözetim ve denetim yetkilerini kuruluşların görev ve

¹⁷⁸ Kafaoğlu, A. Başer, “KİT’ler Hakkında Bilgiler ve Genel Öneriler Kapsamı”, İktisat Dergisi, sy. 218-219, (Ocak-Şubat 1993), İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayını, s.26.

¹⁷⁹ Atasavun, Fehmi, - Kavak, Bahtışen, “KİT’lerin Personel Sorunları ve KİT’ler İçin Öngörülen İş ve Başarı Değerlemesi Üzerine Düşünceler”, H.Ü.İİBF Dergisi, C. 7, sy. 12., s.216.

¹⁸⁰ Binay, Şükrü, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunlarına Analitik Bir Yaklaşım”, Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Sy. 17, Ankara 1993, s.7.

yetkilerini daraltmayacak ve normal faaliyetlerini aksatmayacak şekilde kullanmaları gereğine yeterince özen gösterilmemesinden kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Yasama organının KİT'ler üzerindeki denetiminde ulaşılan sonuçların uygulamaya aktarılmasını sağlayacak bir sistem bulunmadığından denetimden beklenen fayda azalmaktadır.

KİT'lerin sorunlarının sadece yukarıda ele alınan konularla sınırlı olmadığı bilinmektedir. Bunların yanında KİT'lerin yatırımları, iştirakleri, organizasyonları, ürettikleri malların pazarlaması, işletme çalışmaları ve özellikle özelleştirme ile ilgili önemli sorunları içermektedir. Esasen doğal tekeller genel politika için herkesin bildiği bir ikilemin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Bu ikilemle başa çıkmanın üç yolu var ama bunların tümü sorun içermektedir.

Bunlardan birincisi, doğal tekelleri kendi başlarına bırakılmasıyla yetinmektir. Bu muhafazakarların tercih ettiği çözümdür. Buradaki en önemli sorun, sınırsız faaliyet yürüten tekellilerin güçlerini tüketicileri sömürmek için kullanmalarıdır. İkincisi doğal tekeller kamu mülkiyetinde tutulabilir, bu şekilde kamu yararı için verimli çalıştırılabilirler. Burada ise devlet bürokrasisinden kaçınmak genel kabul gören bir fikir olarak ortaya çıkmaktadır. Son olarak ortalama bir çözümde doğal tekellerin mülkiyetini özel kişilere bırakmak, fakat fiyatları ve hizmet kalitesini denetlemektir. Amerika'da bulunan olağan çözüm budur. Burada ortaya çıkan en önemli sorun ise denetimlerin söz konusu şirketlerin karşısına çıkan fırsatları değerlendirmeleri sırasında olumsuz etki yaratabilmesidir.¹⁸¹

Son olarak KİT'lerin giderek artan ve kronikleşen öz kaynak yetersizliği en önemli sorunlardan biri olarak dikkat çekmektedir. Yıllardır devam eden yüksek enflasyon, esasen yetersiz düzeyde olan işletme sermayesi gereksinimini daha artırmıştır. Artan işletme sermayesi gereksinimi, iç ve dış piyasalardan kısa vadeli yüksek maliyetli kredilerle karşılandığından, faiz ve kur farkı yükleri doğrudan dönem sonuçlarına yansımış ve bir çok KİT'in başlıca zarar nedeni haline gelmiştir. Yeterli öz

¹⁸¹ Krugman, Paul, Politika Tasarımları ve Önemsizleşen Refah, Çev. Neşenur Domaniç, Literatür Yay. No 69, "1. Basım", İstanbul 2001, ss.181-182.

kaynağa sahip olunmaksızın yüklenilen yatırımlar için zaman zaman aynı yola gidildiğinden işletmelerde yabancı kaynak baskısı daha artmıştır.

C. Kamu Malvarlığı Olarak KİT'ler

Kamu malvarlığı olarak KİT'lerin malvarlıklarının incelenebilmesi için teorik olarak KİT mallarının devletin özel malları arasında yer alıp almadığının araştırılması gerekmektedir. Bu nedenle öncelikle devletin özel mallarının bilinmesi gerekmektedir.

1. Devletin özel malları

Devletin özel malları bazı hukuksal özellikleri nedeniyle, kamu mallarından ve özel mallardan farklılıklar göstermektedir.

Bunlardan birincisi, Devletin özel mallarının alınıp satılması ve yönetimi özel hükümlere tabidir. 1050 sayılı muhasebe-i umumiye kanunu ve 2886 sayılı devlet ihale kanunu bu konuda özel yöntemler getirmişlerdir. kiralama, satın alma gibi işlemler özel komisyonlar marifetiyle ve işin hacmine göre özel bir yöntem çerçevesinde yapılmaktadır. Diğer bir deyimle devlet diğer özel mallarda olduğu gibi istediği malı istediği şekilde alıp satamamasıdır.

İkincisi, Özel hukukta mallar karşılıksız devredilebilir. Devlet özel mallarını bu şekilde devredemez. Kamu idarelerinin giderleri bütçeleriyle belirtilmiştir. Bunun dışında hiçbir para harcayamayacakları gibi karşılıksız olarak devredememesidir.¹⁸²

Üçüncüsü, Devletin özel malları, kural olarak haczedilemez. Bu nitelik kamu malları içinde söz konusudur Ancak bu kuralın bazı ayrıcalıkları vardır. İl özel idarelerine, belediyelere, köylere ait olup, kamu hizmetine özgülenmeyen mallar haczedilebilmektedir.¹⁸³

Son olarak, devletin özel malları, devlet adına tapu siciline kaydedilirler.

2. Kamu iktisadi teşebbüslerinin malları

Kamu kurum ve kuruluşlarının tamamı, geniş anlamda devleti meydana getirmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının sahip oldukları taşınır ve taşınmaz mallar

¹⁸² Derbil, a.g.y., s.439.

¹⁸³ Yargıtay 12. Hukuk Dairesi, 12.2.1981 Tarih, 1302 Sayılı Karar.

ise devlet malı olarak nitelendirilmektedir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu devlet mallarının hepsi aynı nitelik ve özellikte değildir. Bu malların bir kısmı kamu hizmeti ile doğrudan ilgilidir. Devlet mallarının diğer bir kısmı, kamu hizmeti ile yakından ilgili değildir. Toplum bunlardan dolayı şekilde yararlanır. Bu tür mallar işletilmek, kiraya verilmek veya satılmak suretiyle gelir getirir. Bu gelirin kamu harcamalarında kullanılması dolayısıyla kamu hizmetleriyle ilişkilendirilmiş olur.

a) Sayısal anlamda KİT'lerin mal varlıkları

Türkiye'de genel olarak kamu mallarının bir envanteri ve değerlemesi yapılmadığı gibi, KİT'lerin mal varlıklarının toplu olarak bir envanteri ve değerlemesi yoktur. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yıllık olarak yayınlanan Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporu'nda KİT'ler hakkında genel bilgiler verilmekte makro ekonomik açıdan değerlendirilmeleri yapılmakta sorunlar tespit edilip, önerilerde bulunmaktadır. Halen Türkiye'de kamunun elinde bulunan KİT'lere ait malların mahiyetini ve değerini yayınlayan değerlendiren tek bir yetkili makam bulunmamaktadır. KİT'lerin bağlı olduğu Bakanlıklar ve kuruluşlar kendilerine ait KİT malvarlıkları envanterini düzenli olarak takip etmemektedirler. Bu nedenle çalışmaya sayısal manada KİT malvarlıklarını toplu olarak dahil etme olanağı bulunamamıştır. Ancak çalışmanın ekinde Başbakanlık özelleştirme idaresi Başkanlığı'nın özelleştirme verileri kapsamında, yayınlanan bilgiler ek olarak verilmiştir. Bu eklerde özelleştirme işlemi sonucunda hiç kamu payı kalmayan kuruluşlar, özelleştirme kapsamı ve programında bulunan kuruluşların listesi verilmektedir. Ayrıca 4046 sayılı kanun'un 2/i maddesi çerçevesinde bedelli ve bedelsiz devredilen varlıklar listesi verilmektedir

b) Hukuki manada KİT'lerin malları

Kamu İktisadi Teşebbüsleri geniş anlamda devlet kavramı içerisinde yer almaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarından genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlar dışında kalanlar, bağımsız bütçeli kuruluşlardır. Bu anlamda KİT'ler bağımsız bütçeli kuruluşlar arasındadır ve nitelikleri itibari ile İktisadi Devlet Teşekkülü, Kamu İktisadi Kuruluşu, Müessese ve Bağlı ortaklık olmak üzere dört şekilde kurulmaktadır

KİT'lerin hukuki çerçevesi 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Buna göre;

Kamu İktisadi Teşebbüsü, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır. Her ikisini de kapsayan bir deyimdir.

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

Kamu İktisadi Kuruluşu, Kuruluş sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsüdür. Ancak, 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 34. maddesi ile kamu iktisadi kuruluşunun tanımı şu şekilde değiştirilmiştir. Kamu iktisadi kuruluşu, kuruluş sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetler imtiyaz sayılan kamu iktisadi teşebbüsüdür.

Müessese, sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğudur.

Bağlı ortaklık, sermayesinin yüzde elliden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

Tanımlardan anlaşılacağı üzere, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşu arasındaki temel fark, birisinin iktisadi alanda ticari esaslar göre faaliyette bulunması, diğerinin ise tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmesi ve gördüğü bu kamu hizmeti dolayısıyla ürettiği mal ve hizmetlerin ayrıcalık sayılmasıdır.

Bu durumda kamu iktisadi teşebbüslerine ait malların kamu malı olup olmadığı iki yönden incelenebilir. Birincisi, KİT'ler tarafından yürütülen hizmetin kamu

hizmeti olup olmadığı; ikincisi, hizmetin yürütülmesinde kullanılan malların kamu malı özelliği taşıyıp taşımadığı.

KİT'lerin mallarının kamu malı sayılıp sayılmadığına bu yönüyle bakıldığında karşımıza kamu hizmeti kavramı çıkmaktadır. Ayrıca bütün kamu idarelerinin yürüttüğü faaliyetler kamu hizmetimidir? sorusu önem kazanmaktadır. S.Sami Onar'a göre, devletin hangi faaliyetlerinin kamu hizmeti sayılacağı her zaman kolayca tayin edilemez. Mekana, zaman ve toplumun bulunduğu medeni seviyeye göre farklılık gösterir. İdarelerin gördüğü hizmetlerin, kamu hizmeti sayılabilmesi için bazı özellikleri bünyesinde bulundurması gerekir. Hizmet halkın ortak gereksinimini karşılamalı, sürekli ve düzenli olmalıdır. Hizmet kamu gücüne sahip biri tarafından görülmelidir.¹⁸⁴ Gözübüyük ise bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, o hizmetin kamuya yararlı olmasının ve kamu kuruluşunca yada kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında yürütülmesinin yeterli olacağını belirtmektedir.¹⁸⁵ Genel olarak KİT'lerden kamu iktisadi kuruluşlarının (KİT'lerin) yaptığı faaliyetler kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir. İktisadi Devlet teşekküllerinin (İDT'lerin) yaptığı faaliyetlerin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinde görüş birliği yoktur.

KİT'ler tarafından hizmetin yürütülmesinde kullanılan malların kamu malı özelliğini taşıyıp taşımadıkları konusunda 233 sayılı kararnamenin 57. maddesinde, "Teşebbüslerin, müesseselerin, işletmelerin ve bağlı ortaklıkların malları ve her çeşit mevcutları aleyhine işlenen suçlar devlet malı aleyhine işlenmiş sayılır. Bu suçlara Türk Ceza Kanunundaki cezalar uygulanır. Teşebbüslerin taşınır ve taşınmaz her türlü malları haczedilemez." dikkat çekmektedir. Bu hükümler kamu mallarına atfedilen özellikleri içermektedir. Ancak aynı kararnamenin 61. maddesinin birinci bendinde "Teşebbüs, müessese, ve bağlı ortaklıklar, kuruluş amacı ve faaliyet konularının gerçekleşmesini temin için gayri menkullerini tasarruf eder, kiralar, kiraya verir, leh ve aleyhte rehin, ipotek intifa ve irtifa hakları, gayrimenkul mükellefiyeti ve sair hakları tesis ederler." hükmünü içermektedir. Bunun ise kamu mallarının özelliklerine uygunluk

¹⁸⁴ Onar, a.g.y., s.1315.

¹⁸⁵ Gözübüyük, a.g.y., s.

göstermediği, kamu malları üzerinde Medeni Hukuk anlamında tasarrufta bulunulamayacağı ilkesine ters düştüğü görölmektedir.

Bunlardan KİT'lere ait malların, ait olacakları kategori açısından bir netlik ve yasal düzenleme olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak çalışmada KİT mallarının oluşumunda esas olan sermayenin devlete ait olması nedeniyle kamu malı olarak değerlendirilmesi esas alınmıştır.



II. BÖLÜM

KAMU MAL VARLIĞI OLARAK KİT'LERDE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE SORUNLAR

I. DÜNYA'DA VE TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ VE UYGULAMALARI

A. Türkiye'de Özelleştirme

Türkiye'de özelleştirme çalışmaları Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmaktadır. 1923 İzmir İktisat Kongresinde alınan kararlar doğrultusunda 1925 yılında kurulan ve ilk kamu iktisadi girişimi olarak kabul edilen Türkiye sanayi ve Maadin Bankası'nın kuruluş amaçları arasında devlete ait sınai işletmelerinin geçici olarak işletmek ve bunları zamanla özel kesime devretmek sayılmıştır.¹

Banka 1932 yılına kadar faaliyette bulunmuş devlete ait işletmeleri özel sektöre devretmemiş fakat 16 özel sermayeli girişime ortak olmuştur. Türkiye Sanayii ve Maadin Bankası'nın yerine, işletmecilik görevini yapmak üzere Devlet Sanayi Ofisi, Bankacılık görevini yapmak üzere Türkiye sanayi Ve Kredi Bankası kurulmuş ancak bu iki kuruluşun kendilerinden beklenen görevi yerine getirememesi üzerine bu defa bu iki kuruluşta ortadan kaldırılarak yerini Sümerbank'a bırakmıştır. 3 Haziran 1933 tarih ve 2262 sayılı Sümerbank Kanununda özelleştirmeye ilgili olarak önemli bir hükme rastlanmamaktadır. Ancak kanunda Sümerbank Yönetim kuruluna gerekli gördüğü zamanlarda hisse senedi arzına izin verilmesine rağmen günümüze kadar böyle bir uygulamaya gidilmemiştir.

1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi devlet Teşekküllerinin Teşkilatıyla, İdare ve Murakabeleri Hakkında kanun ile KİT'lerin Anonim şirket haline getirilmesi yetkisi Yönetim Kuruluna verilmiştir. Bu çerçevede kanun özelleştirmeye yönelik bir girişime olanak sağlamıştır.

¹ Kepenek, Yakup, Gelişimi Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi, Ankara 1984, s.44.

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Partinin Hükümet programında özelleştirme ile ilgili olarak şu hükümlere yer verilmiştir. “Bundan sonra kamu ile ilgili olmayan alanlarda işletmeciliğe geçilmeyeceğini, kamu hizmeti görmeyen ve ana sanayiye ait olmayan kuruluşlar belli bir plan içinde elverişli koşullarla özel sektöre devredilecektir. Bir yandan kamu sektörü daraltılırken özel sektör mümkün olduğunca genişletilecektir.” Ancak Demokrat Parti iktidarı döneminde KİT’lerde azalma yerine artış olduğu bilinmektedir.

21 mart 1964 tarihinde 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakleri Hakkında Kanun çıkartılarak 3460 Sayılı Kanun kaldırılmıştır. 440 Sayılı Kanuna göre; kanunla kurulan KİT’lerin özelleştirilmesi yine kanunla yapılacaktır. Ayrıca KİT yönetim Kurulları kendilerinin iştiraki olan işletmelerin özelleştirilmeleri konusunda Bakanlar Kuruluna teklif yapmakla zorunlu tutulmuşlardır. Kanun çıkarılması gerekmeyen özelleştirme çalışmalarının yürütülmesi için Bakanlar kurulu devlet bankasını görevlendirmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta Cumhuriyetin ilk kuruluş yıllarından itibaren özel sektörün gelişmesi için kamu kesiminin öncülüğü rolüdür. Bu gün anlaşıldığı şekliyle bir özelleştirme tartışması ve kavramı söz konusu değildir.

Özelleştirme dünyanın ve Türkiye’nin gündemine özellikle 1980’li yıllardan sonra girmiştir. Günümüzde hala önemini koruyan bir süreç konumundadır.² Yoğun bir biçimde tartışılması ve hatta uygulanması yirmi yılı bulmasına rağmen özelleştirme, “yaşayan bir mit” olma özelliğini koruyor. Bir yandan “iktisadi sorun”un, bir yandan siyasi “bozulma”nın halli için, diğer yandan “birey”in ortaya çıkabilmesi için evrensel reçete şeklinde algılanıyor.³ Ancak özelleştirmenin uluslar arası kapitalizmin, kendi içindeki krizleri aşabilmek için dünya çapında bir yeniden yapılanma süreci içinde ortaya çıktığı vurgulanmalıdır.⁴

² Benson, M., - Hon.Peter, Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve 2000 Yılı Özelleştirme Programı, İMKB, Panel, 25.Ekim1999, s.20.

³ Üşür, İşaya: “Özelleştirme: “Niteliği, Kavramı ve Tartışmaları dolayısıyla Bazı Tezler ve Notlar” Ekonomide Durum, Bahar 1998, Türk-İş Araştırma Merkezi, 5.kitap, s.229.

⁴ Geray Haluk: “İletişim, Bilgi Toplumu ve Küreselleşme”, Küreselleşme, Yay. Haz., Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3.baskı”, Ankara 1997, s.35.

1. Türkiye’de özelleştirmenin tarihsel gelişimi

Özelleştirmenin görece bir kavram olduğu ve 1980’den önce politik veya ekonomik literatürde bugün ki anlamıyla pek önemli bir yer almadığı bilinmektedir. Buna karşın, 1980’lerin en önemli ekonomik olaylarından biri haline gelmiş, hızla yayılmış ve günümüzde 100’den fazla ülkede uygulamaya konulmuştur.⁵ Diğer taraftan Özelleştirme kelimesinin ilk kullanılışı Peter F. Drucker’ın “The Age of Discontinuity” adlı eserinde görülmüştür. Bu eserde “re-privatization” terimi kullanılmıştır. Robert W. Poole bu terimi “privatization” olarak kısaltmış ve “Reason Foundation” adlı çalışmasında 1976’nın başlarında kullanmıştır.⁶ Özelleştirme Türkiye’nin gündemine 24 Ocak 1980 kararlarıyla girmiştir. Her ne kadar somut özelleştirme amaçları ve yöntemleri bu kararlarda yer almamışsa kararlar özelleştirmenin politik felsefesini tanımlamış, özelleştirme uygulamaları için gerekli ortamı oluşturarak katkıda bulunmuştur.⁷

25.12.1994 tarih ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Türkiye’de özelleştirme süreci resmi bir boyut kazanmıştır. Kanun, daha sonra çeşitli tarihlerde yapılan değişikliklerle özelleştirmenin yasal dayanağını oluşturmuştur.

Özelleştirme uygulamalarının stratejik bir plana dayandırılması amacıyla 1985 yılında, amaçların, önceliklerin, kapsamın ve termin planının belirlendiği bir stratejinin oluşturulması gereğinden hareketle Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Özelleştirme planı hazırlanmasına karar verilmiştir. Açılan uluslararası ihale sonucunda, Morgan Guaranty Trust Company of New York Firması, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş’ne “Özelleştirme Ana Planı” hazırlanmıştır.

⁵ Falay, Nihat: “Özelleştirmenin Gerekçeleri, Uygulaması ve Etkileri”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuz beşinci Seri, 1991/1992 Yayın No77 Güray Matbaası, İstanbul 1993, s.185.

⁶ Savas, E.S., Privatization-The Key to Better Government, New Jersey, Chethem House P, 1 Inc, 1987, pp. 3-12 Çev. Aytaç Eker, Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme, Seçme Çeviriler, İzmir 1993, s.265.

⁷ Aksoy, A.Şinasi, Türkiye’de Özelleştirme, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayıncılık, İstanbul 1994, s.109.

Özelleştirmenin gerek kuramsal olarak gerekse uygulamada açık sınırları belirli bir tanımı yapılamamıştır. Bu durum bazı uygulamaların özelleştirme olup olmadığı konusunda tartışmalara neden olmaktadır. Açık sınırları belli bir tanımın yapılamaması özelleştirmenin ekonomi, işletme, iş idaresi, hukuk, politika gibi bir çok bilim dalının direkt ilgi alanına girmesi ve bu özelliği ile bir tür şemsiye kavram niteliğinde olmasından kaynaklanmaktadır.⁸ Örneğin ekonomi bilimi açısından en geniş anlamda özelleştirme, kamu kesiminin faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Daha dar anlamda, devletin ekonomik faaliyetlerini gerçekleştiren kamu iktisadi girişimlerinin mülkiyetinin özel kesime devredilmesidir.⁹ Buna karşılık hukuk bilimi açısından özelleştirme, yönetim biçim ve usullerinin değiştirilmesi yani kamu girişimleri yönetiminin özel kesime devredilmesi demektir.¹⁰

1983 yılında, Webster's New Collegiate Dictionary'nin 9. baskısında yer alan özelleştirme kelimesi, çok dar bir tanımla "özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarmak" olarak tarif edilmiştir.¹¹ Buna göre, dar anlamda özelleştirme, Kamu mülkiyetindeki varlıkların (Government-Owned Enterprises) kısmen yada tamamen özel sektör iştirakçilerine kiralanması veya satılmasıdır.¹²

Geniş anlamda özelleştirme, devlete ait mal varlıklarının devlet mülkiyetinden ayrılması (denationalization) veya satış yolu ile elden çıkartılması, piyasanın işleyişi üzerindeki devlet denetiminin veya müdahalesinin azaltılması veya kaldırılması, (Deregulation, liberalization) rekabete yönelme ve bunlarla birlikte Sosyalist Ülkelerde özel mülkiyete geçiş ve piyasanın düzenlenmesi konularını kapsar.¹³ Özellikle 1980'li yıllardan başlayarak uygulama alanı bulan ve çok tartışılan özelleştirme kavramı, özelleştirmenin amacı yöntemi ve konusuna göre farklı şekillerde tanımlanabilmektedir.

⁸ D. Heald ve G. Morris: "Why Public Sector Unions Are On The Defensive" Personnel Management, Vol. 16, No. 5 Mayıs 1984, s.32.

⁹ Öncel, Türkan, "Özelleştirme Amaçlarından Birkaçının Düşündükleri" Para ve Sermaye Piyasası Dergisi, Sy. 108, Şubat 1988. s.10.

¹⁰ Özay, İ.H., "İdare Hukuku Yönünden KİT'leri Özelleştirme Çalışmaları" Orhim Seminerler Serisi-Görüşler, 1986, s.186.

¹¹ S. S. Savas, a.g.y., s.3.

¹² Verman, Raymond: "Conceptual Aspects of Privatization" Cepal Rev. No. 37, Nisan 1989, s.143.

¹³ Hartley, K., Parker, D., Privatization and Economic Efficiency, Edward Elgar, London 1993, s.11.

Ancak bütün tanımlarda birleşilen nokta, özelleştirmenin kamulaştırma ve millileştirme karşısı bir hukuki işlem olmasıdır.¹⁴

Diğer taraftan mali literatürde özelleştirmenin farklı açılardan tanımları yapılmıştır. Yapılan tanımlarda özelleştirme kavramı dört ayrı amacı ve temel süreci içermektedir.¹⁵

- Kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının özelleştirilmesi,
- Kamu sektörü tarafından finansmanı sağlanan mal ve hizmetlerin üretiminin özelleştirilmesi, (Contracting-out)
- Kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen veya tamamen özel kesime devredilmesi, (denationalization)
- Daha önce kamu sektöründe mal ve hizmet üretimindeki kamusal tekellerin kaldırılması, (liberalization)

Özelleştirmenin amacı, kısmen veya tamamen, kamu işletmelerinin özel sektöre devri ile, kamu sektörü faaliyetlerinin sınırlandırılmasını hedefler.¹⁶ Bazı durumlarda %1 kadar sembolik bir altın hisse (Golden Share) devlette bırakılarak işletmenin başarısında ve yönetiminde etkili olmak düşünülebilir.¹⁷

a) Türkiye’de özelleştirme programının amaçları

Türkiye’de özelleştirme ile devletin ekonomideki sınai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması sermaye piyasasının

¹⁴ Kepenek, Yakup, Gelişimi Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1989, s.20.

¹⁵ Heald D.: “Privatization: Analyzing its Appeal and Limitations” Fiscal Studies, Akt. Nihat Falay a.g.m., s.188.

¹⁶ Stell, D.,- Heald, D., “Privatizing Public Enterprises An Analysis at the Government’s Care” Political Ocorteh, 1981 July, s.334.

¹⁷ Okçu, Celalettin, Türkiye’de Özelleştirme, Özerkleştirme ve Yeniden Yapılandırmaya Bakış ve Öneriler, Basılmamış çalışma, 1993 Milliyet Ekonomi 3.Ödülü, 1994, s.1.

geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize mümkün olacaktır.

Özelleştirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomideki işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamaktır. Öte yandan borsa ve sermaye piyasalarını geliştirmeden Türkiye’de sağlıklı bir ekonomik gelişmeden bahsetmek mümkün değildir. Şirketlerin yalnızca bankacılık sektörüne bağlı olmadan hisse senedi tahvil ve bono ihracı yoluyla kaynak temin edebilmeleri ve bu kaynak maliyeti ile enflasyon arasında sağlıklı bir ilişkinin olabilmesi için, sermaye piyasalarının geliştirilmesi gerekir. Sermaye piyasasının gelişimi ise, tasarrufların daha büyük bir kısmının mali piyasalara yönlendirilmesi ve suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkan verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkündür.

Bu açıdan bakıldığında özelleştirme uygulamaları ile, bir yandan mali piyasalar ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirerek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.

b) Türkiye’de özelleştirmenin yasal çerçevesi

Türkiye’de 1983 yılından sonra gündeme gelen özelleştirme programına yönelik ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı Karar’la yapılmıştır. Daha sonra 3291 sayılı kanunda kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamalarının yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre 233 sayılı KHK’de adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT’lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır. Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi görevlendirilmiştir. Bu idare özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut

uygulamalarının yürütülmesi, kamu ortaklığı fonunun yönetimi ve Çalışanların tasarruflarını Teşvik Hesabı'nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu olarak belirlenmiştir.

1990 yılı Nisan ayında yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi ve Toplu Konut idaresi adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlenmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, Özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve kamu ortaklığı fonu ile çalışanların tasarruflarını teşvik hesabının yönetimi konusunda görevli kılınmıştır 6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile , özelleştirme uygulamaları karar mercii “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” olarak değiştirilmiştir. Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği gereksinime yanıt verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır. Bunun yanı sıra, uygulamalar esnasında veya daha sonra ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin (İşsizlik sigortası, anti-kartel yasası vb.) mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacıyla ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararname çıkarılmıştır. 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe giren ve hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren 3987 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı kanun

hükümündeki kararnameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı kanun hükmünde kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak, söz konusu 5 kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı yetki yasası 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Daha sonra ise, bu kanun çerçevesinde çıkarılan 530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı kanun hükümündeki kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru değerlendirilerek 21 Temmuz 1994 tarihinde karara bağlanmış ve söz konusu kararnameler iptal edilmiştir. Anayasa mahkemesi’nin iptale ilişkin gerekçeli kararı, 5 Ağustos 1994 tarihli Resmi Gazete’nin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurulunun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı prensip kararı ile açıklık getirilmiştir Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde yayınlanan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi’nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörülmüştür Bu çerçevede idare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir. Bu tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı özelleştirme yasası, 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile önceki mevzuatta yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler, ana başlıklar itibari ile şöyledir.

Özelleştirme Yüksek Kurulu oluşturulmuştur.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.

Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur.

Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının özelleştirilmesine olanak tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

Erken emekliliğin teşviki amacıyla özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığına tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin %30 fazlası ile ödenmesi hükme bağlanmıştır.

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme fonundan karşılanması öngörülmüştür.

Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

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

Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

4046 Sayılı Kanun'un bugüne kadar uygulanmasında 4105 ve 4108 sayılı Kanunlar ile bir takım değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca 4046 Sayılı Kanun'un özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin olarak özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale usullerini kapsayan 18. maddesi; Anayasa'nın 7. maddesine aykırılığı savıyla, 9 Nisan 1997 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Söz konusu madde, 3.4.1997 tarih ve 4232 sayılı Kanun'la Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmiş, 8 Nisan 1997 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Diğer taraftan, 4046 Sayılı Kanun'un 10 maddesinde yer alan bu Kanun'un geçici 8. maddesi gereğince "kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar hariç Özelleştirme Fonu'ndan genel bütçeye kaynak aktarılmaz" ibaresi 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 Sayılı Kanunla "Özelleştirme Fonunun nakit fazlası,

Hazinenin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir” şeklinde değiştirilmiştir. Geçici 8. madde ise yürürlükten kaldırılmıştır.

2. Özelleştirmenin gerekçeleri

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Özelleştirme Ana Planı’nda özelleştirme gerekçeleri öncelik sırasına göre şu şekilde sıralanmıştır.

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine olanak verilmesi,
- Verimliliğin ve randımanın artırılması,
- Malların ve hizmetlerin kalite miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- Halka açık şirketlerin teşvik edilmesi,
- Sermaye piyasalarının geliştirilmelerinin hızlandırılması,
- Hazinenin KİT’lere sağladığı mali desteğin asgariye indirilmesi,
- KİT’ler tarafından uygulanan tekelci fiyatlandırma ve dolaylı vergilendirmenin azaltılması,
- Kamu görevlilerinin politika ve yönetmelik konularında çalışmalarına izin verilmesi,
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin cezbedilmesi,
- Çalışanlara hisse senedi verilmek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,
- Kamu ve özel sektör kuruluşları arasındaki dengenin değiştirilmesi,
- Yabancı yatırımcılarla uluslararası ekonomik ve politik bağların kuvvetlendirilmesi,
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç karlılığın artırılması ve
- Devlete gelir sağlanması.

Belirlenen amaçların çeşitliliğine karşın, çoğunun bir diğerini kapsadığı görülmektedir. Bu sıralama Morgan Guaranty firması ile Wyvern Research Associate’in

Türkiye’de 20 üst düzey kamu görevlisi ile yapılan anket sonucu ile aynıdır.¹⁸ Bu nedenle, çalışmada özelleştirme gerekçeleri Ekonomik, Sosyal ve Siyasal, Mali gerekçeler olmak üzere üç başlık altında incelenmiştir.

a) Ekonomik gerekçeler

Özelleştirmenin gerekçelerine genel olarak bakıldığında bunun oldukça geniş ve detaylı olduğu gözlenmektedir. Özelleştirmenin nihai gerekçesi devletin ekonomideki rolünü minimize etmek ve böylece ekonominin tümüyle serbest piyasa koşullarına devredilmesi olmayıp bunun yanı sıra mali, toplumsal ve siyasal değişmeler sağlamaktır. Konuya yalnızca ekonomik açıdan bakıldığında özelleştirme ile ekonomideki yapısal değişiklik ivme kazanmış olacaktır.¹⁹ Ancak özel sektör; yatırım, üretim, istihdam gibi kararlarını öncelikle ekonomik faktörlere dayalı olarak alırken, kamu sektörünün kararlarında piyasa dışı faktörler -politik tercihler- daha etkili olmaktadır. Dolayısıyla kamu iktisadi teşebbüsleri fiyat ve kalite yönünden piyasa sinyallerine duyarlı olmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, KİT’lerin tekelci yapılara ve ası önemlisi zararlarının genel bütçeden karşılanması sonucu iflas tehlikesi ile karşı karşıya bulunmamalarıdır. Böylece KİT’ler piyasa paylarını kaybetmemek için kaliteyi iyileştirmek, fiyat ve maliyeti düşürmek gibi önlemler alma zorunluluğu duymazlar. Özelleştirme ile KİT’lerin bu özelliği ortadan kaldırılarak, piyasa koşulları içinde faaliyet göstermeleri sağlanarak piyasa ekonomisinin güçlendirilmesine çalışılacaktır. Ancak bugün KİT’lerin bir çoğu tekel veya tekel niteliğindeki kuruluşlardır. Bu nedenle serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak amacının gerçekleştirilmesi, kamu tekellerinin özel sektör tekeli haline gelmesini önleyecek tedbirleri almaya ve piyasa ekonomisine geçişin diğer hukuki ve ekonomik kurumlarını oluşturmaya bağlı olacaktır.²⁰ Bu düzenlemelerin ise KİT’lerin faaliyet alanlarının yeni firmalara açılmasını, anti -tröst yasalarının çıkarılması uygulamalarını ifade eder.

¹⁸ The Morgan Bank , Özelleştirme Ana Planı - Özelleştirme Amaçları, Ankara 1986, s.16.

¹⁹ Doğan, Yahya, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Fakülteler Kitabevi, İzmir 1993, s.12.

²⁰ TÜSİAD, Türk Sanayici ve İş Adamları Derneği, Özelleştirme KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, Yay. No, 86, İstanbul 1986, s.17.

Gerek Özelleştirme Ana Planında gerekse diğer kaynaklarda özelleştirmenin ekonomik gerekçeleri ana başlıklar itibari ile şöyledir.

- Kaynak kullanımında etkinlik sağlamak ve verimliliği artırmak,
- Serbest piyasa mekanizmasını güçlendirmek ve işlerlik kazandırmak,
- Tekelleşmeyi ortadan kaldırmak,
- Sermaye piyasasını geliştirmek,
- KİT'lerdeki gizli işsizliği önlemek.

Özelleştirme gerekçeleri özelleştirmenin lehinde ve aleyhinde olanlarca farklı değerlendirilmektedir.

Bu nedenle öncelikle bu görüşler şöyle özetlenebilir.

Özelleştirmenin lehindeki görüşlere göre; Özelleştirme ekonomide verimlilik ve etkinliği artıracaktır. Piyasa güçleri daha iyi çalışacak ekonomide bir hızlandırma yaratacaktır. Sermaye piyasası daha hızlı bir şekilde gelişecektir. Sınai mülkiyet daha geniş bir tabana yayılacaktır. İktisadi devlet teşebbüslerine daha az transfer yapmak suretiyle bütçe açıkları daralabilecektir. İDT'lerinin tekelci uygulamalarına son verilecektir. İşçiliğin üretkenliği artırılacaktır. Endüstride kamu ve özel kesim dengesi sağlanacaktır. Yabancı yatırımlar dolayısıyla uluslararası ekonomik ve politik ilişkiler geliştirilecektir. Hükümetin gelirleri artırılabilecek ve mevcut sermaye daha iyi kullanılmak suretiyle karlılık artırılacaktır.²¹

Bilgi toplumunun oluşturduğu esnek üretim yeni teknolojilerin ve üretim yapısının bölünebilirliği, piyasaların dinamikleşmesine ve rekabetin sağlıklı işleyebileceği ortamlara yol açmıştır. Böylece bu sektörlerde rekabetin gelişmesi ve verimlilik kavramının ön plana çıkması daha önce kurulmuş olan kamu işletmelerinin özelleştirilmesini gerekli kılmıştır.²²

²¹ Akgüç, Öztin, "Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulama Sorunları", TABA ve YASED Ortak Paneli, 13.6.1989, Yased Yay. No 35, İstanbul 1989, s.31.

²² Çelebi, Işın, Yeni Bir Düzen Anlayışı - Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul 1995, s.19.

Özelleştirme yanlılarınca ortaya atılan en önemli tez “Özelleştirmenin Verimliliği artıracaktır” şeklindedir. Fakat bu konuda yapılan az sayıdaki ampirik çalışmada, mülkiyet şekli ile firmanın verimlilik düzeyi arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Verimlilik düzeyinin daha çok firmanın politik kararlardan etkilenmeyen bir yönetim yapısına sahip olmasına ve rekabetçi bir iş ortamında çalışıyor olmasına bağlı olduğu belirtilmektedir. Öte yandan uygulamada genellikle ekonomide verimlilik artışı sağlama amacının geri plana itilerek, kamu açıklarının ve dış borçlarının azaltılması amacının ön plana çıkarıldığı görülmektedir.²³

Özelleştirmenin aleyhindeki görüşler ise şöyle özetlenebilir. Özelleştirme bir kamuflaj özelleştirmenin arkasında ekonomik gerekçelerden çok ideolojik, politik felsefe ve motifler yatmaktadır. İngiltere’de, Fransa’da ve diğer ülkelerde özelleştirmeyi gündeme getiren hükümetler çoğunlukla sağcıdırlar. 1950’lerde 1960’larda sol hükümetler millileştirmeyi gündeme getirmişlerdir. Diğerleri meselenin süsüdür. Görüşler ağır basmasına rağmen gelir sağlamak bütçe açığını kapatmak gibi düşüncelerde önemli rol almış olabilir. Ayrıca gelişmiş ülkelerde gelişmiş bir sermaye piyasası var. Halkın sermaye piyasasına yatırım yapma alışkanlığı var. Ayrıca bunların çok büyük bir dış borçları yok Ama gelişmekte olan ülkelerde durum farklı. Çünkü buralarda sermaye piyasası gelişmemiş, cılız, son derece sığ. Büyük ihraçları emebilecek bir kapasite yok. Büyük dış borç yükü altındalar. Bu dış borç yükü ister istemez faiz ödemeleri nedeniyle büyük ölçüde bütçe açıklarına dönüşmüş bir durumdadır.²⁴

b) Mali gerekçeler

Türkiye'nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmekte karşılaştığı en önemli dar boğazlardan biride mali kaynak yetersizliğidir. Mali sıkıntılarda uluslararası finansman kuruluşlarından yeterli kaynak bulunamaması veya pahalıya mal olması, vergi gelirlerinin istenildiği kadar artırılması her zaman olanaklı değildir. Bu

²³ Suiçmez, Halit,-Yıldırım,Şevket, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, Milli Produktivite Merkezi Yay. No: 508, Ankara 1993, s.99.

²⁴ Akgüç, a.g.y., s.32.

durumlarda kamu mallarının satışı farklı gerekçelerle olsa daha sık gündeme gelmektedir.

Türkiye’de son 15 yılın mali rakamları incelendiğinde, konsolide bütçeden ödenen borç faizlerinin artış oranı, konsolide bütçe gelirlerinin artış oranından çok daha fazla olduğu görülmektedir. Sayın Oğuz Oyan “Türkiye’de özelleştirme gayretlerinin son zamanlarda telaşla artırılmasının arkasında bu mali çöküntünün yer aldığını” söylemektedir.²⁵ KİT’lerin dış finansman gereksinimleri, görev zararları ve borçlarının hazine yardımları ile kapatılmasının kamu finansman açığını artırdığı düşüncesi doğru olsa dahi diğer çözümleri içerdiği söylenebilir.

Diğer taraftan, özelleştirme ana planının sıralamasında devlete gelir sağlanması en son gerekçe olarak ortaya konmuştur. Özelleştirme ile devlete gelir sağlamak hayati idame ettirmek için evdeki gümüşleri satmakla eş anlamlı olarak düşünülebilir. Konsolide bütçe ödeneklerini karşılamak için kamu mallarını satmak tutarlı bir mali düşünce anlayışı ile bağdaşmaz. Türkiye’de KİT’lerin konsolide bütçe üzerindeki yüklerini hafifletmek veya ortadan kaldırmak gerçeklerle örtüşmemektedir. Son yıllardaki özelleştirilen bankaların kamu yönetimine denetimine geçirilmesi bunun en somut kanıtıdır

c) Sosyal ve siyasal gerekçeler

Gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde servet dağılımı dengesizdir. Bu dengesiz dağılım az gelişmiş ülkelerde daha fazladır. Bu dengesizliğin en başta gelen nedeni, gelir dağılımındaki adaletsizliktir. Yüksek oranda kar dağıtımı yapabilecek durumda olan KİT’lerin halka açılması dengeyi sağlamada önemli bir yol olarak görülmektedir.²⁶ Ancak şurası unutulmamalıdır Türkiye’de gelir dağılımı lehlerine düzeltilecek olan kesimin halka açılacak KİT’lerin hisselerini satın alabilecek gelir düzeyine sahip midir? Ayrıca uygulamada halka satışlar ne ölçüde başarılı olmuştur.

Ekonomik faaliyetler içinde kamu sektörünün payının azaltılarak, kamu mallarının yolsuzluk yaratacak şekilde kullanımının engellenmesi, kamu sektörünün

²⁵ Oyan, Oğuz, *Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler*, Bağlam Yayıncılık, İstanbul 1994, s.185.

²⁶ Cevizoğlu, Hulki, *Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme*, İstanbul 1989, s.32.

ekonomide tekel yada tekel benzeri etkilerinin ortadan kaldırılması ve rekabet ortamının yaratılması özelleştirmenin siyasi amaçları arasındadır.²⁷ Bunun yanında özelleştirme ile bireysel özgürlüklerin geliştirilmesi arasında kapsamlı bir ilişkinin varlığı öne sürülerek, özelleştirmenin olumlu toplumsal ve siyasi yanı vurgulanmaktadır. Ancak uygulamaya geçildiğinde, devlet müdahalesinin ortadan kalkması ile piyasa sisteminin işleyeceğini savunmak için, taraflar arasında karşılıklı bir güç dengesinin en azından ılımlı bir dengenin var olması gerekir.²⁸ Türkiye’de ise formel hukuk açısından bireyler arası eşitlik ve özel mülkiyet hakkı bulunmasına rağmen, toplumdaki farklı çıkarlardaki bireylerin piyasa sürecindeki güç ilişkisi tamamen dengesiz olup hiyerarşik bir yapı egemendir.

Diğer taraftan liberal doktrinin temel felsefesini değişik bir yorumla iktisadi yaşama uygulamaya çalışan arz yönlü iktisatçılar ve neo-klasik iktisatçılar bireylerin ekonomik davranışlarını diledikleri biçimde düzenleyebilmelerini, devletin birey özgürlüklerini hiç bir şekilde sınırlandırmaması gerektiğini savunmaktadırlar. “Ekonomik Bireycilik” adı verilen bu felsefe, sosyal refah optimizasyonu için gerekli görülmektedir.²⁹ Bu yönü ile özelleştirmenin siyasi ve ideolojik yanı ortaya çıkmaktadır.

Bütün bunların yanında Türk toplumunun değerleri, batı toplumları ile karşılaştırılmayacak kadar devletçidir. Bu ifade, hem geçmişimiz, hem bugünümüz için geçerlidir. Toplumumuzun yüzyıllara yayılmış devletçi ve merkezîyetçi geleneği olduğu bilinmektedir. Osmanlı’dan güçlü, otoriter, merkezîyetçi, yasakçı, düzenleyici ve ekonomik hayatta müdahaleci bir “devlet baba” mirası devralan Türkiye Cumhuriyeti’nde de gelenek sürmüş ve devletçilik yeni cumhuriyetin temel ilkelerinden biri olmuştur.³⁰ Konuya bu yönüyle bakıldığında kamu iktisadi kuruluşları ile ilgili politikalar oluşturulurken, diğer koşulların yanında kültürel yapının da dikkate alınması

²⁷ Gürel, Nalan,-Ekici, M., Sena: “Amaç ve Yöntemleriyle Özelleştirme”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.33, sy.7, Temmuz 1996, s.43.

²⁸ Öğüt, Meneviş: “Özelleştirme ve Bireysel Özgürlükler”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.31, sy.2, Şubat 1994, s.65.

²⁹ Aktan, C.,Can, Kamu İktisadi Teşebbüsleri-Özelleştirme, Bilkom Matbaası, İzmir 1987, s.101.

³⁰ Esmer, Yılmaz: “Piyasa Ekonomisi, Özelleştirme ve Ekonominin Kanunları” Toplum ve Ekonomi, sy. 4, İstanbul, 1993, s.7-8.

önem arz etmektedir. Türkiye gibi merkezi devletçi bir geleneğe ve devletçi değerlere sahip bir toplumda, özelleştirmenin başarılı olabilmesi için, toplumun devletten beklediği işlevlerin bir şekilde karşılanması gerekir. Aksi durumda atılan adımların benimsenmesi çok zor ve güçtür. Kuşkusuz, kültür sabit değildir. zaman içinde değişir. Bugünkü devletçi değerlerin hep böyle kalacağı söylenemez. Son yıllarda bu tür bir kültürel değişimin yaşandığı ileri sürülebilir. Ancak kültürel değişme oldukça yavaş bir süreçtir ve mevcut değerlerin bugünden yarına yok olması beklenmemelidir

3. Özelleştirme yöntemleri

Dünyadaki tüm ülkeler için ve ayrıca ülkelerin her birindeki devlet işletmelerinin bütünü için uygulanabilecek tek bir standart özelleştirme yöntemi mevcut değildir. Bu yöntem her ülkenin anayasal, ekonomik, sosyal ve siyasal yapısına ve geleneklerine göre değişebilmektedir. Dünya bankası, IMF, vb. kuruluşlar raporlarında bu görüşü teyit etmektedirler. Türkiye içinde aynı kuralın geçerli olmaması için hiçbir neden olmadığını kabul etmek gerekir.³¹ Bu yönüyle özelleştirmenin bir yöntem olmaktan çok bir yaklaşım olduğu ve daha önce kamu sektörü tarafından yerine getirilen bazı mal ve hizmetlerin üretiminin özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini amaçladığı şüphesizdir. Tabii ki, kamu sektörünün mal ve hizmet üretimi, değişik çıkar grupları ve farklı politik sorunlar yaratmakta ve her bir kamu programının farklı yaklaşımlarla ele alınmasını gerektirmektedir.³² Bu bakış tarzı hem kapitalist ve sosyalist ekonomilerde, hem de demokrasilerde ve diktatörlüklerde uygulanmaktadır.³³ Bu yönüyle özelleştirme devletin küçültülmesi demektir. “Devletin küçültülmesi ne demektir? İnsan haklarına, demokrasiye ve emeğe saygı duyan herkes devletin iki farklı işlev olduğunu bilir. Devletin işlevlerinin bir bölümü iktisadi ve sosyal işlevlerdir. Bir bölümü baskıcı, ceberut işlevlerdir. Demokratlar, ilericiler, solcular, insan haklarından yana olanlar, devletin bu ikinci boyutunun küçültülmesini daima savunmuşlardır. Fakat bugünlerde bazı yeni akımlar bu iki olguyu birbiriyle karıştırmaktadırlar. Devletin küçültülmesini, hapishanelerin boşaltılması, Terörle Mücadele Yasasının Kaldırılması,

³¹ TOBB, Özelleştirme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1993, s.205.

³² Falay, a.g.m., s.185.

³³ Madsen Pirie, Privatization: Theory, Practice and Choose, Aldershot, 1988, Wildwood House, s.14. Çev. Nihat Falay a.g.m., s.186.

emniyetin adaletin gardiyan kadrolarının lâğvı, derneklerle uğraşan emniyet şubelerinin kapatılması, sivil toplum örgütlerini denetleyen kamu kaynaklarının kaldırılması olarak anlamıyorlar. Bunun yerine özellikle devletin iktisadi ve sosyal işlerinin tasfiyesi ile uğraşıyorlar. Bu hedef, özelleştirmeye, yani devletin işletmecisi fonksiyonlarının tasfiyesiyle başlayan sürecin devamıdır.”³⁴

KİT’lerin özelleştirilmesinde izlenebilecek yöntemler en genel düzeyde iki ana gruba ayrılabilir. Bunlardan birincisi mülkiyetin aktarılmasıdır; ikincisi mülkiyetin aktarılmasına yol açmayan özelleştirme biçimleridir. Bu yöntemlerden hangisinin benimseneceği, satılacak kamu girişiminin ve alıcıların durumlarına niteliklerine göre belirleniyor.³⁵

Türkiye’de mülkiyet devrinin en başarılı yöntem olduğu, Özelleştirme Ana Planı adlı çalışmada Morgan Guaranty Bank tarafından belirtiliyor. Aynı raporda, diğer özelleştirme biçimlerinin hemen satılamayacak KİT’ler için önerildiği görülmektedir.

Özelleştirme yöntemlerine bu genel girişten sonra, teorik olarak uygulanan özelleştirme yöntemleri temel yöntemler ve ikinci derece yöntemler olmak üzere iki alt başlıkta incelenebilir.

a) Satış yöntemi

Satış yöntemi; direk satış yöntemi, hisse senedi yoluyla satış yöntemi ve çalışanlara satış yöntemi olarak üç gruba ayrılmaktadır. Hisse senedi ile satış yöntemi ise kendi arasında, yurt içi sermaye piyasası kanalı ile hisse senedi satışı, birinci el piyasasında hisse senedi satışı, ikinci el piyasasında hisse senedi satışı, hisse senetlerinin aracı kurumlar eliyle satışı ve yurt içi sermaye piyasası kanalıyla hisse senedi satışı olmak üzere beş gruba ayrılmaktadır.

(1) Direkt satış (blok satış) yöntemi

Direkt Satış Yöntemi; Kamu iktisadi Teşebbüslerinin ve/veya bağlı kuruluşlarının tamamen ya da bir kısım aktiflerinin satışlarıdır. Direkt satış yönteminde

³⁴ Boratav, Korkut, Özelleştirme Değil Kamulaştırma. Kaynak Yay. No:167, İstanbul 1995, s.42-43

³⁵ Kepenek Yakup, 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri”, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1993. s.152.

kamu iktisadi teşebbüslerinin tüm aktiflerinin özel kişi veya kurumlara devredilmesi halinde “bütün özelleştirme” (full privatization) söz konusudur. Bu yöntemin uygulanabilmesi için şu koşullara gereksinim vardır.

- Özelleştirmeye konu kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı kuruluşlarının performanslarının iyi olması gereklidir.
- Özelleştirmeye konu kamu iktisadi kuruluşlarının gerek sermaye gerekse aktifleri yönünden çok büyük olmaması gereklidir.
- Özellikle bütün özelleştirme halinde özel kesimin çok büyük sermayeye sahip kamu iktisadi kuruluşlarını satın alması mümkün değildir.

Bu nedenle direkt satış yöntemi düşünülürken özel kesimin satın alma olanakları dikkate alınmak durumundadır. Bu arada bu yöntemin özelleştirme ile ulaşılmak istenen amaçların pek çoğuna uygun olmadığını belirtmek gerekir. Özelleştirmenin sosyal amacı açısından, diğer bir ifadeyle sermayenin tabana yayılması hedefi bu yöntemle çelişmektedir.

Bu yöntemde satış; bir defada, gerçek veya tüzel, yerli ya da yabancılara “pazarlık” yoluyla yapılır Daha çok nihai mal ve hizmet üreten birimler bu yöntemle özelleştirilir. Diğer yöntemlerle özelleştirme mümkün olmuyor ise, toptan olarak işletmenin tamamı veya bir kısmı satılabilir. Satış toptan olduğu için, hisse senetlerinin devri söz konusu değildir. Hızla uygulanabilme özelliğine sahiptir. Fakat uygulamadan önce, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşun yeniden yapılanması gerebilir. Örneğin, holding yapısındaki kamu işletmeleri parçalara ayrılabilir. Ana kuruluş olan holding zarar ederken daha küçük parçalara ayrılan birimler rehabilite edilerek kolayca satılabilir. Ana işletmenin bir bütün olarak özelleştirilmesi, hem zaman alır ve hem de parçalara ayrılmış ve karlı çalışan kuruluşların özelleştirilmesinden daha zordur. bu sebeple Sümer Holding A.Ş. ve Etibank gibi çok birimli kuruluşların verimli ve karlı

alışan niteleri merkezi yönetimden ayrılarak bağımsızlaştırılır ve daha sonra bu yöntem kullanılarak kolayca satılabilir.³⁶

Bu yol seçildiği takdirde, yabancı yatırımcının toplumsal amaçlar doğrultusunda hareket etmesini, özellikle teknoloji seçimi, girdi ithalatı ve ihracat olanaklarının değerlendirilmesi konularında toplumun özellikleri ve hedefleri ile uyumlu çalışması için ciddi bir denetim mekanizması geliştirmek gerekir.³⁷ Stratejik nedenlerden bazı endüstri dallarında yabancı sermayenin sınırlandırılması düşünülebilir.³⁸

(2) Hisse senedi yoluyla satış yöntemi

Özelleştirmede genellikle hisse senedi satış yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntemde kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı kuruluşların öz kaynaklarının tamamen veya kısmen özel kişi yada kurumlara hisse senedi ihracı yoluyla devri söz konusudur. Fakat zarar eden bir kuruluşun hisse senetlerinin satılması mümkün değildir.³⁹

Hisse senedi satışı yoluyla zelleştirme için Kamu İktisadi Teşebbüslerinin önce sermayesi paylara bölünmüş sermaye şirketleri şekline dönüştürülmesi gerekmektedir. Özelleştirme için en uygun sermaye şirketi şekli “anonim şirket” tir. Zira anonim şirketlerde hisse senetlerinin devri, limited şirket ve hisseli komandit şirkete oranla daha kolay olmaktadır. Bu zelleştirme yöntemi ABD, Almanya, İngiltere ve Japonya’da yaygın olarak uygulanmaktadır.⁴⁰

Hisse senedi satış yönteminde ise iki tür uygulama mevcuttur.

³⁶ akıcı,Latif, “zelleştirme ve zelleştirme Teknikleri” Serbest Piyasa Ekonomisi ve zelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.ř.ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa 1992 s.8.

³⁷ Buğra, A., “zelleştirme; zelleştirme Tartışmalarında Yeni Boyutlar” Görüş Dergisi, Eylül-1993 s.26.

³⁸ TOBB , zelleştirme; özel ihtisas komisyonu raporu, TOBB Yayınları, No Genel 273, BM 20, Ankara 1993, s.44.

³⁹ Tunca, Z., “Sorunlu Bir Konu zelleştirme” Ekonomik Trend Dergisi, Eylül 1993, s.26.

⁴⁰ Tefik, Ertüzün, “KİT’ler ve zelleştirme Uygulamaları”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, sy. 301, Mart 1991 s.10.

(a) Yurt içi sermaye piyasası kanalı ile hisse senedi satışı

Özelleştirmede yaygın bir şekilde uygulanan hisse senedi satış yönteminde, senetleri genellikle yurt içinde sermaye piyasası kanalıyla satışa arz edilmektedir. Sermaye piyasasında özelleştirilecek Kamu İktisadi Teşebbüsleri hisse senetleri doğrudan doğruya tasarruf sahiplerine satılabileceği gibi menkul kıymet borsalarında veya aracı kurumlar vasıtasıyla satılabilir. Bazı KİT'lerin çıkardıkları hisse senetlerine teşvik amacıyla belli bir süre faiz garantisi verilebilir.⁴¹

(b) Birinci el piyasasında hisse senedi satışı

Birinci el piyasası menkul kıymet ihraç eden kuruluşların, menkul kıymetleri doğrudan tasarruf sahiplerine arz ettikleri piyasadır. Özelleştirmede Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bu şekilde tasarruf sahiplerine doğrudan hisse senedi satışı yapmaları mümkündür. Türkiye'de devletin kamu hisselerini halka arz ve borsada satış yöntemlerini cesurca kullanması özel sektörde bulunan şirketlerinde halka açılmaları konusunda önder olmuştur.⁴²

(c) İkinci el piyasasında hisse senedi satışı

Daha önce halka arz edilmiş veya satılmış olan menkul kıymetlerin arz ve talebinin karşılaştığı piyasalara "İkinci El Piyasası" adı verilmektedir. Bu piyasalarda KİT'lerin hisse senetlerinin az sayıda kişi ve kuruluşların elinde toplanma ve başka rakip yoksa devlet tekeli yerine özel tekel oluşma riski vardır.⁴³ İkinci el piyasası, borsanın en önemli bölümünü teşkil eder. Sermaye piyasasının oluşması ve gelişmesi için menkul kıymet borsaları önemli fonksiyonlara sahiptir. Bu yönüyle Kamu İktisadi Teşebbüslerinin hisse senetlerinin bu borsalarda satışa arz edilmesinin sermaye piyasalarına canlılık kazandıracağı söylenebilir.

(d) Hisse senetlerinin aracı kurumlar eliyle satışı

⁴¹ Çarıkçı, Emin, "Özelleştirme Konulu Açık Oturum", Ankara Sanayi Odası Yayını, Ankara Temmuz 1991, s.48.

⁴² Akkoyunlu, L., "Sermaye Piyasaları ve Özelleştirme", Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa, 30 Ocak -28 Şubat 1992, s.7-8

⁴³ Acar, Yalçın, "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme" (Makro Analiz) Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM Bursa, 30 Ocak-28 Şubat 1992, s.10.

Aracı kurumlar, sermaye piyasasında menkul kıymet arz ve talebini karşılaştıran yardımcı kuruluşlardır. Şirketler, ihraç edecekleri menkul kıymetleri usulüne uygun olarak izah name hazırlayıp sirküler ve ilanlar ile tasarruf sahiplerine duyurmak suretiyle halka arz edebilirler. Bu yardımcı kuruluşlara aracı kurumlar (underwriter) adı verilmektedir.

Aracı kurumların faaliyetleri üç başlık altında incelenmektedir.

Tam aracılık: (Strict Underwriting): Menkul kıymetlerin ihraç eden şirket nam ve hesabına satışı ve satış süresi sonunda satılmayan kısmın aracı kurumlar tarafından satın alınmasıdır.

En İyi Gayret Aracılığı: (The Best Effort Underwriting) Menkul kıymetlerin, satın alınıp kendi nam ve hesabına satışı ve satış süresi sonunda satılmaya kısmın iadesidir.

Kesin Bağlantı Aracılığı: (Firm Commitment Underwriting): Menkul kıymetlerin satın alınıp kendi nam ve hesabına satışlarıdır.

Türkiye’de 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ve bunu takiben 3794 sayılı kanun aracı kurumların piyasada faaliyet göstermelerine olanak sağlamıştır. Bankalarda aracı kurum olarak kabul edilmiştir.

Özelleştirme uygulamasında kamu iktisadi teşebbüslerinin aracı kurumlara satılması mümkündür. Bu durumda hangi aracılık faaliyetinin uygulanacağı konusu gündeme gelmektedir. Özelleştirme yönünden kesin bağlantı aracılığı en iyi olanıdır. Dünyada yaygın bir uygulama ise, tam aracılık uygulaması olmaktadır.

(e) Yurt içi sermaye piyasası kanalıyla hisse senedi satışı

Özelleştirmede hisse senetlerinin her zaman yurt içi satışının yapılması olanağı bulunmayabilir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, sermaye piyasası yeterince gelişmemiş olduğundan büyük miktarda hisse senetleri satışı yapılması olanağı bulunmamaktadır. Özelleştirmenin gerektirdiği kaynakların tamamının iç piyasadan karşılanması mümkün değildir. Yabancı sermayeden yararlanılması ise dışa açılmayı gerekli kılar. Bu takdirde kamu iktisadi girişimi hisseleri yurt dışında çeşitli sermaye piyasalarında satılabilir.

Bunların başında New York, Londra ve Tokyo borsaları gelmektedir. Ancak yabancı piyasalara hisse senedi arzı zayıf muhasebe ve istihbarat yüzünden zorlanabilir.⁴⁴

(3) Çalışanlara satış yöntemi

Bu yöntemde, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, öncelikle çalışanlara devredilmekte veya yönetim kontrolü onlara verilmektedir. Bu yöntem İngiltere, Fransa ve İtalya'da tercih edilmektedir. Özellikle İngiltere'de özelleştirilen kuruluşlarda çalışanların %90 ı çalıştıkları şirketlere ortak olmuşlardır. Çünkü hükümet, çalışanlara, özelleştirilen şirketlerin hisse senetlerini satın almada destek vermiş ve onları teşvik etmiştir.

Çalışanlar, çalıştıkları şirketlere kendi öz kaynaklarını kullanarak veya borç olarak ortak olabilirler. Çalışanların ortak buldukları kuruluşlar genelde "Geleneksel Benzeri Firma, Sermaye Ortaklık Planları ve Kooperatif Kuruluşlar" olarak üç başlık altında toplanmaktadırlar.⁴⁵ Fakat gelişme yolunda olan ülkelerde kişisel tasarruflar düşük olduğu için bu yöntem pek başarılı bir şekilde işlememektedir. Çalışanlar kamu kuruluşuna ortak olurken, bu arada kuruluşa dış finansman sağlayan özel finansman aracı kuruluşlarda, sermayeye belli bir oranda katılabilir ve yönetimde temsil edilebilirler (management buy-out). Borçlanarak elde edilen işletme kontrolü "leveraged buy-out" şeklinde tanımlanır. Ama bu yöntemin gelişmekte olan ülkelerde uygulanması mümkün gözükmemektedir.⁴⁶

Çalışanların, çalıştıkları kurumlara ortak olmaları, yönetime ve mülkiyete sahip olmadan kaynaklanan bir motivasyon yaratır ve bu durum verimliliği ve oto kontrolü artırır. Dolayısıyla daha önce zarar eden kuruluşlar kara geçerek ekonomiye yük olmaktan kurtulur, istihdamın ve yatırımların artmasına yol açar Kar elde etmeye

⁴⁴ Keleş, Ruşen, Özelleştirmenin Uygulanmasındaki Zorluklar, Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, SAGEM Bursa, Şubat 1992, s.7.

⁴⁵ Gürol, M. A., Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Çalışanların Sermayeye Ortaklığı ve Türkiye Açısından Uygulaması, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), G.Ü.SBE. Ankara 1987, s. 75-78.

⁴⁶ Sarıaslan, H., Erol, Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistemik Bir Yaklaşım Önerisi, TOBB Yay.No Genel 266. BÖM:18, Ankara 1993, s.18.

başlayınca devlete vergi vererek kamunun gelir kaynaklarını besler. Ayrıca bu yöntemde çalışanların özelleştirmeye karşı olan tepkileri en aza indirilir.⁴⁷

b) İkinci derece yöntemler

Özelleştirmede kullanılan ikinci derecede yöntemler olarak; Finansal kiralama yöntemi, yönetim devri yöntemi, ihale yöntemi, imtiyaz yöntemi, ortak teşebbüs yöntemi ve yasal-kurumsal serbestleştirme yöntemleri kullanılmaktadır. Bunların neleri ifade ettiği alt başlıklarda özetlenmiştir.

(1) Finansal kiralama yöntemi

Özelleştirmenin diğer bir şekli kiralama değildir. Özelleştirmede bazı durumlarda satış yönteminin uygulanmasından önce kamu iktisadi teşebbüslerinin mali yapılarının iyileştirilmesi ve satışa arz edilebilir bir duruma getirilebilmesi için kiraya verilmeleri gerekebilmektedir. Kiralama yöntemi bir mülkiyet transferini öngörmediğinden gerçek anlamda bir özelleştirme yöntemi olmamaktadır. Bu yöntem daha ziyade nihai olarak özelleştirilmesi planlanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mali yapılarını iyileştirmek ve özelleştirmeye hazır hale getirmek için uygulanmaktadır. Bu yöntemde; satıştan elde edilecek büyük meblağ ile kıyaslanırsa; cüz'î bir gelir akışı sağlanır ve varlıkların muhafazası ihmal edilebilir.⁴⁸ Kiralama ise Finansal Kiralama Kanunu'nun 5. maddesine göre; "kiralayanın, kiracının talebi ve seçimi üzerine üçüncü kişiden satın aldığı veya başka surette temin ettiği bir malın zilyetliğini her türlü fayda sağlamak üzere ve belli bir süre feshedilmemek koşuluyla kira bedeli karşılığında kiracıya bırakılmasını öngören bir sözleşmedir." şeklinde tanımlanmıştır.

Kiralama yerine literatürde, "Teçhizat Kiralaması, Sabit Varlık Kiralaması, Finansal Kiralama" gibi kavramlar kullanılmaktadır. Türkiye'de bu konuda yapılan yasal düzenlemelerde "finansal kiralama" kavramı benimsenmiştir. Leasing konusu ile ilgili yasal düzenlemeler 3226 sayılı ve 10.6.1985 tarihli finansal kiralama kanunu ile yapılmıştır. Finansal Kiralama kanununda ayrıca özelleştirme yönünden önem arz eden bir hüküm yer almaktadır. Yasanın 9. maddesinde finansal kiralama konusu malın

⁴⁷ Atasoy, Veysel, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara 1993, s.189.

⁴⁸ Keleş, a.g.y., s.7-8.

mülkiyetinin kiralayan şirkete ait olduğu belirtilmiş, ancak tarafların finansal kiralama sözleşmesinde, sözleşme süreci sonunda kiracının, malın mülkiyetini satın alma hakkına haiz olacağına kararlaştırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu çerçevede kamu iktisadi teşebbüslerinin en az 4 yıl süre ile Türkiye’de veya yurt dışındaki gerçek veya tüzel kişilere kiralanması mümkündür.

(2) Yönetim devri yöntemi

Özelleştirmede diğer bir yöntem yönetimin devri yöntemidir. Bu yöntem özellikle “mülkiyet transferinden önce” KİT ve kurumların rehabilitasyonu ve özelleştirmeye hazır bir hale getirilmesi için önem taşımaktadır.⁴⁹ Finansal kiralama yöntemine benzer bir mülkiyet transferini öngörmemektedir. Bu yöntemde özelleştirilmesi düşünülen kamu teşebbüslerinin yönetimleri yapılan bir sözleşme (management contract) ile özel kesime devredilmektedir. Batı ülkelerinde yaygın bir şekilde bu yöntemden oldukça başarılı sonuçlar elde edilmektedir.

Türkiye’de 29.2.1984 tarih ve 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasına Dair Kanun ile yönetim devri yöntemine oldukça benzer bir müessese Türk Hukuk mevzuatına girmiştir. “İşletme Hakkı Devri” adı verilen bu müessese ayrıntılı olarak Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. 27.8.1994 tarihinde 84/8495 sayılı kararla resmi gazetede yayınlanan yönetmeliğe göre; İşletme Hakkı; yurt dışındakilerde dahil olmak üzere, kamu iktisadi teşebbüslerine ait müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerin mülkiyet hakkı saklı kalmak kaydıyla belirli bir bedel karşılığında, belli süre ve koşullar dahilinde gerçek ve tüzel kişiler tarafından işletilmesi ve varsa mamullerinin pazarlanması ve dağıtımının yapılması demektir. Türk hukuk mevzuatına yeni giren bu kavram yönetimin devri ve kiralama yöntemine oldukça benzemektedir. İşletme hakkı devri, kiralama yöntemlerine kıyasla daha kapsamlıdır.

(3) İhale yöntemi

Bu yöntemde kamusal mal ve hizmetlerin arzı, yapılan ihale ile özel kesime devredilmektedir. Böylece doğrudan devlet tarafından sunulması zorunlu olan

⁴⁹ Aktan, Coşkun Can, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine, Ankara 1993, s.84.

hizmetlerin, ilgili kamu tüzel kişinin gözetim ve denetiminde olmak üzere daha ekonomik koşullarda, daha etkin ve verimli sunulması amacıyla özel sektöre bir bakıma yarışmayla en ucuza yaptırmak üzere devretmektir.⁵⁰ Sözleşme yapılacak özel kişi veya kuruluşlar yapılan ihale ile tespit edildiğinden sözleşmeden sağlanacak tasarrufun en yüksek düzeye çıkma ihtimali büyüktür. sözleşme yöntemi özellikle belediye hizmetlerinde yaygın olarak kullanılmaktadır.⁵¹ ABD'de yapılan araştırmalarda belediye hizmetlerinin yaklaşık % 50'sinin özel kesim tarafından yapıldığı tespit edilmiştir.

Türkiye'de bu yöntem öteden beri uygulanmaktadır. Ancak özellikle 1980 yılından sonra bu yöntemin yaygın olarak uygulandığı gözlemlenmektedir. Halen yürürlükte bulunan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve ayrıca 3003 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çerçevesinde bu uygulamanın gerçekleştirilmesi mümkün bulunmaktadır.

(4) İmtiyaz yöntemi

İmtiyaz yöntemi, özellikle doğal tekel söz konusu olan üretim faaliyetlerinde uygulanan bir yöntemdir. Ölçek büyüklüğü sonucu bazı kuruluşlarda ortalama maliyetlerde ortaya çıkan düşüş, sonuçta o endüstride doğal tekel'lerin ortaya çıkmasına sebep olabilmektedir. Doğal tekelin mevcut olduğu elektrik, su, demiryolları endüstriler etkin kaynak kullanımı nedeniyle çoğunlukla kamu ekonomisi kesiminde yer almaktadırlar. Bir kısım yazarlar, doğal tekel söz konusu olan üretim faaliyetlerinin piyasa ekonomisine imtiyaz yöntemi ile devredilebileceğini belirtmektedirler. Kamu hizmetlerinden bazılarının özel hukuk sözleşmeleriyle özel kişilere gördürülmesi iktisadi ve teknolojik gelişmelere uygundur. Ancak bu hizmetlerin tayini için, yasama organının objektif bir ölçü kullanması gerekmektedir.⁵² Diğer bir ifade ile yasama

⁵⁰ Çetinkaya, Özhan, Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve KİT'ler, Ekin Kitabevi, Bursa 2001, s.183.

⁵¹ Bedir, E., "KİT'lerin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri" Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM Bursa, 30 Ocak-28 Şubat 1992, s.22.

⁵² Emek, Uğur: "Özelleştirme Uygulamalarında; Kamu Hizmeti İmtiyazı Devrinden Doğal Tekellerin Düzenlemesine", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl. 15, sy.169, Nisan 2000, s.77-78.

organının, Anayasanın kendisine vermiş olduğu görevi yerine getirirken, bugüne kadar kullanılan “kamu hizmeti” kavramı yerine yeni bir standart belirlemesi gerekmektedir.

İmtiyaz yönteminde, doğal tekel söz konusu olan üretim alanları bir sözleşme ile özel kesime devredilmektedir. Diğer bir ifadeyle mevcut doğal tekel, kamu ekonomisinden piyasa ekonomisine geçmektedir. Bu yöntemde imtiyaz genellikle yapılacak pazarlık sonucunda sözleşmede nitelikleri belirlenen mal ve hizmeti en düşük bedel ile piyasaya sunmayı kabul eden firmaya verilmektedir.

(5) Ortak teşebbüs yöntemi

Bu yöntemde kamu ve özel sektör birlikte teşebbüste bulunmaktadır. “Karma İktisadi Teşebbüs” adı verilen bu uygulamanın geniş anlamda düşünüldüğünde bir özelleştirme yöntemi olarak görülebilmesi mümkündür. Ortak teşebbüs adı verilen bu yöntemde kamu ortaklık payının az tutulması halinde açık bir özelleştirme görülmektedir. Karma İktisadi Teşebbüsler veya ortak teşebbüsler, kamu- özel kesim sermayelerini yapısında birleştiren bir tür olarak “şirket” biçiminde kurulmak durumundadırlar.⁵³

(6) Yasal -kurumsal serbestleştirme

Yasal kurumsal serbestleştirme yöntemi kamu ekonomisi sınırlarını yönelik bir iktisat politikası aracıdır. Yasal-kurumsal serbestleştirme kavramı ile devletin ekonomide bütün sektörler üzerinde hukuki düzenleme ve kısıtlamaların kaldırılması ifade edilmektedir. Fiyat ve ücret kontrollerine son verilmesi, kamu tekellerinin kaldırılması, kamu teşebbüslerine sağlanan avantajların kaldırılması gibi. Türkiye’de mali sektörün serbestleştirilmesi özel bir önem arz etmektedir. Gerçekten kısmen yatırımcı koruması ve Finansal istikrarı sağlamak ve kısmen hükümetler için kullanışlı olan para politikası araçlarını geliştirmek için, Finansal piyasalar en fazla düzenlemeye konu olan piyasalardır. Diğer piyasalardan bir çok açıdan ayrılan Finansal piyasalarda piyasa başarısızlıklarının daha yaygın olduğu dikkati çekmektedir. Düşük maliyetli uzun vadeli fonların noksanlığı ile genel olarak uzun bir öğrenme süreci ile karşılaşan firmaların ortadan kalkmaması için finansal sektörde hükümet müdahalesine gerek

⁵³ Aktan, C., Can, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yay., İstanbul 1999, s.20.

duyulur. Gelişmekte olan ülkelerden elde edilen kanıt da, finansal kontrol ve rekabetçilik için düşük finans maliyetinin önemine işaret etmektedir.⁵⁴ Bu nedenle finansal piyasalara yönelik müdahaleler sadece bu piyasaların daha iyi çalışmasını sağlamakla kalmamakta, ayrıca tüm ekonominin performansını artırabilmektedir

Sermaye hareketlerinin serbestleşmesini öneren yaklaşım, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi ile gelişmekte olan ülkelerde bazı sorunların ortaya çıkmaması için önce kamu ve para piyasası dengesinin sağlanmış olması gerektiğini belirtmektedirler.⁵⁵ Mali piyasalarda finansal serbestleştirme kapsamında ilk olarak tasarruflara pozitif reel faiz oranları sağlanmakta ve bunu izleyerek bankacılık sistemi ve finansal kurumlar faizleri saptamada serbest bırakılmaktadır. Mevcut finansal kurumlar arasındaki rekabeti teşvik etmeye yönelik tedbirler faiz tavanlarının kaldırılmasını, öncelikli sektörlerle yönelik teşvikli kredilerin ve kredi tavanlarının kaldırılmasını ve kamu mülkiyetindeki finansal kurumların özelleştirilmesini içermektedir. Özelleştirmenin başarısı, özelleştirilen bankaların bağımsız kredi değerlendirmeleri yapabilmelerine bağlıdır. Finansal serbestleştirme ve küreselleşme süreçleri içinde bazı temel güç noktaları var. Elbette bilinen nedenlerden dolayı kamu talebinin yoğunluğu, bu sorunu daha ağırlaştırıyor. Ama bu güç noktalarının harekete geçmesi için kamuda bir dengesizliğin olması gerekmiyor.⁵⁶ Diğer yandan rekabeti artırmanın etkili bir yolu, doğrudan menkul kıymetler piyasalarının kurulmasını teşvik etmektir.

Literatürde belirli sınırlar dahilindeki serbest bir finansal sistemin, baskı altında tutulan bir sistemden daha yararlı olduğu geniş ölçüde kabul edilmektedir. Finansal sistemi kontrol altında tutmaya yönelik kısıtlayıcı politikaların uygulandığı bir çok gelişmekte olan ülkenin yaşadığı tecrübeler, değişen dünya ekonomik koşulları karşısında bu politikaların başarısızlığını ortaya koymuştur. Finansal piyasada, piyasaya

⁵⁴ Akyüz, Yılmaz: "On Financial Openness in Developing Countries", In International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Research Papers for the Group of Twenty-Four, UNCTAD, New York, 1993, Vol. II. s.121.

⁵⁵ Yentürk, Nurhan: "Finansal Serbestlik ve Makroekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri", Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Levent Sanin Özel Sayısı, C.8, Kış.1997,s.132

⁵⁶ Frenkel, Roberto: "Az Gelişmiş Ülkelerde Finansal Liberalleşme Deneyimleri", Söyleşi, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.11, sy.127, Ekim 1996, s.5.

giriş engeli olmasa , bilgi edinmenin maliyetli oluşu nedeniyle, piyasanın gücü sınırlı kalmaktadır.Bu açıdan, finansal piyasalar eksik bilgiye dayanan, eksik rekabetçi bir piyasa olarak değerlendirilmektedir.⁵⁷ Eksik bilginin olduğu bir kredi piyasasında harici sınırlamaların kaldırılması dağıtım etkinliğinin iyileştirilmesinde fazla etkili olamamaktadır.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları doğrultusunda yasal-kurumsal serbestleştirme yönünde çeşitli uygulamalar yapılmıştır. Bazı mal ve hizmetlere sağlanan sübvansiyonların kaldırılmaları, güdüm faiz politikası uygulamasının kaldırılması, devlet tekellerinin bir kısmının kaldırılması bunun örnekleridir. 625 sayılı öğretim kurumları kanunu ile 3035 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile özel okulların açılması teşvik edilerek, Yasal-kurumsal serbestleştirme politikasının Üniversitelere kadar uzanması sağlanmıştır. 1982 Anayasası ile özel üniversiteler açılmasına olanak tanınmıştır.

c) Diğer yöntemler

Özelleştirmede kullanılan diğer yöntemler arasında fiyatlama yöntemi, kamu harcamalarının azaltılması yöntemi, özel kesimin teşvik edilmesi yöntemi, tasfiye birleşme ve devir yöntemi, tüketiciye yardım ve gönüllü organizasyonlar sayılabilir. Bunlar aşağıda kısaca açıklanmaktadır.

(1) Fiyatlama yöntemi

Bu yöntemde daha önce karşılıksız olarak sunulan bazı mal ve hizmetlerin bir bedel karşılığında sunulması söz konusudur. Örneğin daha önce yüksek öğrenimin bedava sunulduğu bir ülkede daha sonra hizmet karşılığı harç alınması halinde bir özelleştirme işlemi yapılmış olacaktır. Zira bu durumda özel kesimin piyasaya girme cesareti artmış olacaktır. Kamusal mal veya hizmet fiyatlarının piyasa fiyatı üzerine çıkarılması üretimin özelleşmesini cesaretlendirecektir.

⁵⁷ Aslan, Nurdan: “Finansal Piyasaların Serbestleşmesi”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.33, sy.1, Ocak 1996, s.19.

Türkiye’de fiyatlandırma yöntemi özellikle 24 Ocak 1980 sonrasında geniş ölçüde uygulanmış bir yöntemdir. Yüksek öğretimden harç alınması, paralı yol uygulaması, reçete bedellerine katılma payı vb. uygulamalar bu yöntemin değişik örnekleridir.

(2) Kamu harcamalarının azaltılması

Devletin kamu harcamalarının kısılması, geniş anlamda bir özelleştirme yöntemi olarak düşünülebilir. Özel kesimin faaliyette bulunabileceği alanlarda kamu yatırım harcamalarının azaltılması, özel kesim yatırım harcamalarının artması sonucunu doğuracaktır. Beş ve altıncı beş yıllık kalkınma planlarında “kamu harcamalarında ekonomik ve sosyal alt yapı yatırımlarına öncelik verilmesi ve özel sektör yatırımlarının artırılmasının sağlanması” yolunda hükümler bulunmaktadır.

Türkiye’de plan hedefleri genel ekonomi içerisinde kamu ekonomisi payını azaltmaya yöneliktir. Buda geniş anlamda bir özelleştirme anlamına gelmektedir

(3) Özel kesimin teşvik edilmesi

Devletin iktisadi alanda bir takım yasal düzenlemelerle özel kesimi teşvik etmesi mümkündür. Örneğin yatırım indirimi, vergi istisnaları, hızlandırılmış amortisman vb. teşvik edici vergi politikası araçları özel kesim yatırımlarını artırıcı etki yapacağından geniş anlamda özelleştirme yöntemi olarak kabul edilebilir Bu bağlamda Türkiye’de V. ve VI. beş yıllık yatırım planlarında kamunun yönlendirme ve teşvik fonksiyonunun ön plana çıkacağı belirtilmektedir

(4) Tasfiye, birleşme ve devir

KİT’lerde tasfiye, birleşme ve devir geniş anlamda düşünüldüğünde bunu bir özelleştirme yöntemi olarak kabul etmek mümkündür. 3291 sayılı özelleştirme kanununda tasfiye ve devir halleri özelleştirme yöntemi olarak kabul edilmiştir.

(5) Tüketiciye yardım

Özelleştirmenin diğer bir yöntemi, tüketicilere mal ve hizmet satım alımı için yapılan parasal yardımlardır. Burada devlet birtakım kişilere kamu hizmetini bizzat kendisinin sunması yerine, sunulacak hizmetin bedelini ödeyerek kişilerin hizmetleri özel kesimden karşılayabilmelerine olanak sağlamaktadır. Devletin, maddi durumu

yerinde kişilere eğitim hizmetini bizzat kendi açacağı okullar yerine bu kimselere hizmetin özel kesimden karşılanması için para yardımıyla bulunması, benzer şekilde memurlarına lojman temini yerine konut sahibi olabilmeleri için para yardımı yapması bir özelleştirme uygulaması olmaktadır.

(6) Gönüllü organizasyonlar

Özelleştirme bazen doğal olarak ortaya çıkabilmektedir. Bazı gerçek ve tüzel kişiler kamu hizmetlerini gönüllü olarak yerine getirebilirler. Örneğin bazı gerçek kişi ve kuruluşlar gönüllü olarak eğitim hizmetlerinin gerçekleştirilmesine yardımcı olabilirler. Bu durumda kamusal hizmetlerin bir kısmı özelleştirilmiş olmaktadır. Söz konusu gönüllü kuruluşlar devlet tarafından sadece denetime tabi tutulabilirler.⁵⁸

Bu tür organizasyonlar özellikle okul, huzurevi ve hastane yapımı, öğrencilere eğitim ve araştırma bursu verilmesi, kültürel ve sanatsal faaliyetler düzenlenmesi, çevre koruma merkezleri, kan bankaları kreş vb. konularda aktif olarak görev alırlar.

(7) Yap-işlet-devret yöntemi

Bu yöntem yabancı sermayenin ülkeye girişini özendirmek açısından özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanmaktadır. Bu yöntem yabancı yatırımcıların, gelişmekte olan ülkelerde bazı faaliyetleri bizzat oluşturması, belirli sürelerle işletmesi ve daha sonra devlete devretmesini öngörmektedir. Yap-işlet-devret yöntemi, petrol arama istasyonlarının kurulması vb. alanlarda uygulanabilmektedir.

Yap-işlet-devret yöntemi ile ülkeye kalifiye işgücü, sermaye ve teknoloji akışı olacağı, bu suretle ekonomik kalkınmanın hızlandırılacağı savunulmaktadır. Bu yöntem sadece uluslararası düzeyde değil, ülke yatırımcılarının ilgisini çekebilmektedir. Yurt içi yatırımcılara bedelsiz olarak kamu arazisinin verilmesi ve bunların bu araziler üzerine inşa edecekleri işletmeleri belirli sürelerle işletmeleri ve daha sonra devlete devretmelerine olanak sağlanabilir.

⁵⁸ Kanyılmaz, İbrahim, "Özelleştirme Teknikleri", Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM Bursa 30 Ocak-28 Şubat 1992, s.20.

d) Türkiye’de uygulanan özelleştirme yöntemleri

Teorik ayrımını yukarıda yaptığımız özelleştirme yöntemlerinden Türkiye uygulamasında satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri ayni haklar tesisi, gelir ortaklığı modeli ve sair hukuki tasarruflar yöntemleri kullanılmıştır. Bunlardan hisse senedi satışında; blok satış, çalışanlara satış, halka arz, uluslararası piyasalarda arz, borsada satış, yatırım fonlarına satış, yöntemleri kullanılmıştır.

4. Türkiye’de özelleştirme uygulamaları

Türkiye’de özelleştirme uygulamaları; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar, gerçekleştirilen uygulamalar ve özelleştirme gelirlerinin kullanımı başlıkları altında incelenmiştir.

a) Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar

1985 yılından itibaren 219 kuruluşteki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz ve 4 elektrik santrali özelleştirme kapsamına alınmıştır. Bu kuruluşlardan bir bölümü, 233 sayılı KHK kapsamında tamamı kamuya ait KİT statüsündeki kuruluşlardır. Diğer bir bölümü ise, %50’nin üzerinde kamu payı bulunan bağlı ortaklık statüsünde deki kuruluşlar ile kamu iştirakleridir. Ayrıca, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 23 Aralık 1994 tarihinde aldığı bir karar doğrultusunda Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne ait 4 taşınmaz özelleştirme kapsamına alınmıştır. 22 kuruluş ki kamu payı ile 4 elektrik santrali ve 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmıştır. Bunlar arasında yer alan Türkiye Öğretmenler bankası Mayıs 1992’de Halk Bankası’na, Denizcilik Bankası ise Kasım 1992’de Emlak Bankası’na devredilmiştir. BASF-Sümerbank Kimya Sanayi A.Ş. ile Güney Sanayisindeki Kamu Payları, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding’e, TULOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD iade edilmiştir Nisan 1987’de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkartılmıştır. Yine aynı kapsama alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş ise tasfiye edilmiştir. 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma ve Yeniköy Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş 1997 yılında Enerji Bakanlığı’na iade edilmiştir. TEAŞ’ın bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve

Soytek Elektrik Santralleri Tesis ve İşletme ve Tic A.Ş. ETİTAŞ Elektrik Teç. İmal.Tesisat A.Ş., MİTAŞ Madeni İnşaat İşleri A.Ş. ile Kayseri ve civarı Elekt. T.A.Ş Mart 1998’de kapsam ve programdan çıkarılmış, eski statülerine iade edilmiştir. Bunlara ilave olarak, Aralık 2000’de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001’de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. Ayrıca, Yem Sanayi A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri AŞ’nin tüm üretim birimleri ve işletmeleri özelleştirilmiş olup tüzel kişilikleri Ticaret Sicilde silinmiş, EBK Et ve Balık Ürünleri bünyesinde birleştirilerek Kasım 1997’de tasfiye edilmiştir.

Çeşitli tarihlerde özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 15 iştirak hissesinin özelleştirme çalışmalarının Sümer Holding A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, söz konusu 15 kuruluşta bulunan İdareye ait azınlık hisseleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding AŞ’ye devredilmiştir. Bunun yanı sıra Yasataş A.Ş. ile Meybuz A.Ş.’ye ait İdare hisselerinin özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli özelleştirme Yüksek kurulu kararı ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’ye devredilmelerine karar verilmiş ve devir işlemleri tamamlanmıştır.Bunların dışında 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy Elektrik Santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığı’na iade edilmiştir. Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne ait 4 taşınmaz ise 2000 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak özelleştirme idaresine devredilen Türk Telekom, bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 4161 sayılı kanun çerçevesinde yürütülmektedir.

Türkiye’de özelleştirme çalışmaları 1985 yılında bazı yarım kalmış tesislerin özel sektöre devriyle başlamıştır. Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2002 yılına kadar geçen 17 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan, daha önce ÇİTOSAN’ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların

büyük bir kısmı varlık veya kamunun azınlık hissesine sahip olduğu iştiraklerdir. 2002 yılı Mart ayı itibari ile SEK, ve Yem Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir. YEM Sanayii A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş'nin Kasım 1997'de, ÇİTOSAN ve TESTAŞ'ın ise Temmuz 1999'da, tüzel kişilikleri ticaret sicilinden silinmiş, söz konusu şirketler EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Bunun yanında, 7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulu özelleştirilen KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Ayrıca ORÜS Orman Ürünleri A.Ş. bünyesinde bulunan 21 işletme özelleştirilmiş, kalan 2 işletme SEKA'ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir. İSDEMİR, 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte ERDEMİR'e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir. Türkiye Zirai Donatım A.Ş ve Et ve Balık Ürünleri A.Ş'nin Şubat 2002'de tüzel kişilikleri ticaret sicilinden silinmiş, söz konusu şirketler Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir.

KARDEMİR özelleştirmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır. NETAŞ ve TOFAŞ'ta bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB'nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır. 1990'lı yılların başında bir çok şirketteki kamu hisseleri kısıtlı dahi olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmış, 1998 yılında T. İş Bankası'ndaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmeleriyle yurt içi ve yurt dışı piyasalarda yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. Sümerbank, Denizbank, Etibank ve Anadolubank'ın özelleştirilmesi ile kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır. Deniz Nakliyatı T.A.Ş'nin özelleştirilmesi, TDİ'nin İzmir Körfez hattı ile Kent içi Yolcu ve Araç Taşımacılığının devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığında çekilmeye başlamıştır. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın %51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda bugüne kadar yapılan en büyük özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca bu süreç içinde devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık %90'ı da özelleştirilmiştir.

2002 yılı Nisan ayı itibari ile özelleştirme kapsamında 33 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 25 tanesinde %50'nin üzerinde kamu payı vardır.

b) Gerçekleştirilen uygulamalar

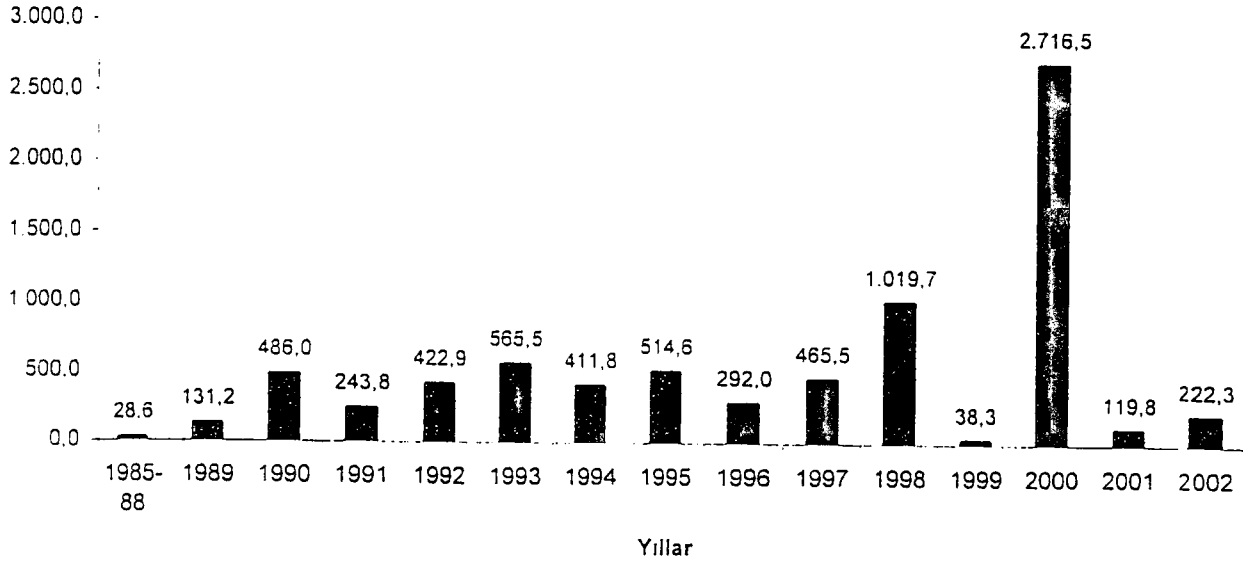
Özelleştirme çalışmaları, 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacı ile özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır. 1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, idare tarafından 2002 yılı Mart ayına kadar 164 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 147'sinde hiç kamu payı kalmamıştır. Blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB'de satış veya varlık satışı biçiminde kısmen özelleştirme işlemi gerçekleştirilen diğer 17 kuruluşta ise halen kamu payı bulunmaktadır.

1985 yılından 2002 yılı Mart ayına kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 2.5 katrilyon TL (7.7 milyar \$) düzeyindedir. Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 31 Aralık 2001 itibari ile 2.1 katrilyon TL (6.9 milyar \$) net giriş sağlanmıştır. Yıl bazında uygulama tutarı ile net giriş tutarı arasındaki fark, vadeli işlemlere ilişkin taksit ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 427 trilyon TL'lik (2 milyar \$) temettü geliri ve 640 trilyon TL'lik (1 milyar dolar) diğer kaynaklarla birlikte 1985-31 Aralık 2001 dönemi toplam kaynakları 3.2 katrilyon TL 9.9 milyar \$) düzeyine ulaşmaktadır.

Bu arada özelleştirmeye bağlı olarak yapılan ve gider-masraf olarak tanımlanabilecek, uygulamalar için yapılan danışmanlık, ihale ilanları ile reklam ve tanıtım giderleri ise toplam kullanımların %1'ini oluşturmaktadır.

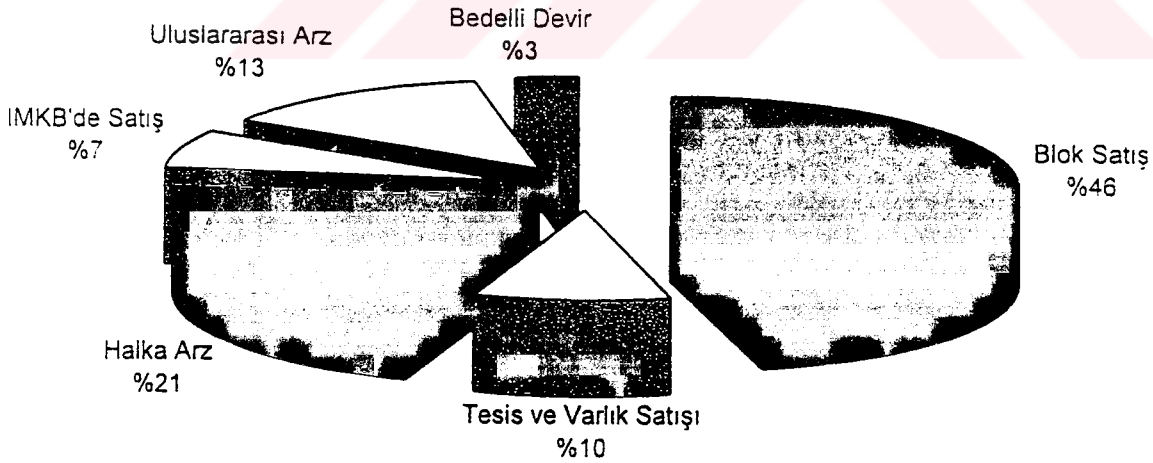
Aşağıdaki tabloda özelleştirme işlemlerinden yıllar itibari ile elde edilen gelirlerin TL ve Dolar olarak özelleştirme türlerine göre gelirleri verilmektedir.

Tablo 2 – Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri
Milyon (\$)



Kaynak: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Verileri, 2002

Tablo 3 – Yöntemler İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Kaynak: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Verileri, 2002

c) Özelleştirme gelirlerinin kullanımı

1985 yılından 2002 yılı Mart ayına kadar elde edilen özelleştirme gelirlerinin aynı dönem içerisinde 3 katrilyon TL(9.7 milyar \$) kullanılmıştır. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların %96'sının üzerindeki bölümü, Hazine'ye aktarma, özelleştirme bonolarına ilişkin borç ile kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri olarak aktarılan tutarlardır. Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımı 3 başlık altında toplanmaktadır.

Tablo 4 – Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı

ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINDAKİ KURULUŞLARA İLİŞKİN ÖDEMELER (% 49.9)	HAZİNE'YE AKTARMA (% 35.2)	BORÇ ÖDEMELERİ	DİĞER GİDERLER (% 3.6)
Sermaye İştiraki (% 34.6) Kredi Biçiminde Verilen Borçlar (% 10.1) Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri (% 0.6) İş Kaybı Tazminatları (% 0.4) Özelleştirme Sonrası Tazminat Ödemeleri (% 0.7) Erken Emeklilik Primi Ödemeleri (% 0.2) Özelleştirme Gelirinden İlgili Kuruluşlara Ödemeler (% 3.3)		Özelleştirme Bono/Tahvil Anapara Ödemesi (% 6.5) Özelleştirme Bono/Tahvil Faiz Ödemesi (% 3.0) Diğer Borçlar Faiz, Kur Farkı, Komisyon ve Vergi Ödemeleri (% 1.8)	Denetim Danışmanlık (% 0.5) İhale İlanları Giderleri (% 0.4) Reklam ve Tanıtım Giderleri (%0.1) İMKB'de Hisse Alımı Giderleri (% 1.4) İdari Bütçe'ye Aktarılan (% 0.5) Diğer Giderler (% 0.7)

Kaynak: T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı

Bunlardan birincisi, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 4.8 milyar \$ düzeyinde ve toplam kaynakların %50'sini kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.

İkinci büyük kullanım kalemini ise, aynı tarih itibarı ile 3.4 milyar \$ düzeyinde ve toplam kullanımların %35'ini kapsayan Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar oluşturmaktadır. Bu fonun kullanım amacı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlandırılmıştır.

Üçüncü kullanım kalemi ise, özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri gibi tutarlardan oluşmaktadır. Bu ödemelerin toplamı da yine aynı dönemde 1 milyar \$ düzeyinde olup, toplam kullanımların %11'ini ifade etmektedir.

B. Dünyada Özelleştirme Uygulamaları

1929 yılında ortaya çıkan Dünya ekonomik krizinde ortaya çıkan sorunların klasik iktisadın temel prensip ve politikalarına dayalı olarak açıklanamaması, buhran sonrasında alternatif bir iktisat politikası olarak, Keynesyen iktisadı gündeme getirmiştir. Klasik temel görüş ve varsayımlarını bir çok yönden eleştiren Keynesyen İktisat, devletin ekonomik yapı içerisinde aktif bir rol oynamasını savunmuştur. Keynes'in "genel Teorisi" olarak bilinen bu iktisat politikasında maliye, para ve kredi, dış ticaret, dolaysız kontroller ve kamu girişimciliği politikalarından yararlanarak sosyal refahın daha üst bir düzeye yükseltilebileceği ve toplumun büyük bir kesiminin gelir seviyesinin artırılacağı savunulmuştur. Gerçekten söz konusu politikalar uygulamaya konulmuş ve başarılı sonuçlar alınmıştır. Özellikle bu iktisat politikalarının etkisiyle bütün dünya ülkelerinde, devlet az çok ekonomik hayatta yer almış ve ona doğrudan veya dolaylı olarak müdahale etmiştir. Her ülkede az çok kamu iktisadi teşebbüsü kurulmuş, ekonomik ve sosyal yapılarının bir nevi tohumu olmuşlardır. Artık tohumdan meyve oluştuğu ve böylelikle tohumun fonksiyonunun bitmiş olduğu kabul edilmektedir.⁵⁹ 1970'li yılların sonlarına doğru temelde klasik iktisat ilkelerine dayalı, ancak onu bazı yönlerden eleştiren ve yeniden yorumlayan Monetarizm, Rasyonel Beklentiler Teorisi, Arz Yönlü İktisat Politikaları gündeme gelmiştir. Bu politikalar doğrultusunda ortaya konan özelleştirme yönündeki girişimler her ülkenin ekonomik olduğu kadar özellikle siyasal yapısına bağlı olarak farklılıklar göstermektedir.

⁵⁹ Özmen, Selahattin, Türkiye'de ve Dünya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi, İstanbul 1987, s.81.

Özelleştirme ile yapılmak istenen, kamu kuruluşlarını özel kesime satmanın ötesinde özellikle para ve mal piyasalarının liberalleşmesini ve istikrara kavuşturulmasını, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasını kapsayan geniş ve kapsamlı bir politika değişikliğidir.⁶⁰

Günümüzde özelleştirme sadece Türkiye'nin sorunu değildir. Serbest piyasa ekonomisinde en önde bulunan Batı Avrupa ülkelerinde bile, kamuoyunun yakından ilgi duyduğu, olumlu veya olumsuz eleştirilerini yaptığı özelleştirme faaliyetleri sürdürülmektedir.⁶¹ Ekonomik sistem olarak liberal ekonomi ideolojisine daha yakın olan ve buna paralel olarak siyasal sistem olarak çok partili demokratik sistemi uygulayan ülkelerde özelleştirme girişimlerinin hem erken başladığı, hem de kapsamlarının oldukça geniş tutulduğu gözlenmektedir. Bu ülkeleri daha az gelişmiş ve karma ekonomi sistemi uygulayan ülkeler izlemektedir.⁶² Gelişmekte olan ülkeler genellikle bütçe açığını kapatmak, dış borçları finanse etmek, kötü yönetim ve rüşvetle mücadele etmek gibi özelleştirme amacı olarak görülürken, gelişmiş ülkelerde ise, piyasa ekonomisinin daha iyi işleyebilmesi için uygun rekabet koşullarını oluşturmak amacıyla, özelleştirmeyi bir tür yeniden yapılanma olarak kullanmak eğilimindedir. Dünya çapında kapsamlı ilk özelleştirme programı Şili ve sonra İngiltere'de uygulanmıştır. Şili örneği başarısız kabul edilirken İngiltere nispeten başarılı sayılmaktadır. Özelleştirmeler nedeniyle, İngiltere'de enflasyon oranı önemli ölçüde düşürülürken, işsizlik oranı ise ülke tarihinde yaşanmayan en yüksek oranlara çıkmıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde özelleştirmeye gidilmesinin iki ortak nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi kamu sektörü borçlanma gereğinin %15'lere ulaşması ikincisi ise dış borçları ödeme yönünden karşılaşılan güçlüklerdir. Gelişmekte olan ülkeler bu mali krizi yaşamaya başladığı anda, IMF ve Dünya Bankası tarafından özelleştirme programlarını kapsamlı bir biçimde uygulamaya zorlanmaktadır. Bu

⁶⁰ Gündüz, A.,Yılmaz: “Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de Özelleştirme Sonrası Ekonomik Durumun Analizi”,Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl. 33, sy.8, Ağustos 1996, s.8.

⁶¹ Gülerman, Adnan: “Özelleştirmenin Ekonomik ve İstihdam Politikaları Yönünden Analizi” İstanbul Ün. İktisat Fakültesi Mecmuası, Sebahattin Zaim’e Armağan, C. 1-4, İstanbul, 1996, s.81.

⁶² Doğan, Yahya, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İzmir 1993, s.126

zorlama genellikle, dış borç ve kredi elde edebilme olanağının özelleştirme yapma koşuluna bağlanması biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme uygulamalarıyla enflasyon oranının oldukça düşürülmüş olduğu görülmektedir. Bu başarıda vergi reformları ve ele alınan diğer ekonomik tedbirlerin önemli rolü olduğu bir gerçektir. Bunun yanında özelleştirme nedeniyle üretim, gelir dağılımı, ve istihdam düzeyi üzerinde oldukça önemli olumsuz etkiler ortaya çıkmış bulunmaktadır. İngiltere ve Şili başta olmak üzere özelleştirmeyi uygulayan bazı ülkelerdeki genel değerlendirmeler ele alınmıştır.

Genel olarak özelleştirme programlarının uygulanmasında yedi aşamalık bir süreç benimsenmektedir. İlk olarak, özelleştirme programının uygulanabilirliği büyük ölçüde ilgili ülkenin anayasasına ve hukuki yapısına bağlı bulunmaktadır. Bu durumda yapılacak hukuki düzenlemelerle özelleştirme hareketini engelleyici hükümlerin değiştirilmesi gerekmektedir. Devlet tekeline izin veren yasal düzenlemelerin kaldırılması gibi. İkinci olarak, toplumsal eğilimlerin belirlenmesi kamuoyu oluşturulması vb çalışanların durumlarının tespit edilmesi gerekmektedir. Üçüncü aşama ise kamu işletmelerinin yeniden düzenleme ve sınıflandırmasının yapılmasıdır. Kamu işletmelerinin ürettikleri mal ve hizmetlerin nitelikleri ve ülke ekonomisi içinde oynadıkları role göre bir sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır. Dördüncü aşama ise özelleştirilecek kamu işletmelerinin tespitidir. Özelleştirmeden beklenen amaçlar, özelleştirme kapsamına alınacak kamu işletmelerinin tespitinde önemli rol oynayacaktır. Beşinci aşamada sermaye piyasasının düzenlenmesi ve mali teşviklerin sağlanmasıdır. Zira özelleştirme programı kapsamına alınan işletmelerin hisse senetlerinin, sermaye piyasasının mevcut gelişimine uygun olup olmadığının araştırılması zorunludur. Altıncı olarak, özel hareket planları hazırlamak gerekmektedir. Hangi işletmelerin hangi koşullarda ve ne şekilde özelleştirileceği yolunda hazırlanan özel hareket planları, her kamu işletmesi içinde özel uygulama planları olarak düşünülebilir. Son aşama ise özelleştirme programının uygulamaya konmasıdır Yani özelleştirme programının

uygulama başarısı, hazırlık çalışmaları olarak adlandırılabilir ilk altı aşamanın rasyonel ve tutarlı değerlendirmelere dayandırılmasına bağlıdır.⁶³

1. Batı Avrupa ülkelerinde özelleştirme

Avrupa Birliği üyesi ülkelerince belirlenmiş ortak bir özelleştirme programı yoktur. Bu durum Avrupa Birliği'nde özelleştirmeye önem verilmediği anlamına gelmemektedir. Bilakis Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde özelleştirme uygulamaları çok gelişmiş durumdadır. Avrupa'da bu konuda öncülüğü İngiltere yapmıştır ve özelleştirmeden çok büyük gelir elde etmiştir. Bu yönüyle Batı Avrupa ülkelerinden İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya'da yapılan özelleştirmelerin genel değerlendirmesi ülkeler itibari ile özetlenmektedir. Özelleştirilen KİT'lerin Dünya coğrafyasındaki yeri bakımından Batı Avrupa ülkeleri özel bir öneme sahiptir. Dünyada özelleştirilen KİT'lerin yaklaşık %70 bu bölgededir. Bunların içerisinde Eski Alman Demokratik Cumhuriyetinde (Doğu Almanya) bulunan 4500 KİT dikkati çekmektedir. Ancak bunlardan İngiltere, Almanya, Fransa, İtalya ile Kanada ABD ve Japonya'daki özelleştirmelerin hiçbirinde stratejik önemi bulunan KİT'ler yabancılara blok satış şeklinde bırakın sermayesinin tamamını bir kısmının satılması bile hedeflenmemiştir. Aynı zamanda Türkiye'deki uygulamaların tersine yerli ve yabancı özel tekel yaratılmamasına dikkat edilmiş, öncelikle tekelleşmeyi ve kartelleşmeyi önleyici yasal düzenlemeler yapılmıştır.⁶⁴

Ayrıca Avrupa Birliği'nin temelini teşkil eden 25 Mart 1957 tarihinde 6 ülke tarafından imzalanan Roma Antlaşması'nda topluluğa üyelik için gerekli koşullar arasında;

Avrupa sınırları içerisinde bulunmak,

Demokrasiyi benimsemiş olmak,

Serbest piyasa ekonomisini uygulamak temel koşul olarak belirtilmiştir. Bu üç koşuldan "Serbest Piyasa Ekonomisi" özelleştirme ile yakından ilgilidir. Roma

⁶³ Tes-İş, Özelleştirme Olayı Ekonomik, Toplumsal Boyutları ve Çalışanların Sorunları Üzerine Bir Araştırma, Tes-İş Yayınları Ankara, 1992, ss. 34-35.

⁶⁴ Kır,Ş., Yavuz: "PTT'nin T'sinin Özelleştirilmesi Politikasının Değerlendirilmesi", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.31, sy. 8, Ağustos 1994, s.62.

antlaşmasının 85'den 94'e kadar olan maddeleri AB'de rekabet kurallarını düzenlemektedir. Yine 1987 yılında yürürlüğe giren "Avrupa Tek Senedi" ile serbest piyasa ekonomisini pekiştirmek, Avrupa'nın birliğini sağlamak, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı karşısındaki engelleri ortadan kaldırmak hedeflenmiştir. Bu anlamda, AB'de serbest piyasa ekonomisinin işlemlerini engelleyici bütün engellerin ortadan kaldırılmasına çalışılmaktadır. Bu manada özelleştirme serbest piyasa ekonomisinin pekiştirilmesi için gerçekleştirilmesi gereken bir olay olarak görülmektedir.

a) İngiltere'de özelleştirme

İngiltere'de 1970'lerin sonlarına kadar İngiliz hükümetlerinin tarafından ulusallaştırılan kuruluşların gerek sayısal gerekse geniş bir uygulama alanı içerdiği bilinmektedir. Bunların başında Electricity Industry, British Telekom, British Steel, British Gas, British Airways, National Bus Company ve British Rail özellikle belirtilebilir.

1980'lerde İngiltere'de kamu kuruluşlarıyla ilgili bir şeyler yapmak gerekiyordu. Bu kuruluşların hayli etkisiz olduğu ve kötü bir biçimde yönetildiği konusunda hiçbir kuşku bulunmuyordu. Çözümlerden biri yalnızca bunları daha iyi yönetmeye çalışmaktı.⁶⁵ 1979 yılında iktidara gelen Thatcher hükümeti, Batılı sanayileşmiş ülkeler arasında ekonomide en fazla kamu sektörüne sahip olan İngiltere'nin, 1990 yılında bu oranı en düşük seviyeye indirmeyi hükümet programına 1979'larda koymuş, bu hedefe iktidar döneminde büyük ölçüde ulaşmıştır.⁶⁶ Hükümet özelleştirme programına ilk etapta nispeten küçük işletmelerle başladı. Bunun sebebi bu tür işletmelerde özelleştirme sürecinin üstesinden daha kolaylıkla gelinebilmesiydi. Bir nakliyat şirketi olan Ulusal Nakliyat şirketi, yüksek teknoloji şirketi olan Amersham International gibi kuruluşlardan başlayan özelleştirme süreci giderek hukuki ve

⁶⁵ Krugman, Paul, Politika Tasaroları ve Önemsizleşen Refah, Çev. Neşenur Domaniç, Literatür Yay. 69, "1. Basım", İstanbul 2001, s.182.

⁶⁶ Karluk, Rıdvan, "Özelleştirmede İngiltere Örneği", İşveren Dergisi, c. 31 s. 11, Ağustos 1993 s.20.

düzenleyici çerçevelerin hazırlanmasını gerekli kılan büyük sektörlerle doğru kaydı⁶⁷ Thatcher hükümeti özelleştiremediği kamu kuruluşlarında verimliliği artırmakta oldukça başarılı oldu.⁶⁸

Bu uygulamalarla başlayan İngiltere'deki özelleştirme, British Petroleum %5 hissesinin 1979 halka sunulmasıyla devam etmiştir. 1981'de British Aerospace'nin %51.6 sı, Cable ve Wireless'in %49 u özelleştirilmiştir Bu satışları 1982'de Amersham International'ın tamamının ve Britoil'in %51 inin halka arzı takip etmiştir. Britoil'in satışında ilk defa ihale ile arz yolu kullanılmıştır. Ancak bu ihale başarısız olmuş ve payların yalnızca %27'si halka satılabılmıştır daha sonra Associated British Ports'un %51.5 halka arz yoluyla satılmıştır. Özelleştirme faaliyetleri özellikle 1984'ten sonra hız kazanmıştır. İngiltere'de özelleştirme sonunda 45 milyar Sterlin'in gelir elde edilmiştir.⁶⁹ Elde edilen bu gelirin yaklaşık 15 milyar Sterlin'i British Telecom'un satışından sağlanmıştır.⁷⁰

İngiltere'de her şirketin özelleştirilmesinde farklı kurallar uygulandığı ancak çoğunlukla aşağıdaki yöntemler kullanılarak özelleştirmelerin yapıldığı bilinmektedir.

Toptan satış; özelleştirilecek olan şirket tek bir ticari firmaya veya konsorsiyuma satılmaktadır.

Borsada hisse senetlerinin satışı; satış ya sabit bir fiyattan veya belli bir fiyatın üzerinde teklif edilecek fiyatlardan yapılmaktadır.

Özelleştirilecek olan şirketin hisse senetleri bu şirkette çalışan yönetici ve işçilere devredilmektedir.⁷¹

İngiliz Hükümetinin özelleştirme programına damgasını vuran yaklaşım başlıca özelleştirme operasyonlarında satışa çıkarılan hisselerin büyük bir kısmının

⁶⁷ Bush, Harry, "İngiliz Usulü Özelleştirme", Ekonomik Forum Dergisi, Söyleşi, Asuman Aksoy, Temmuz 1994 ,s.20.

⁶⁸ Krugman, a.g.y., s.182.

⁶⁹ Parker, David-Martin, Steve, "Testing Time For Privatization", Management Today, August 1993, ss.44-45.

⁷⁰ Malcolm, Argent, "İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu", TÜSİAD Yayınları, Ankara 1993, ss.51-55.

⁷¹ Tristan, Garel, "İngiltere'de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu", TÜSİAD Yayınları, Ankara 1993, s.23.

bireysel tüketicilere ulaştırılmasıdır. Bu yaklaşım, İngiliz Hükümetinin daha geniş ve derinlemesine bir hisse sahipliği yaratma felsefesinin bir parçasıdır. Ancak olay bireysel tüketicilerle sınırlı kalmamaktadır ve geri kalan hisseler küresel bir şekilde pazarlanmaktadır. Bu pazarlama sonucu herhangi bir kurumsal yatırımcı veya yatırımcılar rekabet sonucu hisselerine sahip olabilmektedir. Diğer bir ifade ile, İngiliz özelleştirme programında hisselerin nasıl dağıtılacağına ilişkin, yani belli bir oranın İngiltere içinde kalması, belli bir oranın Avrupa'da ve belli bir oranın ABD'de satışa çıkarılması gibi sınırlamalar yoktur.⁷² Ayrıca İngiltere'de gerek toptan satış veya gerekse borsada hisse senetlerinin satışı yöntemi uygulansın, işletmenin yabancılarca tamamen ele geçirilmesini önlemek amacıyla Hükümet, belli miktarda "altın hisseyi" kendi kontrolünde bırakmaktadır. Bu konuda, özelleştirilen kuruluşların ana sözleşmelerine hüküm konulmakta ve bunlar daha sonra değiştirilmemektedir. Ayrıntılar şirketlere göre farklılık göstermesine rağmen, hiçbir "kişi" veya "grup", ister yerli olsun, ister yabancı olsun, özelleştirilen şirketin %15'inden fazlasına sahip olmamaktadır.⁷³

İngiltere'de Özelleştirmenin değerlendirildiği bir çalışmada aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır. Bir kamu kuruluşunun mülkiyetini devletten alıp özel kesime devretmenin net faydası çoğunlukla belirsizdir. Bu faydanın umulduğu kadar çok olması pek olası görülmemektedir. Bir takım avantajları olmakla birlikte, doğal tekel sorununun varlığını koruduğu hallerde liberalizasyon tek başına uygun bir politika sayılmamalıdır. İlgili kamu kuruluşunun mülkiyetinin el değiştirmesinden beklenen faydanın belirsiz olduğu hallerde liberalizasyonla birlikte düzenleyici reformların uygulanması her koşulda mülkiyetin el değiştirmesinden daha akıllıca bir yol olacaktır.

Bu bağlamda, etkinlik açısından bakılırsa, özelleştirme kendiliğinden kaynakların daha etkin ve daha etkili kullanımı ile sonuçlanmayacaktır. Toplumsal eşitlik açısından bakılacak olursa özelleştirmenin eşitsizliği artıracığı kuşkusuzdur. Özelleştirmenin kamu harcamalarındaki ve vergilerdeki artışın bir seçeneği olarak

⁷² Bush, a.g.s., s.22.

⁷³ Şener, Orhan, Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara 1994, s.51

düşünüldüğü İngiltere’de bu umut boşa çıkmıştır. 1978-1979 yıllarından 1982-1983 yıllarına kadar özelleştirmeden elde edilen hasılatla birlikte kamu harcamaları %3 oranında artmıştır. Özelleştirme teknik olarak görüldüğünden daha karmaşık ve güç bir işlemdir. İngiltere gibi sermaye piyasasının son derece güçlü olduğu bir ülkede dahi, özellikle satılacak KİT’lerin değerlemesine yönelik olarak haklı eleştiriler yapılmış, piyasa değerinin altında belirlenen hisse senedi satışları ulusal servetin haksız ve adaletsiz bir yeniden dağılımı niteliğinde görülmüştür.⁷⁴ Özelleştirme yoluyla satılan işletmeler, gerek özel sektör gerek kamu sektörü şirketi olsun, daha önce bu şirketin hisse senetleri borsada işlem görmemiş veya kendi alanında karşılaştırma yapılabilecek bir diğer şirket yok ise bu durumda hisse senetlerinin gerçek anlamda fiyatlandırılmasında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca satışlarda, sermaye piyasasında hisse senetlerinin fiyatlarının belirlendiği an ile satışların yapıldığı veya müracaatların alındığı zaman arasında meydana gelebilecek olan fiyat hareketlerinin doğru tahmin etmede zorluklarla karşılaşmış ve hisse senetlerinin fiyatları doğru tahmin edilememiştir. Bunların yanında özelleştirilen şirketlerin piyasada tekel yaratmaları durumunda, bunlarla ne şekilde mücadele edileceği konusu çözüme kavuşturulamamıştır⁷⁵. Enflasyonun yüksek oranlarda seyrettiği ve fiyat istikrarının bir türlü sağlanamadığı, Sermaye piyasasının yeterince gelişmediği Türkiye’de ise bu sakıncaların daha büyük boyutlu olarak ortaya çıkması beklenebilir.

b) Fransa’da özelleştirme

Ulusallaştırmanın oldukça yaygın olduğu Fransa’da kamu sektörü oldukça büyük olup, geniş bir alanda faaliyet göstermektedir. Bu yönüyle Fransa’da kamu sektörünün yapısını tam olarak tespit etmekte bazı güçlükler vardır. İlk olarak kavramlar fazla açık değildir. Özellikle kamu işletmeleri kavramının tam açık olmayışı, değişik statülerde ve sermaye yapısı açısından farklı bir çok işletmenin varlığı eksiksiz bir sayımı engellemektedir. İkinci zorluk, Fransa’da kamu sektörünü düzenli bir şekilde denetleyen ve bunlarla ilgili bilgileri ve istatistikleri yayınlayan bir birim mevcut

⁷⁴ Berberoğlu, İbrahim, “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve İngiltere Uygulaması”, Teftiş Kurulu Konferansları, MB APKK Yay. No 1988/299 s.101.102.

⁷⁵ Karluk, Rıdvan, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İstanbul 1994, ss.159-160.

olarak, son yıllarda Paris şehrinin 16 belediyesi, kamu hizmetlerinin bir çoğunun yerine getirilmesini özel sektöre devretmiştir.⁷⁷ Fransız özelleştirme programı üç ana noktada şekillendirilmiştir.⁷⁸

Fransa'da yapılan özelleştirme uygulamalarında dikkat çeken bazı önemli noktalar bulunmaktadır. Bunların birincisi, bazı sanayi kuruluşlarına ek olarak kamu bankalarının, elektrik kurumunun ve televizyon şirketlerinin öncelikle özelleştirme programına alınması ve özel sektöre devredilmesidir. İkincisi, tasarrufçu davranışlarındaki dramatik gelişmeler ve 1984 yılında yaygın hisse senedi sahipliğinin hızlı gelişmesidir. Üçüncüsü, özelleştirme neticesinde sağlanan 81.7 milyon Frank'lık gelirin diğer devlet kuruluşlarının sermaye artırımında veya kamu borçlarının ödenmesinde kullanılmasıdır. Son olarak ise özelleştirme uygulamasının bir ölçüde başarılı olmasına karşılık, düşük değerlendirme neticesinde hisse senedi yatırımcılarının önemli karlar sağlamasıdır.⁷⁹

Fransız özelleştirme programına yapılan en önemli eleştiri, pazar kuvvetlerinin özendirilmesi ve devlet tekellerinin yumuşatılmasını amaçlayan hükümetin, bunları gerçekleştirememesinden kaynaklanmaktadır. Fransız özelleştirme uygulamalarının temelinde Ekonomi Bakanı Edevrat Ballodovr'un gerçekleştirdiği özelleştirme sistemi bulunmaktadır. Sistemde hisse senetlerinin asgari fiyatı özelleştirme komisyonunca belirlenmektedir. Ayrıca, hisse senetlerinin %10 şirket çalışanlarına, %15'i yabancı yatırımcılara, %50 si halka ve %25'nin kurumsal yatırımcılara satılması esastır. Her hedef kitle için, asgari fiyatın üstünde bir fiyat bakan tarafından belirlenir. Özelleştirme uygulamaları sonucu Fransa'da hisse senedi sahibi sayısı artmakla birlikte, artış mülkiyetin tabana yayılmasını sağlayacak büyüklükte değildir.

c) Almanya'da özelleştirme

Almanya Özelleştirme uygulamasına 1957 yılında başlamıştır. Batı Almanya'da özelleştirmenin temel amacı, piyasa ekonomisini geliştirmek ve gelir

⁶⁶ Cointreau, Edouard, Privatisation l'art et les Manières, C.O.P.S/L' Harmattan, Imprimeur a Langres, 1986, Çev. Atasoy, a.g.y., s.209.

⁷⁸ Çelebi, Işın, Yeni Bir düzen Anlayışı: Özelleştirme, Milliyet Yay. İstanbul 1995, s.224.

⁷⁹ Karataş, Cevat, - Öniş, Ziya, Dünyada Özelleştirme ve Türkiye, TÜSEV Vakfı Yay., İstanbul 1994, s.8.

olmamasından kaynaklanmaktadır. Üçüncü bir zorlukta, Fransız kamu sektörünün önemi belirlenirken; kamu sektörünün sınırlarını belli eden kıstaslarda, kullanılan referanslarda ve hesaplama yöntemlerinde değişik istatistiksel kaynakların ve ölçülerin kullanılmasıdır.

Fransa'da diğer Avrupa ülkelerine nazaran özelleştirme ve devletleştirme uygulamaları siyasi iktidarlara bağlı olarak değişmiştir. 1981 yılında iktidara gelen Mitterand ve sosyal demokratlar ekonomide sıkı bir devletleştirme politikası uygulamışlardır. II. Dünya savaşından sonra özelleştirilen bazı teşebbüsler devletleştirilmiştir.

Fransa'da haberleşme, demiryolu, elektrik ve kömürün %100'ü hava, ulaşım, çelik, uzay teknolojisi ve silah yapımının yaklaşık %80-90'ı, temel kimyanın %50'si, sigorta, araba, bilgisayar, cam, demir metaller %30-40'ı, elektronik, eczacılık, ev aletleri üretiminin %10-20'si oranında kamu mülkiyetinde olduğu, Fransa'da Kamu Sektörünün Demokratikleşmesi Kanunu'nun uygulamasıyla ilgili bir raporda ifade edilmiştir. 1984 yılında kamu sektörü yüksek konseyi bu kanunun kapsamına giren 633 işletmenin mevcut olduğunu ve buralarda 2.2 milyon kişinin çalıştığını tespit etmiştir. Fransa'da 1982 yılında hükümet, kamu sektöründen özel sektöre mülkiyet transferi amacıyla bir kanun tasarısı hazırlamıştır. Tasarı yasalaştırılmamıştır ancak, özellikle bu dönemde kamu işletmelerinin özel sermayeye açılma, ortaklık ve yatırım sertifikası çıkarmaya önem verdikleri görülmektedir.⁷⁶ 6 Ağustos 1986 tarihinde 88/912 sayılı yasa özelleştirme uygulamaları başlatılmıştır. Jacques Chirac hükümeti 1896 Ekiminden 1988 Şubatına kadar 14 özelleştirme operasyonu gerçekleştirmiştir. Bunlardan onikisi borsada satış ve halka arz yoluyla yapılmıştır. Takip eden yıllarda Fransa'nın kamu bankası Banque Nationale de Paris, kimya firması olan Rhone-Poulenc'in hisse senetleri halka arz edilmiştir. Fransa'nın en büyük petrol firması olan Elf Aquitaine, bir sigorta firması olan UAP ve en büyük otomobil firması olan Renault'un özelleştirme çalışmaları takip etmiştir. Diğer taraftan Fransa'daki özelleştirmeler bir çok ülkede olduğu gibi belediye, yerel ve bölgesel kademelerde uygulanmaktadır. Bu tür uygulamaların sonucu

⁷⁶ Atasoy, Veysel, Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara 1993, s.207.

olarak, son yıllarda Paris şehrinin 16 belediyesi, kamu hizmetlerinin bir çoğunun yerine getirilmesini özel sektöre devretmiştir.⁷⁷ Fransız özelleştirme programı üç ana noktada şekillendirilmiştir.⁷⁸

Fransa'da yapılan özelleştirme uygulamalarında dikkat çeken bazı önemli noktalar bulunmaktadır. Bunların birincisi, bazı sanayi kuruluşlarına ek olarak kamu bankalarının, elektrik kurumunun ve televizyon şirketlerinin öncelikle özelleştirme programına alınması ve özel sektöre devredilmesidir. İkincisi, tasarrufçu davranışlarındaki dramatik gelişmeler ve 1984 yılında yaygın hisse senedi sahipliğinin hızlı gelişmesidir. Üçüncüsü, özelleştirme neticesinde sağlanan 81.7 milyon Frank'lık gelirin diğer devlet kuruluşlarının sermaye artırımında veya kamu borçlarının ödenmesinde kullanılmasıdır. Son olarak ise özelleştirme uygulamasının bir ölçüde başarılı olmasına karşılık, düşük değerlendirme neticesinde hisse senedi yatırımcılarının önemli karlar sağlamasıdır.⁷⁹

Fransız özelleştirme programına yapılan en önemli eleştiri, pazar kuvvetlerinin özendirilmesi ve devlet tekellerinin yumuşatılmasını amaçlayan hükümetin, bunları gerçekleştirilememesinden kaynaklanmaktadır. Fransız özelleştirme uygulamalarının temelinde Ekonomi Bakanı Edevrat Ballodovr'un gerçekleştirdiği özelleştirme sistemi bulunmaktadır. Sistemde hisse senetlerinin asgari fiyatı özelleştirme komisyonunca belirlenmektedir. Ayrıca, hisse senetlerinin %10 şirket çalışanlarına, %15'i yabancı yatırımcılara, %50 si halka ve %25'nin kurumsal yatırımcılara satılması esastır. Her hedef kitle için, asgari fiyatın üstünde bir fiyat bakan tarafından belirlenir. Özelleştirme uygulamaları sonucu Fransa'da hisse senedi sahibi sayısı artmakla birlikte, artış mülkiyetin tabana yayılmasını sağlayacak büyüklükte değildir.

c) Almanya'da özelleştirme

Almanya Özelleştirme uygulamasına 1957 yılında başlamıştır. Batı Almanya'da özelleştirmenin temel amacı, piyasa ekonomisini geliştirmek ve gelir

⁶⁶ Cointreau, Edouard, Privatisation l'art et les Manières, C.O.P.S/L' Harmattan, Imprimeur a Langres, 1986, Çev. Atasoy, a.g.y., s.209.

⁷⁸ Çelebi, Işın, Yeni Bir düzen Anlayışı: Özelleştirme, Milliyet Yay. İstanbul 1995, s.224.

⁷⁹ Karataş, Cevat, - Öniş, Ziya, Dünyada Özelleştirme ve Türkiye, TÜSEV Vakfı Yay., İstanbul 1994, s.8.

dağılımındaki adaletsizlikleri bir ölçüde olsa çözüme kavuşturmaktadır. Bu esaslar çerçevesinde, önce Preussup adlı maden sektöründe faaliyet gösteren anonim şirket özelleştirilmiştir. hisse senetlerinin satışa sunulması sırasında, bir kişiye en çok 5 adet hisse senedi satılması şeklinde bir sınırlama getirilerek, hisselerin daha çok kişi tarafından alınması sağlanmıştır. 100.058.000 DM tutarındaki hisse senedi 26.119 kişiye satılarak başarılı bir özelleştirme uygulaması gerçekleştirmiştir.⁸⁰ Daha sonra, Volkswagen Otomobil fabrikalarının özelleştirilmesi ulusal sınırları aşan yankılar uyandırmıştır. 21.6.1960 tarihli bir yasa ile Volkswagen paylarının %60'ının halka aktarılması %20 payın Federal devlette, %20'sinin Aşağı Saksonya devletinde olması öngörülmüştür. Daha önce alınan tedbirlerle Fabrika 600 milyon Dm sermayeli bir anonim şirkete dönüştürülmüş ve ona uygun yapılar oluşturulmuştur.⁸¹

1983 yılındaki hükümet değişikliğini takiben yeni koalisyon göreve gelmez devleti asıl fonksiyonlarına döndüreceğini açık bir şekilde ifade etmiş, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve devlet borçlarını azaltmak amacıyla devlete ait mal varlığının bir bölümünün özel sektöre devredileceğini açıklamıştır. Bu bağlamda Bakanlar Kurulu, 1983 Mayıs'ında VEBA (Enerji, Kimya ve Metalürji) kurumundaki devlet iştirakinin %43.7'den %30'a indirilmesine karar vermiştir. 1984 yılında gerçekleşen tek özelleştirme olan bu satış, Almanya'daki özelleştirme uygulamaları için gerçek bir deneme olmuştur. VEBA'nın satışa sunulan hisseleri 2 hafta gibi kısa bir sürede gerçekleşmiş ve 770 milyon DM gelir elde edilmiştir. daha sonra, bu şirketin hisselerinin kalan kısmı, Federal Devlet tarafından tamamen özelleştirilmiştir. Bu özelleştirme sonucu, Federal Almanya Borsası tarihinin en büyük hisse satışlarından birini yaşamıştır. 1988 yılında Volkswagen'in devletin elinde kalan hisseleri satılarak tamamen özelleştirilmiştir.

1990 yılında Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle, Doğu Almanya'daki devlet işletmelerinin özelleştirilmesi, Federal Almanya'nın piyasa ekonomisine dayalı temel iktisat politikasının gereği olarak, acil çözüm isteyen bir sorun halinde gündeme

⁸⁰ Akdiş, Muhammet, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye'de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler", *Maliye Yazıları Dergisi*, Sayı 43, Nisan-Haziran 1994, s.17.

⁸¹ Özmen, Selahattin, *Türkiye'de ve Dünya 'da KİT'lerin Özelleştirilmesi*, İstanbul 1987, s.94.

gelmiştir. Doğu Alman Cumhuriyeti Parlamentosu 17 Haziran 1990'da özelleştirme ve kamu mülkiyetinin dönüştürülmesi kanununu kabul etmiş ve bu yasa 1 Temmuz 1990'da yürürlüğe girmiştir.⁸² Yasaya göre kamu mülkiyetini teşkil eden işletmelerin önemli bir kısmı özelleştirilecektir. Bazı özel durumlarda mülkiyet yerel idarelere devredilebilir veya bundan böyle devlet mülkiyetinde kalmaya devam edebilir. Özelleştirilmenin gerçekleştirilmesi görevini yasa hükümete vermektedir. Bu şekilde Doğu-Batı Almanya birleşmesinden hemen önce kurulmuş, birleşmeden sonra bazı değişikliklere uğramış kamu kuruluşu niteliğinde dev bir holding şirketi olan Treuhandanstalt (Kayyum Kurumu- THA), kamu işletmelerini yeniden yapılandırmak, tasfiye etmek, yerli ve yabancı kuruluşlara satmakla yükümlü tek yetkili kuruluş haline getirilmiştir. Özelleştirme prosedürü için THA merkez teşkilatı ve yan kuruluşlarında yaklaşık 3.000 kişi çalışmaktadır. Kuruluş özelleştirmeye hazırlık olarak, KİT'lerin teknolojisini yenileyerek istihdam fazlalığından dolayı çalışanların %60'ını 1992 sonuna kadar işten çıkarmıştır. Ayrıca rehabilitasyonu mümkün olmayan KİT'lerin %10'unu kapatmış ve 100 milyon DM'lik eski borçlarını üstlenmiştir. Treuhandanstalt bünyesinde bulunan 8.000 şirketten bölünmek suretiyle 12.000 şirkete ulaşılmış, bunlardan yaklaşık 11.234'ü tam veya kısmen özelleştirilmiştir. Bunların yanı sıra 28.694 hektarlık tarım arazisi ve 13.788 gayrimenkul satılmıştır. Bu özelleştirmelerden 40.6 milyar DM'lik özelleştirme geliri, 173.2 milyar DM'lik yatırım sözü ve 1.4 milyon kişilik özelleştirme sözü alınmıştır.⁸³ Böylece kamu kuruluşlarının büyük çoğunluğunu 1992 sonuna kadar özelleştirmiştir. Buna rağmen bazı ekonomistler THA'yı uyguladığı katı satış kuralları nedeniyle beklenenin altında başarılı olduğunu söylemektedirler.

Almanya'da 1983-1990 yılları arasında Kamunun elinde bulunan Enerji ve Kimya, Taşımacılık ve liman, makine şirketleri tamamen özelleştirilmiştir. Ayrıca DSL Bank'ın hisselerinin %48'i özelleştirilmiştir. Lufthansa (Alman Hava Yolları)'daki

⁸² Pataki, Istvan, Doğu Avrupa'da Özelleştirme, Çev. Tarık Demircan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1995, s.60.

⁸³ Grunrock, Ulrike, "The Treuhandanstalt: Paying the Way to Free Enterprise in Eastern Germany", Economic Reform Today, Spring 1993, s.3

kamu hissesi %51'den %36'lara indirilmiştir. 1998 yılına kadar Telekom hizmetlerinin özelleştirilmesi planlanmaktadır.⁸⁴

d) İtalya'da özelleştirme

Kamu işletmelerinin, İtalya'da uzun bir mazisi olup yaygın bir şekilde bütün sektörlerde faaliyet göstermektedir. Bu işletmelerin kuruluş ve işleyiş şekilleri oldukça çeşitlidir. İtalya'da kamu kuruluşları idari özerkliğe sahip olmakla birlikte, politik yönetimlerle uyum gösteren kamu servislerinden, kamu yönetimlerinin meydana getirdiği devlet tekellerine kadar, piyasaya doğrudan müdahale eden işletmelerden, kooperatif birlikleri şeklinde teşkilatlanmış işletmelere kadar uzanmıştır.⁸⁵ "Devlet iştirakli işletmeler" olarak tanımlanan İtalyan kamu işletmeleri diğer ülkelere nazaran orijinal ve karakteristik bir özellik taşımaktadır.⁸⁶ Devlet iştirakli işletmeler sisteminde faaliyet gösteren, iş hacmi bakımından Avrupa sanayi grupları arasında üçüncü sırada yer alan ve 485.000 kişi istihdam eden IRI (Istituto Per La Reconnstruziont Indüstrrale), 1953 yılında kurulan ve İtalya'da ikinci sırayı alan, iş hacmi itibari ile Avrupa'nın dördüncü büyük şirketi olan ve 130.000 kişi istidam eden EMİ (Enle Nazionals Idracaruri) başı çekmektedir. İtalya'da 11 Temmuz 1992 tarih ve 333 sayılı Kanun hükmünde kararname ile IRI, ENİ ve ENTEL gibi devlete ait önemli holding kuruluşları anonim şirketlere dönüştürülmüş ve IMI ve BNL'in yanı sıra yeniden yapılandırmalara başlanmıştır. Ayrıca demiryolu şirketi, devlet tekelleri ve telekomünikasyon sistemi anonim şirketlere dönüştürülmüştür.⁸⁷ IRI'nın bankacılık işletmelerinin özelleştirilmesi başarılı bulunmaktadır. Ulusal ve Uluslararası yatırımcılar özelleştirmeleri tamamlanan Credito Italiano ve Banca Commerciale Italiana'nın hisselerine büyük ilgi göstermişlerdir. İtalya'nın ikinci büyük bankası olan Banca Commerciale Italiana ile ülkenin önder bankalarından Mediobanca'nın

⁸⁴ Leaman, Jeremy, Regulatory Reform and Privatization in Germany, Privatization and Regulatory Change in Europe, USA, 1994, ss.27-30.

⁸⁵ Atasoy, a.g.y., s.210.

⁸⁶ CEEP, L'Entreprise Publique dans la Communauté Economique Européenne, Annales Du Ceep, Çev. Veysel Atasoy, 1987, Weissenbruch-Bruxelles, s.163.

⁸⁷ Çelebi, Işın, Yeni Bir Düzen Anlayışı-Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul 1995, s.296.

birleştirileceği şeklindeki bir gazetede yer alan iddialar BCI'nın hisse senetlerinde %6.4'lük artışlar meydana getirmiştir.⁸⁸

İtalya'da özelleştirme programının amaçları 4 ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan birincisi devlet borçlarının ödenmesi amacıdır. Özelleştirmeden elde edilen gelirlerden bütçe içinde bir fon oluşturulmakta ve bu fon daha sonra devlet borçlarının kapatılmasında kullanılmaktadır. İkinci hedef ise İtalyan ekonomisinin etkinliğini ve verimliliğini artırmaktır. Diğer bir hedef geniş bir hisse senedi piyasası oluşturmak ve finansal piyasayı büyütmektir. Son olarak ise İtalyan ekonomisini güçlendirmek hızla gelişen ve ilerleyen bir teknolojiye sahip olmak olarak gösterilmektedir.⁸⁹

İtalya'da özelleştirme hisse senedi satış veya şirket devri şeklinde olmaktadır. Daha çok tercih edilen metot hisse senedi çıkarılarak şirketlerin kısmen özelleştirilmesidir. Bu nedenle kamu şirketleri stratejik olanlar ve olmayanlar diye ikiye ayrılmakta, stratejik olarak kabul edilenlerde şirketlerde devlet kontrol unu elinde tutacak %51'lik hisse korunarak, hisse senedi satış yoluyla kısmi özelleştirme yolu tercih edilmektedir. Stratejik olmayan şirketlerin tamamı hisse senedi satışı yoluyla veya doğrudan satış yoluyla devredilebilmektedir.

Türkiye'ye gelen İtalyan Hazine Bakanı ODTÜ'de verdiği "İtalyan Ekonomisinde Özelleştirme" konulu konferansta şunları söylemiştir. "Gerçekten özel sektörün piyasa göstergelerine bakarak yapabileceği işler vardır, ama bunlar kısa vadeli işlerdir. Her ülkenin uzun vadeli menfaatleri, çıkarları vardır. Bunları özel sektöre bırakamazsınız. Bugün dünyada böyle bir cereyan esmektedir. Ama ben inanıyorum ki yarın bu cereyan galiba biraz ters dönecektir."⁹⁰

2. Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme

1980'den itibaren Doğu Avrupa ülkelerinde ekonomik ve siyasal alanda değişim süreci dikkati çekmektedir. Bu süreçte Doğu Avrupa ülkelerine hakim olan

⁸⁸ Glover, John, "Where Credit is Due", *Institutional Investor*, June 1997, s.80.

⁸⁹ Savano, Paola, "Privatization in Italy", *The Colombia Journal of World Business*, Vol 29, Number 1 1994-ss75-76.

⁹⁰ Önder, İzzettin: "Özelleştirme Çözüm mü Paneli", *Türk Harp İş Sendikası*, 18 Aralık 1993, Gölçük, s.24.

bürokratik ve aşırı merkeziyetçi yapı hızla çözülürken, ekonomik kimlik değişime uğramaktadır. Bu nedenle Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme programları ardi ardına hayata geçirilmektedir. Böylelikle sorunların çözülmesi ve batı tipi bir ekonomik hayatın bir an önce gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Ancak Devletin, ekonomik ve sosyal yapının en temel ve en belirleyici gücü olduğu bu toplumlarda özelleştirme salt ekonomik anlamda bir reform değil, aynı zamanda her şeye hakim olan bu merkezi aygıtın muazzam gücünün azaltılması, yöreselleşme ve genel anlamıyla toplumsal süreçlerde “devletsizleştirme” anlamına gelmektedir. Diğer taraftan toplumsal mülkiyetin ekonominin temel biçimi olduğu bu ülkelerde son kırk yıl içinde kayda değer bir sermaye birikimi oluşmamıştı.⁹¹ Bütün bunlara rağmen, özelleştirme Eski Rusya, Romanya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Makedonya, Macaristan, Polonya gibi 1990’ların başında geçiş ekonomisiyle yüzleşen ülkelerde üzerinde en fazla durulan konuydu.⁹²

Bilindiği gibi, Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde ekonomik işletmelerin hemen hepsi devlet mülkiyetindedir. Ayrıca sosyalist dünya dışındaki dış ticaretin çok sınırlı olduğu, ticaret ve hizmet sektörlerinin geri planda tutulduğu, firma ölçeklerinin serbest piyasa ekonomilerindeki benzerlerinden iki üç kat daha geri planda tutulduğu bir yapılanma söz konusudur. Bu ülkelerde, üretimin %80’ini devlet sektörü karşılamaktadır. Devletin sahip olduğu teşebbüslerin özel organizasyonlara dönüştürme işlemi yaklaşık 100 milyar doların üzerinde olan bir piyasa değerinin ve yine yaklaşık 20.000 işletmeyi içermektedir.

Doğu Avrupa ülkelerinden Polonya’da küçük işletmelerin %90’ı, açık artırmayla satılmıştır. Bu yöntemle Polonya, Macaristan, Çekoslovakya ve Slovak Cumhuriyetleri’nde el değiştiren şirket sayısı 200.000’i bulmaktadır.⁹³ Bölgedeki diğer ülkelere göre daha küçük bir devlet sektörü ve önceki reform girişimlerinin etkisiyle ortaya çıkmış bir reform geleneği olan Macaristan, ilk özelleştirme programını

⁹¹ Demirkan, Tarık, *Doğu Avrupa’da Özelleştirme*, Yapı Kredi Yay, “1. Baskı”, Nisan-1995 İstanbul, s.8.

⁹² Nellis, J., “Overall Look to Privatization Worldwide”, *Seminar in the World Bank*, Washington D.C. 1996, s.28.

⁹³ Güner, Nezih, “Doğu Avrupa’da Özelleştirme Uygulamaları”, *Görüş Dergisi*, Eylül 1993, s.56.

uygulayan doğu bloku ülkesidir.⁹⁴ Macaristan muhtaç olduğu yabancı sermaye gereksinimi de gözeterek işletmeleri yabancı ve yerli şirketlere satma konusunda oldukça ihtiyatlı davranmaktadır.⁹⁵ Rusya’da ise özelleştirilen kurumlarda çalışanların üç çeşit tercih hakkı bulunmaktadır. Birinci tercih hisselerin %25’inin bedelsiz alınabilmesi ve oy hakkı bulunmamasıdır. İkinci tercih hisselerin %51’inin şirketin o yılki defter değerinin 1.7 katı kadar nominal fiyattan satın alınabilmesidir. Üçüncü tercih ise, şirket yöneticilerinin iflasa gitmeyecekleri garantisi vermeleri halinde, hisselerin %40’nın çok düşük fiyattan satılmasıdır.⁹⁶ Doğu Bloku ülkelerinden sosyalizmden kapitalizme geçiş sürecini en hızlı yaşayan ülkelerin başında Bulgaristan gelmektedir. Bulgaristan’da önce özelleştirme uygulaması başlatılmış, yasa sonra çıkarılmıştır. Avrupa’nın en liberal yasası Bulgaristan’dadır. Bu yasa yurttaşlarla yabancıları ayırmış, yabancılara çok daha fazla olanak tanımıştır. Yerli yatırımcılar için bir işletmenin %60’nı almak mümkün iken bu oran yabancılar için %100’dür.⁹⁷

Özelleştirme konusundaki isteklere rağmen, bu ekonomilerin içinde buldukları liberal ekonomiye uygun olmayan politik ve kültürel yapı, özelleştirme konusundaki engellerden birisini oluşturmaktadır. Çünkü özelleştirmeye geçmek için ekonomik yapı ile politik ve kültürel yapının birleşmesi gereği üzerinde durulmaktadır. özel teşebbüsü ve rekabeti kimlik olarak kabul etmeden, özelleştirmeyi gerçekleştirmek ve serbest piyasa ekonomisi kurallarını uygulamak mümkün olmamaktadır. En önemli sorun ise, özelleştirilecek devlet işletmelerini satın alacak bir yerli sermaye birikiminin oluşmamış olmasıdır. Bu nedenle, bu ülkelerde özelleştirme faaliyetleri, biraz da uluslararası sermayenin ilgisine bağlı bulunmaktadır Ancak, bu ülkeler özelleştirmenin kurumsal alt yapısını oluşturarak kendilerine en uygun yöntemlerle ilerlemektedirler. Önemli bir nokta ise rekabetin oluşturulması için ciddi adımlar atılmaktadır. Çok büyük boyutlu ve tekel konumundaki devlet işletmelerinin küçük birimlere parçalanması, hem rekabeti olumlu etkileyen hem de özelleştirmeyi kolaylaştıran bir uygulama olmaktadır.

⁹⁴ Üstünkaya, Feza: “Macaristan’da Özelleştirme” Hazine Dergisi, sy.2, Nisan1996, s.117

⁹⁵ Özmen, Selahattin, “Özelleştirme Alanında Dünya’dan Görüntüler”, Maliye Yazıları Dergisi, sy. 27, Temmuz-Aralık,1990, s.8.

⁹⁶ Oktar, Suat, “Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Rusya Deneyimi”, Forum Dergisi, Şubat 1995, s.50-52

⁹⁷ Demir, A., Lütfi: “Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.15, sy. 169, Nisan 2000, s.90.

Diğer yandan özel sektörde hızla gelişmektedir. Kısaca özelleştirme, her şeyi çözecek sihirli bir anahtar olarak değil, kapsamlı bir değişim programının önemli bir ilk adımı olarak görülmektedir.⁹⁸ Bu yönüyle bu ülkelerde özelleştirme, tüm toplumsal yaşamın egemen kurumu olan devletin, başta ekonomik hayattaki etkisinin azaltılması, birey inisiyatiflerinin ve özgür dinamiklerin var olabileceği ve kendini yeniden var edebileceği ortamın garanti altına alınması olarak görülmektedir. Bu anlamda toplumsal sistemin değişiminde özelleştirme temel öneme sahip olarak görülmektedir.

3. Amerika Birleşik Devletleri'nde özelleştirme

Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu sektörünün ağırlığı % 15 civarındadır. Yani A.B.D. dünyada en az seviyede kamu işletmeciliği yapan ülkedir.⁹⁹ A.B.D.'de kamu sektörü kısmi bir sınırlamaya rağmen hacim olarak çok önemli bir yer tutmakta ve aynı zamanda federal devlet, mahalli hükümet ve belediye seviyesinde faaliyet göstermektedir.

Federal devletlerde, özellikle kent yönetimleri düzeninde özelleştirme hareketi çok eski tarihlere dayanmaktadır. Bu konuda en canlı örnek 1932 yılından itibaren çöp toplama işini, özel şirketlere bırakan San Francisco gösterilmektedir. Halen kentler ve federe devlet düzeyinde; su dağıtım, temizlik, genel park ve bahçelerin bakımı, kent içi taşımacılık hizmetleri, yangınla mücadele sokakların bakımı ve hatta hapishanelerin yönetimi geniş çapta özel kesime devredilmiş durumdadır. 1980'lerden itibaren yönetime gelen Başkan Reagan'ın yönetim politikası sınırlı sayıdaki devlet işletmesini özelleştirmek olmuştur. Bunu gerçekleştirmek için 25 Şubat 1982'de başkanlığa bağlı olarak Federal Devlet'in malı olan bazı mülkleri özelleştirme ile görevli bir çalışma grubu kurmuştur.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan özelleştirmelerin içinde posta hizmetlerinin, demiryolu taşımacılığı, ve sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesi özel bir önem arz etmektedir. Posta hizmetlerinde kamu servisinin pazardaki payı %12'lere kadar düşmüştür. A.B.D.'de özelleştirmenin yaygın uygulanmasının en önemli nedeni

⁹⁸ Güner, a.g.m., s.58.

⁹⁹ Atasoy, a.g.y., s.220.

maliyet faktörüdür. Bu maliyet tasarrufuna birde özel kesimce ödenecek vergiler eklenildiğinde özelleştirmenin net yararını görmek mümkündür. Bunun yanında özelleştirme sektörlerindeki rekabet ve verimliliği artırmıştır.¹⁰⁰ ABD’de bir diğer önemli özelleştirme, demiryolu taşımacılığı yapan Consolidate Rail Corporation (Conrail)’ın 1987 yılında özelleştirilmesidir. Satış, kongre tarafından blok olarak değil halka satılması koşuluyla kabul edilmiştir.

4. Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren Bütün dünya ülkelerini etkileyen özelleştirme akımı, gelişmekte olan Latin Amerika ülkelerinde büyük bir yankı uyandırmıştır. Bu ülkelerin içinde buldukları enflasyon ve kamu finansman dengesi sorunlarının, özelleştirme çalışmalarına hız verdiği bilinmektedir. Uluslararası finansman çevrelerinden borçlanma gereksinimi içindeki bu ülkelere borç vermek durumundaki kuruluşlar, paradan önce tavsiyelerde bulunmuşlar ve tavsiyelerinin yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri almışlardır. Sorunun en önemli çözüm yolunun devletin ekonomi içindeki ağırlığının düşürülmesi olduğu benzer durumdaki diğer ülkelere olduğu gibi Latin Amerika ülkelerine ifade edilmiştir. Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme daha çok dünya bankası tarafından fonlanmaktadır. Özelleştirme gittikçe yaygınlaşan borç-hisse takası (dept-equity swap) yoluyla yapılmaktadır. Bu alışveriş yöntemiyle Üçüncü dünya ülkelerine yüksek riskli krediler açmış durumdaki uluslararası bankaların, alacakları karşılığında borçlu ülkelerin varlıklarını devralmasına olanak tanınmaktadır.¹⁰¹

Dünyada özelleştirme uygulamaları ilk kez Şili’de başlatılmış olup, Şili özelleştirme değişim sürecine diğer ülkelerden önce girmiştir. Örneğin İngiltere, ekonomisini özelleştirmeye Şili’deki özelleştirme sürecinin önemli aşamaları geride kaldıktan sonra başlamıştır. Diğer Latin Amerika ülkeleri bu ülkenin deneyimlerinden yararlanmaya çalışmışlardır.¹⁰² 1980’li yıllarda Meksika, Arjantin ve Brezilya içine

¹⁰⁰ Akdiş, a.g.m., s.17.

¹⁰¹ Martin, a.g.y.,s.146.

¹⁰² Buchi,Herman, Şili’de Uygulamaları Özelleştirme Uygulamaları, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme, TÜSİAD Yay. İstanbul 1993, s.19.

düştükleri mali krizden kurtulmak amacıyla yoğun biçimde özelleştirme programlarını uygulamaya koymuşlardır. Alınan diğer ekonomik ve vergisel önlemleri destekler nitelikteki özelleştirme uygulamaları sonucu, Latin Amerika ülkeleri Brezilya dışında enflasyonu oldukça düşürmüş olmalarına karşın, hayat pahalılığı ve gelir dağılımı sorunları daha artmış bulunmaktadır.¹⁰³ Bu ülkelerden Arjantin, Meksika, Şili ve Brezilya'daki uygulamalar aşağıda değerlendirilmiştir.

a) Arjantin'de özelleştirme uygulamaları

Arjantin'de özelleştirme uygulamaları hızlı bir süreç takip etmiş ve bu yönüyle dikkatleri çekmiş bir çok programı içermektedir. Arjantin'de ilk özelleştirme girişimleri, 1983 yılı Aralık ayında Alfonsin iktidara geldiğinde başlamıştır. Ekonominin içinde bulunduğu bunalımları aşmak amacıyla IMF önerilerine uygun olarak hazırlanan Austral Planı çerçevesinde özelleştirme faaliyetlerine başlanacağı öngörülmüş, ancak bu plan başarılı olmamıştır. 1989 Temmuz döneminde iktidarı devralan, Carlos Menem hükümeti, enflasyon oranının yıllık % 3740 ve aylık % 200'e çıktığı, kamu sektörü borçlanma gereğinin % 18'e yükseldiği, bütçe açığının 1/3'nün kamu iktisadi teşebbüslerinden kaynaklandığı ve dış borç krizinin yaşandığı Arjantin'de acil bir istikrar programı başlatmıştır.¹⁰⁴ İstikrar programıyla birlikte bütün devlet kuruluşlarını içeren bir özelleştirme programı yürürlüğe konulmuştur. Aynı yıl ulusal havayolu şirketi olan Aerolineas Argentinos ve 5200 km'lik demiryolu ile ulusal telefon şirketinin % 60'ı özelleştirilmiştir.

1991 yılının başlarından itibaren yeni bir özelleştirme stratejisi izlenmeye başlanmıştır. Bu çerçevede özelleştirilecek kuruluşların mali yapılarının güçlendirilmesi, aşırı istihdamın önüne geçilmesi, rekabete uyum, yasal düzenlemelerin yapılması gibi konulara önem verilmiştir. Sonuç olarak 51 şirket satılmış 22 şirkete imtiyaz tanınmıştır. Üç şirketin hisse senetleri ulusal ve uluslararası tahvil piyasalarında dalgalanmaya bırakılmıştır. Gaz ve Elektrik sektörü, su dağıtımını ve bütün devlet yolları

¹⁰³ Şener, Orhan, Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları, Mess Yayınları, Ankara 1994, s.59.

¹⁰⁴ Collins, Joseph, - Lear, John: "Present of Pinochet" Multinational Monitor, Washington, Mayıs 1991, s.10-14.

özelleştirilmiştir. Özelleştirme sonucunda nakit olarak 8.7 milyar dolar gelir sağlanmıştır.¹⁰⁵

Arjantin uygulamalarının başarısı büyük ölçüde Carlos Menem'in kararlı politikalarından kaynaklanmıştır. Menem'in cesur icraatları arasında IMF'in desteğini alarak aktif özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesi, uzun zamandır yapılamayan bir devalüasyonun gerçekleştirilmesi, dünya bankasına olan borçların bir kısmının ödenmesi sayılabilir. Diğer taraftan, ticaret ve sanayide modernizasyonun gerçekleştirilmesi ve uluslar arası rekabet gücünün artırılmasını amaçlayan Menem, tüm ithal ve ihraç kotalarını kaldırmış, gümrük işlemlerini kolaylaştırmış, döviz ticareti liberalleşmiştir. Finans sektöründe yeniden yapılanmaya giden Menem, sermaye piyasasının gelişmesi amacıyla hisse ve borç alımlarıyla ilgili transfer işlemlerini her türlü vergi ve harçtan muaf hale getirmiştir. Devletin zor durumdaki bankalara yardım uygulamaları durdurulmuştur.¹⁰⁶ Arjantin özelleştirme uygulaması genelde başarılı olarak değerlendirilmektedir.

b) Meksika'da özelleştirme uygulamaları

Bir Güney Amerika ülkesi olan Meksika'da özelleştirme faaliyetleri ekonomik krizin patlak verdiği 1982 yılına kadar dayanmaktadır. Özelleştirme programı 1983 yılında o dönemdeki IMF istikrar programının bir parçası olarak başlamıştır. 1970'lerde ekonominin her kesiminde faaliyet gösteren ve GSMH'nin % 12.6'sını üreten 1155 kamu kuruluşu, kamu sektörünü oluşturmaktadır.¹⁰⁷ İlk önceleri çok küçük ve gerekli olarak önemsiz firmalara yönelik olarak uygulanan özelleştirme programı, daha sonra sık aralıklarla yapılan daha büyük ve karmaşık firmaların özelleştirilmesiyle tam kapsamlı bir programa dönüşmüş ve kamuoyundan destek görmüştür.

Özelleştirme faaliyetleri, 1989'da Salinas hükümetiyle birlikte ivme kazanarak devam etmiş ve özelleştirme programı ticarete serbestleşmeyi, dış borç ödemelerinin ertelenmesine ve iç pazarın serbestleştirilmesini içeren yapısal bir reform paketinin bir

¹⁰⁵ Sanchez, Juan, C., "Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları", Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Sempozyumu, TÜSİAD Yay. İstanbul 1993, ss.41-44.

¹⁰⁶ Sariaslan, Halil, - Erol, Cengiz, Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi, Ankara 1993, s.27.

¹⁰⁷ ... Meksika ve Arjantin'de Özelleştirme Uygulamaları, Görüş Dergisi, Eylül-1993, s.38.

parçası olarak uygulanmıştır. Özelleştirmenin önemli bir bölümü doğrudan satış şeklinde yapılmış ve hizmet kesimindeki havayolları, telefon şirketi gibi bazı devlet monopollerini de kapsamıştır.¹⁰⁸ Meksika özelleştirme uygulamaları ile 1991 yılına kadar, KİT'lerin 940 tanesini tasfiye etmiş, birleştirmiş veya satmıştır. Bunların toplam değeri Meksika GSMH'nin % 6'sı olan 14 milyar Dolara eşittir. Özelleştirmeden elde edilen gelirler, önceleri ekonomiyi beklenmedik şoklara karşı korumak için özel bir hesapta tutulmuştur. Mali açıdan güçlü bir konuma gelindiğinde ise iç borçlar ödenmiştir. Bu yolla 1988 yılında GSMH'nin % 29.2'sini oluşturan yurt içi kamu borçları, 1991 yılı itibariyle % 17'ye indirilmiştir.¹⁰⁹ Meksika kapsamlı ve istikrarlı bir paketle hem kamunun ekonomideki ağırlığını azaltmış, hem de elde ettiği özelleştirme gelirleri ile enflasyon, faiz oranları ve kamu borç yüklerinde belirli bir gerileme sağlamıştır. Bu nedenle başarılı bir özelleştirme programına örnek olarak gösterilmektedir.

Ancak bunların yanında Meksika özelleştirme deneyiminde ortaya çıkan olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Özelleştirme sonrası yaşanan tekelleşmeler bunların başını çekmektedir. Özelleştirme sonucunda ortaya çıkan yerli ve yabancı tekeller ekonomideki ağırlıklarını bir hayli artırmışlardır. Özelleştirme sonrasında yaşanan tekelleşme eğilimlerine paralel olarak, Meksika'da önemli boyutlarda bir güç dengesi değişikliği yaşandığı bilinmektedir. Meksika kriz ortamından çıkarak tekrar büyüme ortamına geçmeyi başarmıştır. Ancak bu başarının maliyetine giderek dış dinamiklerin yönlendirdiği bir ekonomiye girmesi şeklinde kendini göstermektedir. Reform ve özelleştirme programı çerçevesinde zaten bozuk olan görel bir gelir dağılımının olumsuz yönde etkilendiği, ancak fakirliği ve sefaleti hafifletecek bazı çarpıcı önlemlerinde alınmış olduğu gözlenmiştir.¹¹⁰

¹⁰⁸ Akdiş, a.g.m., s.22.

¹⁰⁹ Herzog, Jesus, Silva, "Meksika'da Özelleştirme Uygulamaları", Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Sempozyumu, TÜSİAD Yay. Ekim-1993, İstanbul, ss.35-38.

¹¹⁰ Karataş, Öniş, a.g.y., s.100.

c) Şili’de özelleştirme uygulamaları

Geniş kapsamlı ilk özelleştirme uygulaması, dünyada ilk kez Şili’de gerçekleştirilmiştir. Ancak, Şili uygulaması diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, oldukça farklı özelliklere sahip olduğu görülür. Şili’de özelleştirme girişimi, sosyalist Allende Hükümetinin ekonomik politikasına bir reaksiyon olarak ortaya çıkmıştır. Özelleştirmenin ekonomik dayanağı ise Milton Friedman’ın Şikago ekolünün parasalcı yaklaşımı olmuştur.¹¹¹ 1973 yılında General Augusto Pinochet’in liderliğinde yapılan darbe ile daha önce seçimle iktidara gelmiş bulunan Salvador Allende hükümetinin devrilmesi, Şili ekonomisinde özelleştirme ve yeniden yapılanma yolunda son derece radikal bir devrim hamlesinin başlatılmasına yol açmıştır.¹¹²

Şili özelleştirmesinin son aşamasını 1985 sonrası kamu kesiminde kalan 40 büyük sanayi işletmesi ve teşebbüsü oluşturmaktadır. Şili özelleştirmesinde dört metot kullanılmıştır. Bunlardan birincisi, hisselerin halka satışı (Capitalismo Papular), ikincisi emekli fonları kullanılarak hisselerin çalışanlara satılması (Capitalismo Laboral), Üçüncüsü, mülkiyetin dolaylı yollardan işçilere devri (Capitalismo Institucional) ve son olarak hisselerin borsada satışıdır. (Capitalismo Tradicional). Ayrıca çok sayıda işletmede büyük holdinglere ve yabancı sermayeye özel olarak satılmıştır. Özelleştirmede kullanılan bu metotlar dört aşamada gerçekleştirilmiştir. Bunlar, önce Allende tarafından ulusallaştırılan teşebbüslerin 240’ı hiç bir bedel ödemediği tekrar eski sahiplerine iade edilmiştir. İkinci aşamada 1975-1983 yılları arasında 110 teşebbüs daha özelleştirilmiştir. 1982-1983 dönemindeki mali kriz, Şili’de yeniden devlet müdahalelerini gündeme getirmiş ve özelleştirilen işletmelerin bir bölümü devlet kontrolü ve düzenlemesi altına alınmıştır. Bu işletmeler, özelleştirmenin üçüncü aşaması olan 1985-1986 yılları arasında ikinci defa özelleştirilmiştir. Şili özelleştirmesinin son aşamasını 1985 sonrası kamu kesiminde kalan 40 büyük sanayi işletmesi ve teşebbüsün satışa arzı teşkil etmektedir.¹¹³ Şili’de ilk olarak çelik şirketi

¹¹¹ Glade, William, “Privatization of Public Enterprises in Latin America”, ICS Press, San Francisco, January 1991, s.75.

¹¹² Yener, Ergün, “Özelleştirme ve Ekonomik Yeniden Yapılanma Deneyimleri: Arjantin, Şili, Brezilya”, İşletme ve Finans Dergisi, sy. 72, Mart-1992, s.27.

¹¹³ TOBB, a.g.r., s.55.

çalışanlara devir yöntemiyle özelleştirilmiştir. daha sonra telefon kuruluşlarından olan CTC özelleştirilmiştir. Emeklilik fonu şirketin % 8'ini satın almış, hükümet ve diğer işçilerde % 12'sini satın almışlardır. Bir elektrik kuruluşu olan DESA'da özelleştirme tüm emeklilik fonlarının ve çalışanların katkılarıyla gerçekleşmiş ve bu şekilde çok dağınık bir mülkiyet ortaya çıkmıştır.¹¹⁴

d) Brezilya'da özelleştirme uygulamaları

1965-1980 yılları arasında ortalama % 9'luk bir büyüme hızı gerçekleştiren Brezilya 1980'de girdiği ekonomik krizle dış borçları ikiye katlanmış, yatırımları durmuş, yıllık % 1000 aşan bir enflasyonla mücadele etmek durumunda kalmıştır. Brezilya'da 1995 yılı sonunda, Petrobras Petrol Şirketi'nin 5 milyar adet hissesini ülke çapındaki 15.000 banka şubesi ve 20 kamu kuruluşunda gerçekleştirilen özelleştirme ile 3.2 milyar dolar gelir elde etmiştir. Özelleştirilen kuruluşlar, kimya, petro-kimya, demir çelik gibi sektörleri kapsamaktadır.¹¹⁵ Ancak 1990'lara kadar uygulanan ekonomik programlar başarılı olmamıştır. 1990 yılında serbest piyasa ekonomisini gerçekleştirmeyi amaçlayan "Collor Planı" denilen "Yeni Brezilya Planı" gündeme gelmiş, geniş çapta özelleştirme uygulamaları bu planla birlikte başlamıştır.¹¹⁶

5. Diğer ülkelerde özelleştirme

Dünyada 1980'li yıllarda sermayenin mülkiyeti açısından çok büyük iki değişim olgusu yaşandı ve halen de yaşanmaktadır. Bunlardan birincisi mülkiyeti kamuya ait olan ekonomik kuruluşların özel kesime aktarılması ya da yaygın deyimıyla özelleştirmedir. Bu süreç, İngiltere başta olmak üzere gelişmiş kapitalist ülkelerle kimi az gelişmiş/gelişmekte olan ülkelerde uygulama alanı buldu. Diğer mülkiyet değişimi ise daha çok sarsıcıydı; özelleştirmeden öte, siyasal ve toplumsal boyutlarıyla anlam kazanıyordu; bu, SSCB ve Doğu Avrupa'da kamu mülkiyetini esas alan düzenin Çöküşüdür.¹¹⁷ Dünyada sermaye mülkiyeti açısından yaşanan bu iki köklü değişim

¹¹⁴ Buchi, Hernan, "Şili'de Özelleştirme Uygulamaları", Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, TÜSİAD Yay, İstanbul 1993, s.30.

¹¹⁵ Akdiş ,a.g.m., s.23.

¹¹⁶ Suiçmez, Halil, "Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları", İşletme ve Finans Dergisi, Yıl 8, Sy. 84, Ankara 1993, s.32.

¹¹⁷ Kepenek ve Yentürk, a.g.y.,s263.

kalkınma ve büyüme sürecinde olan ve gelişmiş çoğu ülkede etkisini gösterdi. Buna Dünya Bankası, IMF gibi uluslararası kuruluşların ve sermaye çevrelerinin etkisi eklenince özelleştirme Dünya kamuoyunun gündeminden düşmedi. Ülkelerin siyasal yapısına, gelişmişlik düzeyine sosyal, ekonomik ve mali yapısına bağlı farklılıklara rağmen özelleştirme rüzgarı ile karşı karşıya kaldılar. Bu rüzgar doğal olarak özelleştirme biçimi, süreci, temposu ve sonuçları ile ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

II. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

A. Türkiye'de KİT'lerin Özelleştirilmesine İlişkin Tartışmalar

KİT'lerin oluşumunda geçerli olan pek çok neden olduğu bilinmektedir. Yakın zamanlara kadar bu nedenler, ekonomik, sosyal, politik, mali, askeri, kültürel, tarihsel, doğal kaynakların rasyonel kullanılması, gelişmeyi başlatmak, dar boğazları aşmak, atıl kapasiteleri kullanmak, harp tazminatı gibi nedenlerdir. Günümüzde ise çevre kirliliğini önlemek, bölgesel denge sağlamak, iş güvenliğini geliştirmek, büyük ekonomik güçler karşısında ülkeyi korumak gibi etkenler KİT oluşumunun nedenleridir. Özellikle KİT'lerin ideolojik nedenlerle oluşturulmadığı ülkelerde en önemli oluşum nedeni üretim yetersizliğinin giderilmesidir. Türkiye'de KİT'lerin oluşumunda etken olan bu amaç diğer pek çok ülke içinde bir derece geçerlidir.¹¹⁸ Ayrıca B.M. kalkınma programının İnsansal Kalkınma Raporu şu görüşlere yer vermektedir. Bugünkü dağılımıyla; dünyadaki ekonomik kaynaklardan yararlanma fırsatlarından yoksul ülkeler çok az pay alabilmektedirler. Bundan da kötüsü, borç servisi yoluyla önemli miktarda kaynak yitirmektedirler. 1983-1989 döneminde, borç veren varlıklılar, kalkınan ülkelere açılmış uzun vadeli kredilerden net olarak 242 milyar doları tekrar kendilerine aktarmışlardır. Bu anlamda Dünyada yoksullara karşı bir savaş açılmış bulunuyor. Borçlar, varlıklıların yoksullardan daha önceleri ancak savaş yoluyla elde edebileceklerini barış içinde elde etmesini sağlamaktadır. Mali bağımlılık, ucuza mal kapatma, ekonomik varlıkların denetimi büyük bir kudret. 1982'den beri, dünyanın

¹¹⁸ Özmen, Selahattin, Türkiye'de ve Dünya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi, İstanbul 1987, s.13.

yoksulları, kredi ve yardım vb şeklinde aldıklarının üstüne, fazladan bir 450 milyar dolar daha varlıklı kesime ödemiş bulunmaktadır.¹¹⁹ Bu yönüyle yeni dünya düzeni öncelikle gelişmiş kapitalist ülkelerin sorunlarını çözmeyi hedeflemektedir.¹²⁰ Yeni liberal söylemin 1970’li yıllarda gelişmiş ülkelerdeki ekonomik durgunluklar üzerine gündeme gelmesi bunu doğrular niteliktedir.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi ile ilgili tartışmalarda aşağıda sıralanan sorulara verilen yanıtlar önem arz etmektedir.

- Kamu iktisadi teşebbüsleri özel teşebbüsten daha fazla mı çevreyi kirletmektedir?
- Dünyada ve Türkiye’de özel teşebbüs bölgesel dengesizlikleri gidermekte etkin midir?
- Türkiye’de özel teşebbüs, büyük ekonomik güçler karşısında ulusal çıkarları ne ölçüde koruyacaktır?
- İş güvenliğinin gelişmesi ve korunmasında özel sektör daha etkin midir?
- Tüketicinin korunması piyasa koşullarında daha mı güçlüdür?

Daha artırılması olanak dahilinde olan bu soruların yanıtları sonuç bölümünde verilecektir. Ancak, toplumun organize şekli olan her devletin ekonomik yapısı içinde, piyasa ekonomisinin bazı hususlardaki olanaksızlığını ve yetersizliğini gösteren diğer bir ekonomik kesime gereksinim vardır.¹²¹ Bu ise kamu ekonomisi kesimidir. Özelleştirme devletin hiçbir şeyi, özellikle ekonomik işletmeciliği doğru dürüst yapamayacağı bahanesiyle yapıyorsa, devletin o zaman özelleştirmeyi düzgün yapacağı beklenemez.¹²²

¹¹⁹ Martin, Brendan, In the Public Interest? Privatization and Public Sector Reform, Çev. Osman Ç., Deniztekin, Özelleştirme Kimin Çıkarına, “1. Baskı”, İstanbul 1995, s.59.

¹²⁰ Aksoy, Şinasi: “Özelleştirme Yeni Dünya Düzeni Karşısında Türkiye”, Açık Oturum, 14.Ocak 1995, Ankara, Türk Harp İş Sendikası Yay., s.24.

¹²¹ Nadaroğlu, a.g.y., s.12.

¹²² Kızılyallı, Hüsnü: “Özelleştirme ve KİT’ler”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.36, Kasım 1999, sy.11, s.24.

Ayrıca, KİT'leri özelleştirmenin dönemlere ve ülkelere göre değişen çeşitli amaçları vardır. Bu amaçları değişmez olarak görmek hatadır. Amaçlar, nitelik ve nicelik olarak değişebilir. Genel olarak, özelleştirme politik tercihlere dayanır. Demokratik ülkelerde zaman zaman gerçek pratik gereklerin ürünü olan özelleştirmeler olmaktadır. Temelde özelleştirmenin işletmecilik açısından gerçekçi mantıkları olabilir. Özellikle gelişmeleri belli bir aşamaya ulaşmış olan ülkeler kendi koşullarını önyargılardan uzak değerlendirerek aşktan veya nefretten sıyrılmış biçimde alan kaydırmaları biçiminde özelleştirmeye giderek sınırlı olan kaynakların kullanımında rasyonellik elde edebilirler.¹²³

Diğer taraftan politik değişim süreci iktisadi değişim sürecinden daha karmaşıktır. Politik değişimde, değişime önsel olan, kuramsal bir anlaşma ve buradan ortaya çıkan “anayasal düzen” mevcuttur. İktisadi değişimde ise basit bir yasal düzenleme yeterlidir. Kamusal tercihler yaklaşımında, kurallar seti veya anayasa kavramı önem taşımaktadır. Şöyle ki, burada kamu çıkarını düşünen ahlaki olarak daha üstün bir aktör olmadığı için, kurallar çok büyük önem kazanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, tam rekabet piyasası ile analogik olarak ifade edilen biçimiyle idealleştirilmiş koşulları ancak böyle bir anayasa sağlayabilir. Bu noktada “Buchanan’a göre, iktisatçının rolü politika önerileri getirmek değil, farklı kurallar setlerinin (anayasal çerçevelerin) karşılaştırmalı analizini yapmak ve politik sistemin yozlaşmasını önleyecek kurumsal ve anayasal reformlar önermek olmalıdır.”

İktisadi değişimde, yalnızca iki taraf olduğu halde, politik değişim topluluğun tüm üyelerini kapsamaktadır Çünkü kamusal kararların emplikasyonları tüm topluma yayılacaktır. Demokratik toplumlarda bu kararlar oylama yoluyla alınmaktadır. İşte bu noktada, yukarıda sözü edilen idealleştirilmiş koşulları sağlamaya en yakın oylama kurallarının araştırılması, kamusal tercihler ekolu içinde oldukça önemli bir yer teşkil etmektedir¹²⁴ Diğer taraftan denetimsiz devlet gücünün demokrasiye, toplumsal refaha verebileceği zarar, açıkça şiddetli biçimler alabilir. Denetimsiz piyasa güçlerinin etkileri

¹²³ Özmen, a.g.y., s.12.

¹²⁴ Kirmanoğlu, Hülya, “Kamusal Karar Alma Süreci İçinde Borçlanma ve Açık Bütçe Tercihleri ” İstanbul Üni. SBE. (Yayınlanmamış Doktora Tezi) İstanbul 1989, s.35.

ise göze daha az batmakla beraber, daha az zararlı değildir.¹²⁵ Ayrıca, Günümüzün globalleşen ilişkiler koşullarında finansal liberalizasyon ve özelleştirme/yabancılaştırma uygulamaları Türkiye gibi çevresel konumlu ekonomileri yarı sömürge durumuna indirgeyebilecek politikalar olarak gelişmektedir. OECD ülkeleri ilgilileri tarafından oldukça gizli bir ortamda tartışılan çokuluslu yatırım anlaşması, (MAİ) güçlü merkez sermayenin çıkarlarını ön plana alan ve çevresel ekonomileri sömürmeye yönelik bir düzenin anayasası olarak ortaya çıkmaktadır. Tam bağımsızlık ilkesi ile bu gelişmeler fazla uyumlu bir görüntü sergilememektedir.¹²⁶ Gerçekten globalleşmeye iktisadi açıdan bakıldığında, ulusal ekonomilerin dünya ekonomisi ile bütünleşmesi olarak ele almak olasıdır. Ancak burada bilenecek gereken nokta bu bütünleşme sürecinin serbestlik temeline oturmasıdır. Globalleşme veya küreselleşme süreci bu nedenle ulusal ekonomi ve iktisat politikalarının ağırlıklarını kaybettikleri bir süreç olarak ortaya konulmaktadır.¹²⁷

Türkiye'deki özelleştirme tartışmalarını eski bir İngiliz Başbakanı olan Mac Millan'ın özelleştirme ile ilgili şu tespiti ile kapatılabilir. "Özelleştirme bir ailenin evdeki gümüş eşyayı satmasına benzer. Gümüşler satılır, evin borcu ve diğer gereksinimleri karşılanır, ancak gümüşler elden gitmiştir. Belki sonra evin en güzel mobilyalarına sıra gelecektir. Ama daha sonra?"¹²⁸

1. Özelleştirmeye uluslararası finans çevrelerinin yaklaşımı

Günümüzde uluslararası finans kuruluşlarının ve gelişmiş kapitalist ülkelerin inisiyatifi çerçevesinde kapitalist sistem ile "entegrasyon" programları başlatılmış durumdadır. Ekonomik reform programlarının en temel bileşenlerini devletin ekonomik yaşamdaki egemenliğine son verilmesi; devlet elinde bulunan işletmelerin verimsiz olanların kapatılması, kalanların özelleştirilmesi; çeşitli sosyal harcamalara yapılan devlet sübvansiyonlarının sonlandırılması; kamu ve özel sektör haklarının yeniden

¹²⁵ Martin, a.g.y., s.16.

¹²⁶ Önder, İzzettin: "Cumhuriyetin Ekonomik Hikayesi", Türkiye Günüğü, Yıl 1998, sy. 23-24, s.3315.

¹²⁷ Khor, M., Globalization and South: "Some Critical Issues", Çev. Kuter Ataç, H.Ü.İ.B.F Dergisi, C.18, sy.1, Ankara 2000, s.96.

¹²⁸ İyibozkurt, Erol, Güncel Ekonomik Sorunlarımız, Küreselleşme ve Ekonomimiz, Ezgi Kitapevi, 4. Baskı, Bursa 1997, s.298.

düzenlenmesi gibi adımlar oluşturmaktadır. Bu reformların gerçekleştirilmesi karşılığında ciddi gerilemeye girmiş olan ekonomilerin bir ölçüde olsa hareketlendirilmesine yarayacak kapitalist dış yardımların garantisi verilmektedir.¹²⁹ Bütün bunlar, yeni bir dünya düzeni; yeni bir ekonomik model, bu modele uygun bir finans sistemi öngörmektedir. Başta Dünya Bankası ve IMF olmak üzere ABD'nin güdümündeki uluslararası finans örgütleri yeni dünya düzeninin bu gereksinimlerine yanıt verebilmek için özel işlevler üstlenmiştir.¹³⁰ Bu özel işlevleri gelişmiş ülkelerdeki aşırı üretim yapan uluslararası şirketler ve kuruluşlar istemektedir. Çünkü, kendi pazarlarını genişletmenin tek yolu, aynı anda gelişmekte olan ülkelerin iç üretim zeminlerinin altını oymaktan ya da onları tahrip etmekten, yani iç pazara yönelik yerli üretimin bu bağınyı koparmaktan geçer. Bu sistemde, gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarını artırmaları yurtiçi alım gücünün düşmesine bağlıdır. Yoksulluk, arz tarafının bir girdisidir. "Yükselen piyasalar", geçmişte var olan üretim sisteminin eşzamanlı olarak değiştirilmesi aracılığıyla açılır, küçük ve orta ölçekli girişimler ya iflasa itilir ya da küresel bir dağıtımcı için üretmeye zorlanır, devlet girişimleri ya özelleştirilir ya da kapatılır, bağımsız tarım üreticileri yoksullaştırılır.¹³¹

Türkiye'nin teknoloji üretmedeki gururu olarak kabul edilen ve örnek özelleştirme uygulaması ile özelleştirilen Teletaş'ın akıbeti özelleştirme karşıtı görüşleri haklı çıkarmaktadır. Teletaş'ın %65'ini ele geçiren Alcatel-Bell şirketi yöneticileri, "Teletaş"ı öldürmek için aldıklarını böylece Asya pazarındaki rakiplerini yok ettiklerini açıklamışlardır. Konkordato ilan etme noktasına gelen Teletaş, yabancı sermayeye açık özelleştirmenin sonuçlarını ortaya koyma bakımından ilginç olmuştur. Teletaş uluslararası bir şirkete yem edilmiş, teknoloji ve sermaye transferi bir yana şirket kapanma noktasına gelmiştir.¹³² Özelleştirme ve ticarileştirme, dışarıdan Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlar ya da içeriden ulusal hükümetler tarafından egemen seçkinler

¹²⁹ Roberts, J. L., - Mierzewski, P. Health and Healed Care Finance Options For Reform-Towards a Healed for All Perspective, Çev. İlker Belek, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy. 62 (Temmuz-Ağustos 1994) s.90.

¹³⁰ Özdemir, Musa: "Özelleştirmenin Asıl Amacı", Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy.62, (Temmuz/Ağustos 1994), s.41.

¹³¹ Chossudovsky, Michel, Yoksulluğun Küreselleşmesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü, Çev. Neşenur Domanıç, Çivi yazıları, İstanbul 1999, s.17-18.

¹³² Alper, Yusuf, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Ankara-1994, s.91.

sınıfının yararına zorla kabul ettirildiğinde, servetin büyük ölçüde belli merkezlerde toplanmasına ve denetim gücünün siyasal sorumluluk alanının ötesine, uzak da ki kuruluşlara aktarılmasına neden olmaktadır. Sanayi ve Tarım stratejisinin ana kumandaları, dünya piyasasına hakim olan güçlü şirketlerin oluşturduğu çıkar çevresine teslim edilmekte ve ulusal devletlerin ve yerel toplulukların kendi ekonomik, toplumsal ve çevresel gelişmelerini biçimlendirmesi olanaksız hale getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin öncelikleri ve etosu, yani toplumsal bir kurum olarak özellikleri ticarileştirilince, insanların gereksinimleri ekonomik ve sosyal haklar çerçevesinde değil, satın alma güçleri çerçevesinde tanımlanmaktadır.¹³³ Bu manada kamu reformunun hedefi, kamu hizmetlerinin niteliğini yükseltmek değil; ucuzlatmak, ulus aşırı şirketlere yeni pazarlar açmak ve kamu finansmanını sosyal hizmetlerden özel sektör teşviklerine ve borç servisine kaydırmak olmuştur. Bunların yanında ekonomik ve mali kriz içindeki az gelişmiş veya kalkınmakta olan ülkelere IMF verdiği kredilerin bir koşulu olarak ülkelerin bir kaç ay içinde bütün kurumsal yapılarını kökten değiştirmelerini talep edip, dünyadaki hiçbir hükümetin yapamayacağı bir şeyde ısrarcı olarak, paniğin beslenmesine kesin bir biçimde yardımcı olmaktadır¹³⁴. Bütün bunların sonucunda doğal olarak uluslararası finans çevreleri özelleştirmeyi ve ticarileştirmeyi yaygınlaştırmak için elindeki tüm olanakları bu yönde kullanmaktadır. Türkiye’de ise 1980 sonrası başlatılan uluslararası ekonomik ilişkilerdeki serbestleştirme olgusu, 1990 döneminde hızlanarak devam ettirildi. Türk parası 32 nolu KHK ile konvertibil hale getirildi ve Türkiye sermaye hareketleri açısından en serbest ülkelerden birisi haline getirildi Söz konusu kararname yürürlüğe girerken ithalat fonları düşürüldü ve mali piyasalarda serbestleştirildi. Döviz, TL’nin tam ikamesi oldu. Sermaye hareketlerinin ve mali piyasaların serbestleştirilmesi sonucu döviz kurları artı cari işlemler bilançosu açıklarına veya fazlalıklarına bağlı olarak değişen bir anahtar değişken değil, sermaye hareketlerinin belirlediği bir fiyat haline dönüştü.¹³⁵ Yabancı sermayenin Türkiye’ye girişini hızlandırmak açısından özelleştirme politikasından bir araç olarak

¹³³ Martin, a.g.y., s.14.

¹³⁴ Krugman, Paul, The Return Of Depression Economics, Çev. Neşenur Domaniç, Bunalım Ekonomisinin Geri Dönüşü, “2.Basım”, Literatür Yayıncılık, Haziran-2001, s.xvi.

¹³⁵ Kazgan,Gülten, Yeni Ekonomik Düzende Türkiye'nin Yeri, Altın Kitapevi, İstanbul 1994, s.203.

yararlanılmaktadır.¹³⁶ Sermaye girişleri sonucunda, bir çok gelişmekte olan ülkede yerel para değerlenmiş ve büyüme süreci hızlanmıştır. Sermaye girişleri gelir ve ikame etkileri ile özellikle tüketim ve yatırım harcamalarında artışa neden olmuş, ithalat hızlanmıştır. Ancak yerel paradaki değerlenme ihracat artışını sınırlamış ve cari işlemler dengesini olumsuz yönde etkilemiştir. Bankacılık sistemi sermaye akımları için aracılık görevi görmesi ve sterilizasyon ve kur değişmelerini düzenleyen politikalar nedeniyle bazı risklerle karşı karşıya kalmıştır. Diğer taraftan bir çok ülkede yurt içi banka likiditesi genişlemiş ve kredi hacmi artmıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda, sermaye hareketlerini serbestleştirmiş ve küresel mali sisteme bütünüyle entegre olmuş gelişmekte olan ülkelerde yaşanan Finansal krizler artmıştır.¹³⁷ Bir çok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi son yıllarda Türkiye ekonomisine olan etkileri Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizlerinde kendini göstermiştir.

2. Özelleştirmeye Türkiye'deki sermaye çevrelerinin yaklaşımı

Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk halkının en önemli kazanımların ve birikimlerinden olan KİT'lerden en fazla istifade eden grubun sermaye çevreleri olduğu bilinmektedir. Gerçekten KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlerden gerek ara girdi olarak, gerekse teknoloji transferinde ve yetişmiş insan gücü temininde kullanıldığı ve öncü olduğu, tüm sermaye çevrelerince kabul edilmektedir. KİT'lerin kuruluş gerekçeleri arasında sayılan sermaye birikiminin yetersizliği, günümüzde belli ölçülerde sağlanmıştır. Bu yönüyle KİT'lerin diğer fonksiyonları göz ardı edilerek daha önce dolaylı olarak hizmet ettikleri sermaye çevrelerine bugün doğrudan doğruya aktarılmaları için uluslararası finans ve sermaye çevreleri ile işbirliği yaparak ellerindeki tüm olanakları kullanmaktadırlar. Özelleştirme yanlılarınca özelleştirmenin politik yönü ayrıca demokratik toplumu güçlendirir ve ekonomik gelişmede özel sektörün rolünü artırır. Bu nedenle özel yatırımcılar birey olarak, şirket veya kurum

¹³⁶ Altıntaş, Halil: "Dünyada ve Türkiye'de Özelleştirmenin Mikro ve Makro Ekonomik Etkileri", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.12, sy.131, Şubat 1997, s.49.

¹³⁷ Güven, Samih: "Sermaye Hareketlerinin Nedenleri, Etkileri ve Türkiye Örneği", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.16, sy.185, Ağustos 2001, s.195.

olarak özelleştirme programını desteklerler.¹³⁸ Türkiye’de sermaye çevrelerinin sözcülüğünü yapan TİSK’in yaklaşımına göre Türkiye’de “özelleştirme yapılmalı mı yapılmamalı mı” tartışması çoktan aşılmış; özelleştirmenin en etkin, en karlı, hızlı ve aynı zamanda kontrollü şekilde nasıl yapılabileceği sorusuna yanıt bulma aşamasına gelmiştir.¹³⁹ Ancak uygulamada demokratik kitle örgütlerinin en önemlilerinden olan sendikaların tüm dünyada özelleştirmelerden olumsuz etkilendiği bilinmektedir.

B. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Karşılaşılan Sorunlar

Türkiye’de kamu mal varlığının çok geniş bir alanı kapsaması özelleştirme programının kapsamlı olmasını sağlamıştır. Doğal olarak böyle bir programın uygulanmasında bir çok sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bunlardan bazıları Türkiye’nin yapısında uzun yıllardan beri süre gelen sorunları içermektedir. Diğerleri ise özelleştirme stratejileri ve uygulamaları ile ilgilidir. Özelleştirme sürecine ilişkin temel sorunlar toplu olarak aşağıdaki şekilde sıralanabilir.

- Özelleştirme öncesi gerekli yasal altyapı çalışmalarının yetersiz olması,
- Özelleştirme konusunda kamuoyunun yeterince bilgilendirilmemesi,
- Özelleştirme sonrası istihdam konusundaki belirsizlikler sonucu çalışanların huzursuzluğu ve bu nedenle özelleştirme çalışmalarına yaklaşımları,
- İstenilen şeffaflık düzeyinin sağlanamaması ve özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların ekonomik ve sosyal ölçütler dikkate alınarak belirlenmek yerine tamamen siyasi kararlarla belirlenmesi,
- KİT’lerin anonim şirket statüsüne dönüştürülmesinin zaman alması,
- KİT’lerin muhasebe kayıtlarının uluslararası standartlara uygun olmaması nedeniyle yaşanan güçlükler,

¹³⁸ Viravan, Amnuay: “Özelleştirme:Mali Seçenekler ve Fırsatlar” Çev. Tülay Yücel, Maliye Dergisi, (Eylül-Ekim 1991), s.54.

¹³⁹ TİSK, Özelleştirmenin Neresindeyiz ?, TİSK İnceleme Yayınları, No:24, Ankara 1999, s.18.

- Siyasal yaklaşımların özelleştirmeye farklı bakış açılarının ortaya çıkarttığı sorunlar,
- Türkiye’de sermaye piyasasının yeterince gelişmemesi ve yeterli sermaye birikiminin olmaması,
- Özelleştirme sürecinde birimler arasında yetki karmaşası olması ve gerekli yetkilerle donatılmış bir kurumun zamanında oluşturulmaması.

Özelleştirmeden önce bir rehabilitasyona ve hatta modernizasyona tabi tutularak piyasa koşullarına göre güçlendirilmesi kaçınılmaz olan kuruluşların kamu ortaklığı idaresine devredilmesiyle bu konularda başarı sağlanamamaktadır. Oysa kamu ortaklığı idaresi bu konuda rehabilitasyon faaliyetlerini yürütülebilir bir yapıya sahip olmadığından kuruluşlar sorunları ile belirsizlik içinde baş başa kalmaktadırlar.

Karlılık ve verimlilikleri oldukça düşük olan KİT’lerin hisseleri veya varlıklarının halka, çalışanlara, yerli ve yabancı yatırımcılara satışında hem satışı cazip kılan hem de satılan kuruluşun belli bir süre içinde karlılık ve verimliliğinin yükseltilmesini sağlayacak, çeşitli teşvik uygulamalarına yeterince gidilmemesi,

Yarım kalmış tesis satışları ile satış bedellerinin tahsil edilememesi, öngörülen tamamlama yatırımlarının yapılamaması ve bu tesislerin işletilememesi sonucu bu tür özelleştirmeler kamuya ilave sorun ve yükler getirmişlerdir

Artırılması olanak dahilinde olan bu sorunlar, çalışmada özelleştirme süreç ve uygulamalarında karşılaşılan sorunlar olmak üzere iki ana başlık altında incelenmiştir.

1. Özelleştirmenin yapısal sorunları

Türkiye’de özelleştirmenin uygulanabilmesi için bazı koşulların gerçekleştirilmesi gereklidir. Özelleştirmenin alt yapısının oluşturulması kapsamında düşünülen bu koşullar ise;

- Sermaye piyasalarının gelişmiş olması,
- Rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisinin yerleşikliği ve makro ekonomik yapının güçlü olması,

- Halkın tasarruf gücünün yüksek olması, Tekelleşmeyi, haksız rekabeti ve tüketicileri koruyan bir hukuki yapının oluşturulması,
- Siyasal istikrarın bulunması,
- Özelleştirme düşüncesinin ve programın genel kabul görmüş olması gerekir.

Yukarıdaki koşullara Türkiye açısından bakıldığında, özelleştirme alt yapısını oluşturan bu koşulların sağlanmadığı dikkati çekmektedir. Bu nedenle Türkiye’de özelleştirme programı diğer makro politikalarla birlikte uygulanmalıdır.

a) Siyasal istikrarsızlık ve belirsizlik

Türkiye’de özelleştirme tartışmalarının ve uygulamalarının başladığı 1983 yılından itibaren sık genel ve mahalli seçimler, referandumlar ve hükümet değişiklikleri olmuştur. 1983-1991 döneminde siyasal iktidara sahip olan hükümetler özelleştirme tartışmalarını ve uygulamalarını başlatıp iktisadi felsefesini sahip çıkmalarına rağmen kapsamlı bir özelleştirme planı ortaya koyamamış ve uygulayamamışlardır. Çünkü özelleştirmenin yapılabilmesi için, geniş halk kitlelerinin ve baskı gruplarının özelleştirmeyi benimsemeleri veya en azından karşı çıkmamaları gerekirdi. 1991 yılından itibaren Türkiye’de hiç bir parti tek başına iktidara gelememiş ve çok sık değişen koalisyon hükümetleri kurulmuştur. Bunun doğal sonucu olarak hiçbir parti tek başına kendi programını ortaya koyma olanağı bulamamıştır. Böylece özelleştirme gibi siyasal istikrarsızlıktan en çok etkilenen bir konuda iç ve dış yatırımcılar rahat karar verememektedirler. Türkiye’deki siyasi istikrarsızlığın 1999 yılındaki özelleştirmeleri zora soktuğu ÖİB yetkililerince ifade edilmiştir.¹⁴⁰

b) Sermaye piyasasının gelişmemiş olması

Türkiye’de 1986 yılı öncesinde örgütlü bir sermaye piyasası, Standart muhasebe sistemi, hisse senedi ve tahvil piyasası yoktu. Tasarruf sahipleri, mali sistemdeki bu eksikliği altın ve kambiyo rejiminde yapılan değişiklikle dövize yaparak değerlendirmişlerdir. Diğer taraftan hisse senedine yatırım yapılmasında yasal devlet

¹⁴⁰ ... Özelleştirme Yolu, *Ekonomist*, sy. 46, 15 Kasım 1998, İstanbul, s.16.

denetimi ve güvencesi olmaması yüzünden halkın tasarruflarını hisse senetlerine yatırma alışkanlığı sağlanamamıştır.

Ayrıca Türkiye’de sermaye piyanının mevcut yapısı, tasarruf kapasitesinin düşük olması, mevcut tasarrufların çoğunun devlet borçlanması nedeniyle kamuya gitmesi yüzünden kapsamlı bir özelleştirmeyi kaldıracak güçte değildir. Türkiye’de enflasyonun, faiz oranlarının yüksek olması, döviz kurlarının hızla artması gibi nedenler menkul kıymetlere olan talebi azaltmakta, dolayısıyla sermaye piyasasının gelişimini güçleştirmektedir. Bunların yanında Türkiye’de özelleştirme söylemi her ne kadar serveti tabana yaymak gibi bir savla zenginleştirilmiş olsa; var olan gelir dağılımında inandırıcılığını kaybeder. Denilir ki, fiyat mekanizmasının etkinliği, devlet tekeli kadar özel tekel durumlarının olmadığı bir ekonomiyi gerektirir. Dolayısıyla, ekonomide rekabeti engelleyen her yapılanmanın fiyat mekanizmasını bozmak suretiyle kaynak israfına yol açması beklenilir.¹⁴¹ Böylece özelleştirmenin söylenenin tersine mülkiyetin dağılımını bozmak gibi bir sonucu olasıdır.

c) Genel ekonomik durum

Özelleştirmenin uygulanabilmesi için istikrarlı ve güçlü bir ekonomik yapı gereklidir. Türkiye’de uzun yıllardan beri ekonomik istikrarsızlık yaşanmaktadır. Enflasyon ve işsizlik oranı yüksektir. Dış ödemeler bilançosu sürekli açık vermektedir.

İç ve dış borç yükü kamu finansman dengesini olumsuz etkilemektedir. Bu sorunların çözümü için kararlı politikalar ortaya konup uygulanamamaktadır. Ekonomik belirsizlik kronikleşmiştir. Bu koşullar olduğu bir ekonomide KİT’lerin satın alınıp işletilmesi özel kesime cazip gelmemektedir. Özel sektörün bu koşullar altında KİT’lere talep olması, cazip fiyatlarla olanaklıdır. Bu ise KİT’lerin gerçek değerinin altında satılmasına yol açmaktadır.

Diğer taraftan bu ekonomik koşullar altında yapılan özelleştirmelerde, sermayeyi geniş halk kitlelerine yayacak, halka arz yönteminin uygulanması çoğunlukla mümkün olmamış, böylece özelleştirmeden beklenen ekonomik ve sosyal amaçlar

¹⁴¹ Kurnaz, Hikmet: “Özelleştirme, Devletin Mülksüzleştirilmesi”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.12, (Aralık 1993), s.29.

gerçekleştirilememiştir. Çünkü yüksek enflasyon ortamında geniş kitlelerin hisse senetleri alması beklenemez.

Bugüne kadar yapılan özelleştirmeler, özelleştirme programının başarılı olabilmesi için diğer makro ekonomik politikalarla birlikte ele alınıp uygulanması gereğini ortaya koymuştur. Çünkü diğer ekonomik göstergeler düzelmeden özelleştirme yapılsa bile, gelir elde etmenin dışında diğer ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşılamayacaktır. Yani özelleştirme tek başına çözüm sağlamayacaktır. Çünkü temel ekonomik sorunların kaynağı sadece KİT'ler değildir.¹⁴² Ayrıca özelleştirme olsun olmasın rekabet yapmak, ekonomik branşların ve tüm ekonominin olanaklarının iyileşmesi için zorunlu olmaktadır.

Buna karşın bütün dünyada kamu sektörü büyümeye devam etmektedir. Bu husus gelişmekte olan ülkelerin piyasalarının bekleneni vermediği yerlerde ve beklentilere göre kamu mülkiyetinin ekonomik olmayan avantajlarından büyük boyutlarda yararlanılan alanlarında geçerli olmaktadır.¹⁴³

d) Tekelci ekonomik yapı

Türkiye'de KİT'ler bazı sektörlerde (TCDD, TEKEL) hukuki tekel, bazı sektörlerde doğal tekel konumundadır. Bunların özelleştirilmesi ile özel tekelliliğin ortaya çıkma ihtimali kuvvetlidir. Kontrolsüz bir özel tekel kamu tekeline kıyasla hem tüketiciler açısından, hem de genel ekonomi açısından daha zararlıdır¹⁴⁴ Doğal tekellerin mülkiyetini özel kişilere bırakarak, fiyatlarını ve hizmet kalitesini denetleyerek sorunun çözülmesinin başka sorunlara yol açtığı görülmektedir. Bunların en çok bilineni denetimlerin söz konusu şirketlerin karşısına çıkan fırsatları değerlendirmeleri sırasında olumsuz etki yaratabilmesidir.¹⁴⁵ Türkiye'de tekелci kuruluşların rekabete açılması konusunda yapılan çalışmalar ve yasal düzenlemeler

¹⁴² Çelebi, Işın, Yeni Bir Düzen Anlayışı Özelleştirme, Milliyet Yayınları, "2. Baskı", İstanbul 1995, s.55.

¹⁴³ Hemming, Richar-Mansoor, Ali: "Yanıt Özelleştirme mi?", Çev. Ramazan Gözütok, Maliye Dergisi, (Mart-Nisan 1989), s.38.

¹⁴⁴ Tekin, Hüsnü: "Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Özelleştirme Çalışmaları", Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara 1993, s.209.

¹⁴⁵ Krugman, Paul, "Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah", Çev. Neşenur Domaniç, Literatür Yay. 69, Birinci Basım, Kasım-2001, İstanbul, s.182.

yetersizdir. Halen birçok alanda kamu tekeli devam etmektedir. Tekel konumundaki bir kuruluşun özelleştirilmesi için önce tekelin parçalara bölünüp işletilmesi, rakip firmaların piyasaya girmesinin sağlanması ve sübvansiyonlardan vazgeçilerek bu kuruluşların piyasa koşullarına uyumu sağlanmalıdır.

Ekonomide tekel sorunu sadece kamu tekellerinin ortadan kaldırılmasıyla çözümlenemez. Özel tekeli eğilimlerin ortadan kalkmasına yönelik yasal ve kurumsal tedbirler alınmalıdır. “Kamu imalat sanayinde yaşanan büyük verimsizliğin faturası vergi mükelleflerine çıkarken, özel kesimin korumacılık nedeniyle oluşmuş rekabetten kaçan tekeli yapısının faturası 65 milyon tüketiciye ödetilmektedir”.¹⁴⁶

e) KİT'lere yapılan sübvansiyonlar

Türkiye’de KİT’lerin fiyatları piyasa aksaklıkları için kullanılmaktadır. Konsolide bütçeden KİT'lere yapılan gelir transferleri süreklilik kazanmıştır. Bu gelir transferleri; görev zararı, zarar, vazgeçilen kar ve aşırı maliyetleri karşılamak için yapılmaktadır. KİT’lerdeki aşırı istihdam, destekleme alımları, çiftçilere ve bayilere düşük fiyat belirlemek suretiyle yapılan sübvansiyonlar bunları beslemektedir. Bunların yanında kişisel ve bölgesel gelir dağılımını düzenlemeye çalışan kamu otoriteleri, bu konuda doğrudan veya dolaylı olarak KİT’leri kullanmaktadırlar. Türkiye’de 1996-2000 yıllarını kapsayan VII. Beş yıllık Kalkınma Planında devlet işletmeciliğinde yapısal değişim projesi adı altında KİT’lerin mevcut durumuna, amaçlara ve politikalara yer verilmiş; KİT’lerin özellikle bir çok amacı aynı anda yüklenmiş olmaları sonucunda aşırı verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştükleri için, bir yandan kamu finansmanı diğer yandan serbest piyasanın işleyişi üzerinde ciddi olumsuzluklara yol açtıkları belirtilmiştir.¹⁴⁷

Bu nedenle, gerek özelleştirmeyi engelleyici bir unsur olarak karşımıza çıkan gerekse KİT maliyetlerini dolaylı olarak artıran bu gelir transferleri kaldırılmalı veya

¹⁴⁶ Karakaş, Eser, Özelleştirmede Niçin Zorlanıyoruz. Türkiye’de Özelleştirme, Alfa Yay, “Birinci Basım”, İstanbul, 1996, s.59.

¹⁴⁷ Akkoyunlu Pınar: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amaçlarının Özelleştirme Nedenleri İle Karşılaştırılması ve Türkiye Örneği”, Bahçeşehir Üniversitesi SBE, Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, C.1, Eylül 1999, sy.1 s.6.

doğrudan genel bütçe tarafından karşılanmalıdır.¹⁴⁸ Diğer taraftan KİT'ler 1989 yılında yönetim yönünden özertleştirileceğine mali yönden özertleştirilerek holding bankalarından yıllık maliyeti yüzde 160'lara varan maliyetlerle kredi bulmak durumuna sokulmuşlardır. KİT'ler devlet bankalarından borçlanacağına özel holding bankalarından borçlanması ve borç batağına sürüklenmesi araştırılması gereken önemli bir konudur. Böylece devlet bankalarının kredi verdiği müşterileri borçlarını ödemezken, devletin bankalarına trilyonlara varan zararlar verirken, KİT'lerde kredilerini özel holding bankalarından alarak onların kredilerine risk vermemektedirler. Dolayısıyla özel bankalar hem kredilerini KİT'lere vererek sermayelerini riske atmamaktadırlar, hem de risksiz kar sağlayarak sermayelerini daha güçlendirmektedirler.¹⁴⁹ Kamu iktisadi teşebbüslerindeki zararlarda işçilik giderleri ve finansman giderlerinin payı çok yüksektir. Kamu kuruluşlarında işçilik ücretleri artarken verimlilik düşmüştür. Kamu kuruluşları yatırımlarını yaparken bünyeleri sermayeyle desteklenmediğinden borç batağına dalmışlardır. Borçların satış hasılatına oranı özel kuruluşlarda %40 dolaylarındayken, kamu sektöründe %75 dolaylarındadır.¹⁵⁰

f) KİT'lerin aktiflerinin değertlendirilmesi sorunu

Türkiye'de özertleştirilmesi planlanan KİT'lerin aktiflerinin satış gününün koşullarına göre değertlendirilmesi devletin dolaylı olarak kamunun zarar etmemesi için özel bir önem arz etmektedir. Değertlemede sabit ve döner varlıkların değertlendirme işlemi ayrı ayrı yapılmalıdır.¹⁵¹ Vergilendirmeye yönelik olarak sermaye şirketlerinde aktiflerin yeniden değertlendirmesini V.U.K geçici 258. ve müteakip maddeleri düzenlemiştir. KİT'lerin satışında fiyatları tespit eden özel bir yasa bulunmamaktadır. Teorik olarak bir yatırımın değertini hesaplamak için; Sermayenin Ortalama Karlılığı, Geri Ödeme Süresi, İndirgenmiş Nakit Akımı, Net Bugünkü Değert, Fayda-Maliyet Oranı ve Net Fayda-Maliyet Oranı kullanılmaktadır. Bu yönüyle KİT aktiflerinin

¹⁴⁸ Karluk, Rıdvan, Türkiye Ekonomisi, Beta Yay. 3. Baskı, İstanbul 1995, s.224.

¹⁴⁹ Kır, Yavuz: "Alternatif Çözüm Olarak Sosyal Özertleştirme Politikası", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayın No: 262, Ankara, 1995, s.72.

¹⁵⁰ Özertleştirme, Özel ihtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yay No Genel 273, BÖM, 20 Ankara 1993, s.1999.

¹⁵¹ Yomralıoğlu, Tahsin ,- Uzun, Bayram; "Özertleştirme Mevzuatının Taşınmaz Mülkiyeti Açısından İrdelenmesi", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.12, sy. 130, Ocak 1997, s.41

yeniden değerlendirilmesi Türkiye gibi kronik enflasyon içerisinde bulunan ülkeler için hem çok gerekli hem de çok zor bir konudur. Çünkü geçmişte KİT'lere verilen sosyal fonksiyonlar nedeniyle verimli olmayan bir çok yatırımları mevcuttur. Diğer taraftan birçoğu, geçmişin koşulları gereği kendi kendilerine yeter kuruluşlar olmak için verimsiz yatırımlara girişmişlerdir. Bu nedenle bazı KİT'lerin hisse senetlerinin satış fiyatlarının belirlenmesi özelleştirmeyi etkileyecek önemli konulardandır. Çünkü satış fiyatının yüksek tespit edilmesi, satışa sunulan hisse senetlerine olan talebi olumsuz yönde etkileyecek, fiyatın düşük tespit edilmesi ise hazinenin zarara uğraması sonucunu doğuracaktır. Satış fiyatı belirlenirken piyasa koşulları ve alıcıların mali durumu dikkate alınmalı, reklam ve diğer yöntemlerle talep canlandırılarak hisse senetleri satılmalıdır.

2. Özelleştirme süreç ve uygulamalarında karşılaşılan sorunlar

Özelleştirme uygulamalarında bir çok ülkede çeşitli sorunlar ortaya çıktığı bilinmektedir. Özelleştirmenin ne zaman yapılacağı, hangi kamu girişimlerinden başlanacağı, hisse senetlerinin nasıl değerlendirileceği, özelleştirilecek işletmelerdeki çalışanların durumlarının ne olacağı özelleştirilen KİT'lerle devletin ilişkilerinin ne olacağı, özelleştirme amaçlarına uygun bir şekilde kapsamlı bir özelleştirme uygulanması sorunları önem arz etmektedir. Sorunların doğru tespit edilip alternatif çözüm yollarının ortaya konması kamu kaynaklarının doğru kullanılmasını sağlamak açısından gereklidir.

Bu nedenle özelleştirme süreç ve uygulamalarında karşılaşılabilecek olası sorunları zamanlama, özelleştirme uygulamalarında hedef sapması, kapsamlı bir özelleştirme planının uygulanamaması, talep sorunu, istihdam ve sendikalaşma sorunu başlıkları altında ele alınmıştır.

a) Zamanlama

Türkiye'de ekonomik, sosyal ve siyasal koşulların genelde özelleştirme için uygun olduğu söylenemez. Yüksek enflasyon ve faiz hadleri, sürekli artan döviz kurları karşısında, halkın sınırlı tasarruflarını genel olarak hisse senedi almada kullanmadıkları görülmektedir. Böylece Türkiye'de halka arz yoluyla özelleştirme faaliyetlerini yürütme şansı azalmaktadır. Hisse senetlerini halka arz ederken mutlaka piyasa koşullarının

uygun olması aranmalıdır. Bunun çözümü ise genel ekonomik politikanın başarısına bağlıdır.¹⁵² Aksi takdirde plansız, programsız zamansız bir özelleştirme, en azından ilk yıllarda işsizliği artıracak, ülkedeki varlık dağılımını olumsuz yönde etkileyecek, ekonominin yönlendirilmesi bakımından devletin elinde bulunması gereken bazı kuruluşlar, doğal olarak, sahiplerinin özel çıkarları doğrultusunda kullanılmaya başlanacaklar, stratejik önemdeki bazı kuruluşlar yabancıların eline geçecektir.¹⁵³

Diğer taraftan genel ekonomik yapıdaki zamanlamanın yanında özelleştirilecek kuruluşların seçimindeki hangisine öncelik verileceği konusu zamanlama açısından önem ifade etmektedir. Bu konuda getirilen önerilerden Beesley Littlechild yaklaşımına göre, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlar üç kriter esas alınarak sınıflandırılır. Bunlar, büyüklük kriteri, işgücünde değişme kriteri ve rekabet kriteridir.

Büyüklük kriterine göre, yıllık cirosu karşılaştırmalı olarak daha fazla olan endüstriler öncelikle özelleştirilebilir. Rekabet kriterine göre rekabetin yüksek olduğu kamu endüstrileri öncelikle özelleştirilebilir. Buna karşılık işgücünde değişme kriterine göre, işgücündeki değişikliğin fazla olduğu kamu işletmeleri yeniden yapılanma sürecinden sonra özelleştirilmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Bu konudaki bir diğer yaklaşım ise içsel ve dışsal ekonomiler ve doğal tekeller yaklaşımıdır. Pozitif ve negatif dışsal ekonomilerin var olmadığı alanlarda faaliyet gösteren KİT'ler öncelikle özelleştirilebilir. Eğer bir faaliyet dalında içsel ekonomiler ve doğal tekeller var ise söz konusu KİT'in özelleştirilmesi sonraya bırakılmalıdır. Bu arada zamanlama sorununun genel ekonomik koşullar ile ilgili olduğundan, özelleştirme konusunda karşımıza çıksa bile, çözümü genel ekonomik politikalarda aranmalıdır. Bu yönü ile sorun dışsal bir sorundur ve özelleştirme yapılırken hisse senedine talebin yoğun olduğu dönemler mutlaka dikkate alınmalıdır.

¹⁵² Tekin, a.g.e., s.193.

¹⁵³ Kepkep, Naci: "Özelleştirme Sorunsalı ve Bir Öneri", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30 sy.9/10 (Eylül-Ekim 1993), s.29.

b) Özelleştirme uygulamalarında hedef sapması

Türkiye’de gerek özelleştirme Ana Planında, gerekse hükümetlerin açıklamalarında özelleştirmede öncelikli amaçların “rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomik verimliliği artırmak” olarak ortaya konmasına rağmen özelleştirme uygulamalarında bu amaçlara yönelik hiçbir çalışma ortaya konamamıştır. Özelleştirmenin açıkça ifade edilmeyen, zımnen kabul edilen ve özelleştirme amaçlarından sonuncu sırada yer alan “devlete gelir sağlama” amacı ön plana çıkarılmıştır. Aynı şekilde özelleştirmenin önemli amaçlarından biri olan “sermayenin tabana yayılması” amacına yönelik özelleştirme sınırlı kalmıştır

Dünya Bankası Türkiye temsilcisinin 1990 yılı raporunda şu görüşlere yer verilmektedir. “Türkiye’de özelleştirme uygulamalarında etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacı geri plana itilerek özelleştirme stratejisi bütçe açıklarını finanse edecek bir durum almıştır.”¹⁵⁴

c) Kapsamlı bir özelleştirme planının uygulanamaması

Türkiye’de büyük masraflar yapılarak The Morgan Bank’a Özelleştirme Ana Planı yaptırılmıştır. Ancak yaptırılan plan çeşitli eleştiriler almış uygulama alanı bulamamıştır. Bu planın yerine başka kapsamlı bir özelleştirme planı hazırlanmamıştır. Halen Türkiye’de özelleştirme uygulamalarında özelleştirmede önceliklerin hangi kıstaslara göre belirlendiği, hangi zaman dilimi içerisinde özelleştirmenin gerçekleştirileceği belli değildir. Bunun yerine ÖYK tarafından kısa süreli özelleştirme takvimleri açıklanmaktadır.

d) Talep sorunu

Türkiye’de özelleştirme için yapılan ihalelerde sık yeterli talebin olmadığı için ihalelerin iptal edildiğini, bazen bir kuruluşun birkaç kez ihaleye çıkarıldığını görülmektedir. Özelleştirmenin uygulanabilmesi için geniş kitlelerin satılan kuruluşlara ilgi duyması gerekir. Türkiye’deki özelleştirme uygulamaları incelendiğinde genelde blok satış yöntemiyle (%48) satışların yapıldığı görülmektedir. Bu durum hem özel

¹⁵⁴ Suiçmez, Halit, - Yıldırım, Şevket, Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme, Milli Produktivite Merkezi Yayınları, No 508, 1993, Ankara, s.96.

tekelciliği yol açmakta hem özelleştirmeden beklenen amaçların gerçekleşmesini engellemektedir.

KİT'lerin satışına istenen talebin olmaması özelleştirmenin yeterince anlatılamamasından kaynaklandığı gibi, Türk halkının tasarruf düzeyinin düşük olması, gelir dağılımının bozuk olması, sermaye piyasasının yeterince gelişmemesi, alternatif yatırım araçlarının daha karlı ve risksiz olması, sebeplerden kaynaklanmaktadır. Bunlara ilave olarak özelleştirme felsefe ve düşüncesini kabul ettirmek ve yaygınlaştırmak için KİT'lerin sürekli zarar eden ve verimsiz çalışan kuruluşlar gibi gösterilmesinin ve bunun sürekli gündemde tutulmasının talebi olumsuz etkilediği söylenebilir. Özelleştirme uygulamasında bu nedenle genel olarak karlılığı yüksek kuruluşların özelleştirilmesi ön planda tutulmuştur.

e) İstihdam ve sendikasızlaşma sorunu

Türkiye'de KİT'lerde istihdam yapısı, iş hacmi, iş etüdü teknikleri ve objektif ölçülere göre yapılanmamış, aksine siyasal baskılarla aşırı istihdama gidilmiştir. Böylece KİT'ler gizli işsizlerle doldurulmuş ve bir nevi işsizlik sigortası fonksiyonu üstlenmiştir. Ayrıca KİT personeline, özel sektör işletmelerinde görülmeyen bir iş güvenliği sağlanmış ve herhangi bir KİT'te çalışan personelin işinden çıkarılması olağanüstü koşullara bağlanmıştır.¹⁵⁵ Bütün bunlara rağmen özelleştirmenin gündeme gelmesiyle beraber ortaya çıkan sözleşmeli personel ve taşeron işçi gibi uygulamalar, endüstri ilişkilerinde bir kargaşa ve çalışan kesimde bir sosyal bunalım meydana getirebilecek belirsizlikleri bünyesinde taşımaktadır. Özelleştirmeyle beraber ortaya çıkan uygulamaların, çalışanların çalışma ve sosyal haklarını tehdit ettiği; sermayenin ekonominin temel kuruluşları olan KİT'leri ele geçirmesi sonucunda, çalışanların haklarının kısıtlanacağı, çalışan kesimde bir kanaat olarak gittikçe yaygınlaşmaktadır. KİT'lerde çalışanlar, kıdem tazminatları ve özelleştirme sonrasındaki istihdam konusunda epeyce tedirgin bir durumdadırlar.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Tekin, a.g.e., s.205-206.

¹⁵⁶ Güçlü, Sami., - Doğruer, Mete: "Özelleştirmenin Sosyal Boyutları" İstanbul Ün. İktisat Fakültesi Mecmuası, Sebahattin Zaim'e Armağan, C.1-4, İstanbul,1996, s.99.

Özelleştirme ile işletmelerin karlılığını artırmak ve maliyetlerini düşürmek amacıyla aşırı istihdama son verilecektir. 4046 Sayılı Kanun ile emeklilik teşvik edilmiş ve özelleştirme ile işini kaybedecek olanlara normal kıdem tazminatları dışında özel tazminat ödenmesi öngörülmüştür. Ancak ortaya çıkacak işsiz kitlenin nasıl istihdam edileceğine dair bir çözüm üretilmemiştir. Özelleştirme ile iş teminatlarını kaybedeceğini düşünen işçiler, sendikalar, özelleştirmeye karşı çıkmakta ve özelleştirmeyi durdurmak için çeşitli toplumsal baskıları harekete geçirmeye çalışmaktadırlar. Bunun çözümü için kısa dönemde işsizlik teminatı, uzun dönemde ise yatırımları hızlandırarak yeni istihdam olanakları sağlanmalıdır

Çalışanların sendika hakkından ve sosyal politika önlemlerinin koruyuculuğundan yaralanmaları bakımından, kamu kesimi her zaman ve her yerde özel kesime kıyasla daha elverişli bir ortam oluşturmuştur. Bunun nedeni, devletin demokratikleşmesi ölçüsünde, sosyal adalet öncelikleri ile kamu kesiminin önceliklerinin uzlaşabilir olmasıdır. Devlet demokratikleştiği ölçüde, kamu kesiminde çalışan kesimlerinin yansıma bulması ve toplum çıkarına uygun bir yapılanma ve işleyişin gerçeklik kazanması mümkün olabilir. Buna karşılık, özel kesimde egemen olan karın azamileştirilmesi kuralı ile çalışan halk kesimlerinin çıkarları arasındaki çelişki, kapitalist ekonomilerde demokrasi ve sosyal devlet üzerine kurulu oylaşmanın (konsensüsün) er veya geç çökmesini zorunlu kılan bir nedendir. Bu nedendir ki sadece Türkiye’de değil tüm dünyada güçlü ve büyük sendikalar kamu kesiminde kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda, toplam faal nüfus temel alınarak hesaplanan OECD ülkelerinde sendikasızlaşma oranları görülmektedir. Tablo incelendiğinde sendikasızlaşma bakımından kamu kesiminin belirgin bir üstünlük taşıdığı, çok açık bir biçimde görülmektedir.

Tablo 5 – OECD Ülkelerinde Sendikalaşma Oranları

ÜLKELER	ÖZEL SEKTÖR	KAMU SEKTÖRÜ
İsveç	81	81
Finlandiya	65	86
Norveç	41	75
Yeni Zelanda	51	94
Lüksembourg	43	74
Avustralya	32	68
Avusturya	41	57
İngiltere	28	55
İtalya	32	54
Almanya	30	45
İsviçre	22	71
Japonya	23	56
Hollanda	20	51
A.B.D.	13	37
Fransa	8	26

Kaynak: Alpaslan Işıklı, “Özelleştirme Ne İçin”, Toplum ve Hekim Dergisi

Türkiye’de Çalışma Bakanlığı verilerine göre kamu kesiminde çalışan sigortalı işçilerin tamamına yakını sendikalı göründükleri halde, özel kesimde çalışan sigortalı işçilerin yarısından fazlası sendikasızdır. Toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin oranı bakımından kamu kesiminin daha elverişli koşullar taşıdığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

Kamu kesimi, yalnızca sendikal hakların kullanımı bakımından değil, genel olarak sosyal politika önlemleri ve iş hukuku uygulamaları bakımından daima örnek ve öncü rol oynamıştır. Kamu kesiminin bu rolünü, Türkiye’de, kıdem tazminatı, yıllık ücretli izin, sosyal sigortalar gibi değişik kurumların doğuş ve evrim süreçleri çerçevesinde gözlemlemek mümkündür. Kamu kesiminin bu konudaki öncülüğü açısından evrensel düzeyde çok bilinen bir örnek, işgücünün sekiz saatle sınırlanması kuralının doğuşudur. Amerika’daki bu konudaki uygulamalar önce kamu kesiminde başlamış ve bu uygulamaları özel kesime yaymak isteyen işçilerin mücadeleleri, ünlü bir Mayıs’ın başlangıcını oluşturmuştur¹⁵⁷ Son yıllarda gerçekten dünyada sayısal olarak sendika üyeliğinde hızla azalma var. Bunun doğal sonucu, sosyal demokrat hareketlerin gerilemesidir. Sosyal demokrat hareket yeni çözüm bulma, ideolojiyi yeniden

¹⁵⁷ Işıklı, Alpaslan: “Özelleştirme Ne İçin”, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy, 62, İstanbul 1994, s.32-33.

yorumlama zorunluluğu ile karşı karşıya kaldı. Bu nedenle yeni muhafazakar akım büyük etkinlik kazandı.¹⁵⁸ Bu nedenle ulusal niteliğini kaybedip enternasyonel hale gelen sermayeye karşı, emekçi yığınlarının elindeki en önemli araç artık sendikalar değil ulusal devlettir. Çünkü dünya çapındaki bir saldırıya, bir boğma hareketine ancak ulusal devletlerle karşı çıkılabilir.¹⁵⁹

3. Özelleştirmede karşılaşılan hukuki sorunlar

Türkiye’de hukuki alt yapısı oluşturulmadan uygulamaya konan özelleştirme uygulamaları zaman zaman hukuki sorunlarla karşılaşmıştır. Anayasa’da ve diğer kanunlarda özelleştirmeye yönelik hükümlerin bulunmaması, başlangıçta özelleştirmeye yönelik özel bir kanunun yokluğu bu konudaki sorunların odak noktasını oluşturmuştur.

a) Genel anlamda anayasa açısından özelleştirme

T.C. Anayasası kabul edildiği dönemde özelleştirme konusunda herhangi bir hüküm içermemektedir. Bu durum, özelleştirmenin anayasal ilke ve değerlerden soyutlanarak gerçekleştirilebileceği sonucunu doğurmaz, Yasama ve yürütme organlarının özelleştirme konusundaki yetkilerinin sınırsız olduğu yönündeki bir sav, toplumsal açıdan onarımı güç ve olumsuz sonuçları beraberinde getirecektir. Buna rağmen özelleştirme konusundaki tartışma ve bilimsel araştırmalarda özelleştirme yetkisinin kaynağı ve sınırları yeterince açıklığa kavuşturulmuş değildir.¹⁶⁰ Ancak KİT’lerin “varlığını ve güvencesini” tanıyan bir Anayasa’nın özelleştirme ilişkin düzenleme getirmesi tutarlı olamazdı. Çünkü “kamu hizmeti niteliği” olan yada verilen etkinlik kolay kolay özel kesime devredilemez. Bu yüzden 1982 Anayasası’nda özelleştirmeye yer verilmemiştir.¹⁶¹ Bunun yanında özelleştirme konusunun anayasada

¹⁵⁸ Şaylan, Gencay, Küreselleşmenin Gelişimi, İmge Kitabevi, “3.baskı”, Ankara 1997, s.16.

¹⁵⁹ Eroğul, Cem: “Ulus Devlet ve Küreselleşme”, Küreselleşme, Yay. Haz. Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3.baskı”, Ankara 1997, s.47.

¹⁶⁰ Güzel, Ali, Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar, Dünnyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yay. s.159-160.

¹⁶¹ Duran, Lütfi: “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (II)”, Amme İdaresi Dergisi, C.19, sy.2, Haziran 1986, s.3.

yer almamasını bir eksiklik olarak gören, bu eksikliğin giderilmesi için teklif ileri süren yazarlarda bulunmaktadır.¹⁶²

Türk Anayasası'nın tersine özelleştirmeye yer veren anayasalar da vardır. Örneğin Fransız Anayasası, yasa ile belirlenmesi gereken konular arasında, kamu kesiminden özel kesime işletmelerin mülkiyetinin devrine yer vermiş, özelleştirmenin bir yasa ile düzenlenmesini öngörmüştür. Bu amaçla çıkarılan 2.7.1986 tarihli yasa, devletin sermayesinin % 50'sinden fazlasına doğrudan sahip olduğu işletmelerin özelleştirilmesine karar verme yetkisini yasama organına bırakmış; yönetime ise, yasama organının kararı üzerine teknik ve yöntem kurallarını belirleme yetkisi vermiştir.¹⁶³ Ancak özelleştirme konusunun anayasada düzenlenmemiş olması, anayasal güvenceye sahip olmadığını göstermesine rağmen yasaklandığı anlamına gelmemektedir. Konunun anayasada düzenlenmemiş yada yasaklanmamış olması durumunda, anayasa o konuda "özgürlük rejimini" benimsemiş demektir. Yani yasa koyucu o konuyu, anayasanın genel ilkelerine aykırı olmamak koşuluyla dilediği gibi düzenleme yetkisine sahiptir. Anayasa'nın bu konuda özgürlük rejimini benimsediği öğretilerde genel kabul görmektedir.¹⁶⁴ Ancak yasama organının özelleştirme konusunda sınırsız yetkiye sahip olmadığı belirtilmelidir. Anayasal kural ve ilkeler bu organı da bağlar. Dolayısıyla, Yasama Organı, örneğin özelleştirme konusunda hükümete geniş yetki tanıyan bir yasayı kabul edemez. Ayrıca yasal düzenleme yaparken kamu yararını mutlak bir biçimde dikkate almak zorundadır. Kamulaştırma ve devletleştirmede kamu yararı ilkesi egemen olduğuna göre özelleştirmede aynı ilke geçerli olmalıdır. Bir anlamda özelleştirmenin temel ölçütü kamu yararı ilkesidir. Kamu yararını ve ulusal çıkarları hiçe sayan bir özelleştirme yasası, Anayasaya aykırı olacaktır. Bu nedenle ülke açısından stratejik önemi bulunan sektörlerdeki KİT'lerin özelleştirilmesi, anayasal açıdan kolay savunabilecek bir olgu değildir.¹⁶⁵

¹⁶² Savaş, F.Vural: "Yeni Anayasa için Ekonomik Anayasa Önerileri", Anayasa Yargısı Dergisi II, Ankara 1995, 223.

¹⁶³ Doğrusöz, Bumin, "Özelleştirme I", Dünya Gazetesi, 8.7.1993

¹⁶⁴ Gülmez, Mesut: "Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları" Abece Dergisi, Eğitim-Der Yay, sy.51, Haziran 1990, s.161-162.

¹⁶⁵ Güzel, a.g.m., s.161-162.

b) Anayasa maddeleri açısından özelleştirme

T.C.Anayasasının 176. maddesinde, anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç bölümünün, anayasa metnine dahil olduğu açıklanmış; anılan maddenin gerekçesinde , başlangıçtaki temel görüş ve ilkelerin anayasanın diğer hükümleri ile eşdeğerde olduğu vurgulanmıştır. Anayasa'nın başlangıç bölümünün beşinci paragrafi "...hiçbir düşünce ve mülhazanın Türk milli menfaatleri..." Karşısında korunma göremeyeceği hükmünü esas alarak anayasanın gördüğü hukuk düzeni içinde ulusal çıkarların her şeyin üzerinde tutulması gerektiği belirtilmiştir.

Anayasa'nın 5.maddesinde, bir yandan "...Türk milletinin bağımsızlığını..." diğere taraftan "... Kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu..." Sağlamak devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin 2983 sayılı yasa ile ilgili bir kararında¹⁶⁶ 5. maddede yer alan "Türk milletinin bağımsızlığı" ilkesinin siyasal ve ekonomik bağımsızlığı birlikte içerdiği kabul edilmiş ve bu kavramların yalnız başına bir anlam taşımadıkları, birbirlerini tamamlayan kavramlar oldukları vurgulanmıştır.

Anayasanın 16. maddesinde ise, anayasanın 12. maddesinde herkese tanınan temel hak ve özgürlüklerin, yabancılar için, uluslar arası hukuka uygun olarak yasayla sınırlandırılabilceği hüküm altına alınmıştır. Yabancıların temel hak ve özgürlüklerin kimilerinden yurttaşlar gibi yararlandırılmamasının, bu hakların kimi sınırlama yada kısıtlamalara bağlı tutulmasının nedenlerini, Anayasa Mahkemesi'nin yabancılarla mülk satışı ile ilgili kararında belirtildiği gibi, devleti korumak, onun sürekliliğini sağlamak gibi düşüncelerde aramak gerekir. Tarih boyunca devletler yabancılar kuşku ile bakmışlar, kimi hakları onlardan esirgemişler, kimilerini ise koşullara bağlayarak sınırlamışlardır. Sınırlamaya bağlı tutulan hakların başında da mülk edinme hakkı gelmektedir.¹⁶⁷ Yapılan açıklamalar, ülke güvenliğinin, Türk Ulusu'nun çıkarlarının ve bağımsızlığının gözetilmesi, özelleştirmenin yabancılaştırmaya dönüşmemesi yönünden getirilecek kuralların öneminin ne denli büyük olduğunu göstermektedir. Bu gerçek, özelleştirme politikası uygulayan gelişmiş ülkeleri bile dikkatli davranmaya ve önlem

¹⁶⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı,.18.2.1985, E. 1984/9, K. 1985/4

¹⁶⁷ Serim, a.g.y., s.177.

almaya itmiştir. Yabancılara satılacak pay oranı Fransa'da % 20, Belçika'da % 20-25, İngiltere'de % 10 ile sınırlandırılmıştır.¹⁶⁸

Bu tür kuralların getirilmemesinin olumsuz sonuçları yakın tarihimizde çarpıcı biçimde görülmüştür. 1974 Kıbrıs çıkarması sırasında, ABD'ye bağlı Mersin Ataş Rafinerisi'nin bakıma alınması ve ordunun Aliğa Rafinerisi'nden akaryakıt almaya zorunlu kalması, yabancılaştırmanın ülke güvenliğini ve bağımsızlığını nasıl etkileyeceğini göstermesi yönünden önemli bir örnektir. Görüldüğü gibi öyle Stratejik önemi olan alanlar vardır ki, o alanlara yabancıların girmesi, egemen olması rejim açısından, güvenlik açısından, bağımsızlık açısından çok sakıncalı olabilir. İletişim ve elektrik üretimi, iletimi ve dağıtımı bu nitelikteki hizmetlerdendir Çünkü bu hizmetler ülke güvenliği ile yakından ilgilidir. Örneğin elektrik enerjisi sektörü, başta savunma sanayi olmak üzere tüm sanayi kollarına, ısınma sektörüne hizmet vermekte ve aydınlanmayı sağlamaktadır. TEK'in özelleştirilmesine ilişkin 3974 sayılı yasaya temel oluşturan 513 sayılı KHK'nin gerekçesinde kabul edildiği gibi, bu özelliği ile elektrik enerjisi sektörü, son derece Stratejik önemi haiz bir sektördür. Bütün bunlara rağmen Anayasa Mahkemesi'nin 3987 sayılı yetki yasasına ilişkin verdiği kararda özelleştirmenin yabancıların nüfusuna yol açmaması ve uygulamaların karşılıklılık ilkesi gözetilerek yapılması gerektiğini belirtmesine karşın, bu karardan sonra çıkarılan 4046 sayılı kanun'da bu zorunluluğa uyulmamıştır. Söz konusu yasada ne "mütekabiliyet" koşulu aranmış, nede bir kuruluşun % 100 oranında yabancılara satışına engel konmuştur.

Böylece özelleştirme ile KİT'lerin arazi, arsa, bina, makine gibi tüm varlıkları satılmaktadır. Dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nin anayasaya aykırı bularak kapatmış olduğu yabancılara toprak satışı, dolaylı olarak yeniden açılacaktır ki, buda anayasa mahkemesi kararlarının dolaylı yoldan etkisiz kılınması anlamına gelecektir. Bunun yanında stratejik konumda olan bölgelerde yabancıların toprak sahibi olmalarına olanak sağlanmıştır. Türkiye'de yabancıların toprak sahibi olmaları yalnızca bir mülkiyet

¹⁶⁸ Kafaoglu, A.Başer, KİT Gerçeği ve Özelleştirme, "2.Baskı", Alan Yayıncılık, İstanbul 1995, s.155.

sorunu olarak görülemez. Çünkü toprak devletin vazgeçilmez temel ögesi, egemenliğin ve bağımsızlığın simgesidir.*

c) 4046 sayılı özelleştirme yasası ile ilgili sorunlar

Özelleştirme ile ilgili olarak en son çıkarılan 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, bugüne kadar Anayasa Mahkemesine götürülmemiş ve halen özelleştirmenin yasal dayanağı olarak yürürlükte bulunmaktadır. Bu nedenle kanunun içerdiği sorunlar ve değerlendirmesi ayrıca ele alınmıştır.

Söz konusu kanunun Anayasa Mahkemesi’ne götürülmemesi, anayasaya uygun olduğu anlamında değerlendirilemez. Nitekim daha önce yürürlükte bulunan 4107 sayılı yasanın, 4046 sayılı yasanın kimi maddelerine gönderme yapan hükümleri, gönderme yapılan düzenlemelerin Anayasa’ya aykırı bulunması nedeniyle Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiştir. Bu durum ise 4046 sayılı yasanın anayasaya aykırı hükümler içerdiği tartışmaları gündeme getirmiştir.

4046 sayılı yasanın 1, 3, 4, 15,18 ve 20. maddeleri incelendiğinde, adı “yetki” yasası olmasa bile, bu nitelikte bir yasa olduğu sonucuna varılmaktadır. Üstelik verilen yetki KHK çıkarılmasına yada Bakanlar kuruluna değil, yürütmenin yada yönetimin bir birimi olan ÖYK ve ÖİB’ye yöneliktir.

Türkiye’nin uygulamakta olduğu ve anayasanın “başlangıç” bölümünde tanımlanan “güçler ayrılığı” sisteminin temel özelliği, belirli yetkilerin belirli organlar tarafından kullanılmasıdır. Bunların devrine ait usullerde yine Anayasa’da belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında bu görüş şöyle açıklanmaktadır.¹⁶⁹ “Bu nedenledir ki, yasa koyucu düzenleme alanının esaslarını saptadıktan ve amacı belirledikten sonra alınacak önlemlerin gereksinim uygunluğunu sağlamak üzere yürütme organını görevlendirmiş ve görevlerin gerektirdiği tasarruflarda bulunmak yetkisini vermek suretiyle yasama yetkisini bu yolda kullanmayı uygun görmüştür”.

* Anayasanın özelleştirme ile bağlantılı maddeleri çalışmanın sonunda ek-4’te sunulmuştur.
¹⁶⁹ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sy.1, s.161 (28.3.1963,E: 1963/4, K.1963/71).

ÖYK'nin konumu bu yönüyle ele alındığında, 4046 sayılı yasanın 3. maddesinde sayılan yetkilerden bir bölümünün anayasanın 7. maddesinde “devredilemez” olarak nitelendirilen yasama organına; bir bölümünün, Anayasanın 8. maddesinde belirtilen Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna ait olduğu görülmektedir. Çünkü ÖYK, 4046 sayılı yasanın 1. maddesinde yazılı ve neredeyse kamuya ait mal varlığının tamamına yakını içeren kuruluşların özelleştirilmesinde yetkili kılınmıştır. Bu yetkinin istisnası yasanın 35. maddesinin (B) bölümündeki 5 kuruluştur. Bunlarda özel yasalar ile bu kapsama alınabilmektedir. Özetle, Türkiye’de kamunun sahip olduğu tüm mal varlığının özelleştirilmesi, diğer bir ifade ile satılması için 5 kişilik bir kurulun yasama ve yürütme organlarının üzerinde yetkili kılınması, Anayasanın öngördüğü parlamenter sisteme ve dolayısıyla anayasaya aykırılık ifade eden bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, yasalar ile tanınan yetkilerin “objektif (nesnel)” olması zorunludur. Türk hukuk sisteminde yürütme organına yada idareye “takdir yetkisi” tanınmış olmakla birlikte, bu sınırsız ve keyfi kullanılacak bir yetki değildir. Yetki devredilirken, kullanılmasının yöntem ve sınırları açıkça belirtilmesi gerekir. Bu durum zaman zaman Anayasa mahkemesi tarafından dile getirilmiş ve yürütme organının yasa ile yetkili kılınmış olması bile “nesnellik” için yeterli sayılmamıştır. Bu nedenle yasalarda, devredilen yetkinin “açık, somut, ve sınırlarının” belirlenmiş olması gerekir. 4046 sayılı yasada bunların bulunduğu söylenemez. Buna rağmen yasanın 3.maddesinin (d) ve (g) bentlerinde yazılı yetkilerin ÖİB’na devrine olanak tanınmıştır. Bunlardan (d) bendi; “özelleştirme kapsamına alınmış olan kuruluşların satış, kiralama, işletme hakkı devri, mülkiyetin gayri aynı hakların tesisi ve işin gereğine uygun sair hukuki tasarrufla gerçek ve/veya özel hukuk kişilerine devredilmesi” yöntemleriyle gerçekleştirilen nihai devir işlemi onaylama’yı düzenlemektedir.

4046 sayılı yasanın 3. maddesinin son fıkrası “hizmetin ifası için yarar gördüğü hallerde parasal sınırları ile usul ve esaslarını açıkça belirlemek kaydıyla” bu yetkinin ÖİB’na devredilmesini sağlamaktadır.

“Hizmetin ifası için yarar” objektif değil, sübjektif bir tanımlamadır. ÖYK bunu dilediği gibi yorumlayabilir. Nesnellik ilkesi, yetki devrinin “somut ve sınırlarının

belirlenmiş” biçimde yapılmasını gerektirir. Ancak, ÖYK’nun “takdir yetkisi”ni sınırsız hale getiren bir düzenleme ile yapılamaz. Bu nedenle, zaten anayasaya uygunluğu tartışılabilir olarak ÖYK’na tanınmış bir yetkini, bir ÖİB’ye hem de “nihai karar” aşamasında tanınması, bu yetkilerin anayasa’ya uygunluğunun daha tartışmalı hale gelmesine neden olmaktadır.

4046 Sayılı Yasa’nın 19. maddesinin (E) fıkrası, KİT’lere ilişkin olup özelleştirilecek alanların imar planlarını ÖİB’nin yapmasını öngörmüştür. Ayrıca bu planlarda 5 yıl süreyle değişiklik yapılması yasaklanmıştır. Aynı maddenin (D) fıkrasında ise, bu gibi yerlerde 3194 Sayılı İmar Yasası’nın 15 ve 16 maddeleriyle belediyelere verilen ifraz ve tevhid yetkileri kaldırılmıştır. Bunun anayasanın 127. maddesindeki yerinden yönetim ilkesi ile tartışılabilir nitelikte olduğu açıktır.

Bunun yanında yasanın, Türkiye’nin 21.11.1988 tarihinde imzalayıp, 3723 sayılı yasa ile onaylanmasını uygun bulduğu “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın 4. maddesi ile çelişir nitelikte olduğu ileri sürülmektedir.¹⁷⁰ Çünkü Şart’ın anılan maddesinde “yerel yönetimlere verilen yetkiler, özekselsel yada bölgesel başka otoritelerce zayıflatılamaz yada daraltılamaz” denilmektedir.

4046 sayılı yasa ile kent topraklarının yağmalanması bir yerde kurumsallaşmıştır. Bir kamu kuruluşunun satışına gerekçe bulunabilir. Ancak bu kuruluşun arsalarının satışına mantıklı bir gerekçe bulunması güçtür. Özelleştirmenin ilgilendirdiği ve sorun yaratan konulardan biride kamu arazilerinin satışlarıdır. Özelleştirme ile yalnızca ilgili işletmenin üretim birimleri değil, işletmeye ait tüm varlıkların; arsa, arazi, tesis, bina vb. malların satılması söz konusudur. Bazı KİT’leri satın alanların, o KİT’in sahip olduğu ve rantiyesi çok yüksek olan arsa ve arazileri ele geçirmek amacıyla oldukları gerek kamuoyunda, gerek basında sürekli gündeme getirilmiştir. Vapur iskelelerinin satışı nedeniyle durumu değerlendiren o günün Mimarlar Odası Başkanı Sayın Oktay Ekinci’nin Cumhuriyet Gazetesi’ne verdiği demeç dikkat çekicidir. “Devletin elindeyken zarar ettiği için ekonomiye yük olduğu ileri sürülen KİT’lerin, o işletilemeyen tesisleri yerine arazilerinin imar rantının

¹⁷⁰ Keleş, Ruşen: “Yağmacılığın kurumsallaşması”, Cumhuriyet Gazetesi, 27.2.1995.

pazarlanmaya çalışılması, özelleştirmenin sanıldığı gibi rantabilite için değil, bir tür arsa ve arazi satışı hedefine dönük olarak gündeme getirildiğini kanıtıyor. Özellikle İstanbul'daki artık kullanılmadığı ileri sürülen vapur iskeleleri için gündeme getirilen satış yada kiralama girişimleri ise sadece kamu yararı değil, çağdaş uygarlık için gerekli olan “kent kültürü birikimlerimizin” yağma ekonomisine kurban edilmek istendiğini ortaya seriyor. Bugün bir çoğu aynı anda “kültür mirası” nitelikleriyle korunması gerekli mimarlık ürünleri olarak tescil edilmiş bulunan İstanbul iskelelerine başka bir işlev vermek hakkı yoktur. Böyle bir özelleştirmenin “imar ahlakı” açısından savunulabilir bir yanı yoktur. Bütün bunların ötesinde, aslında tarihi iskelelerin başka amaçla kullanılması ve bunun için pazarlanması girişimleri, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası'na tümüyle aykırı bir işlem olarak gündeme geliyor. Bunlar üzerinde gerek mimari anlamda, gerekse kullanım amacına dönük olarak her türlü değişiklik girişiminin yasal anlamda gerçekleşebilmesi için öncelikle Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kurulları'nın izni ve onayı gerekiyor. Görüldüğü gibi aslında kamu malları değil “uygarlığımızın simgeleri” pazarlanıyor. Bunun adına özelleştirme yerine daha gerçekçi bir tanım koyabilecek ekonomi profesörleri aranıyor.”¹⁷¹

Ancak özelleştirme konusu yapılan KİT'lere ait binalar, araziler kamu malları konumuna sahiptirler ve bunlar devir ve ferağ edilemezler. Bunların özelleştirilebilmesi için hukuki bir tasarrufla, yani tahsis tasarrufunun kaldırılması ile mahiyetlerini kaybederek hususi emlak haline gelir ve devir ve ferağları kabil olur.¹⁷² Yani bu tür kamu mallarının satılabilmesi için statülerinin değiştirilip, özel mal haline getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada böyle bir işlem yapılmamaktadır.

4046 sayılı yasanın 19/E maddesi, belediye sınırları içindeki, işletme fonksiyonlarını kaybetmiş KİT'lere ait arazilerin mevzi imar planlarının ÖİB'ca hazırlanıp, ÖYK'ca onaylanmak suretiyle yürürlüğe gireceğini ve ilgili belediyelerin bu arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl süre ile değiştiremeyecekleri hükmünü getirmektedir. Ayrıca, adı geçen yasanın 41. maddesi ile 3194 Sayılı İmar Kanunu'nda

¹⁷¹ Ekinci, Oktay: “Özelleştirmenin İçyüzü”, Cumhuriyet Gazetesi, 20.2.1996.

¹⁷² Onar, a.g.y., s.1317.

değişiklik yapılmış ve yukarıda yapılan düzenleme, İmar Kanunu'nun 9. maddesine eklenmiş ve iki yasa arasında uyum amaçlanmıştır.

Anayasanın 2.maddesi T.C'nin hukuk devleti olduğu hükmünü içermektedir. Yukarıda belirtilen düzenlemelerde belediyelerin imar planı yapma yetkileri ortadan kalkmaktadır. Bu düzenlemeler böyle bir yetkiyi merkeze devrederken bir sınırlama getiriyor ve bunun hukuki ölçütlerini koymuyor. Bu durumda merkeze sınırsız bir takdir yetkisi tanınmış olmaktadır. Bu bakımdan bu kadar geniş bir değerlendirme ve takdir yetkisinin tanınması hukuk devleti ilkesi ile bağdaştığı söylenemez.

Bütün bu içerdiği sorunlara rağmen kamu arazilerinin satışını cazip kılan nedir? Sorusunun yanıtı nedir? Her şeyden önce, anılan arazilerin satışıyla iktidarlar kısa ve kolay yoldan kaynak elde etme ve bütçe açıklarını kapatma amacını gütmektedir. Diğer taraftan, bu kamu arazileri kent içinde çok değerli olabilecek yerlerde bulunmakta ve bunların rant gelirleri çok yüksek olmaktadır. Böylece bu tür arsa ve arazilere sahip KİT'ler kent rantiyecilerinin en fazla ilgi gösterdiği alanlar olmaktadır. Ayrıca 4046 sayılı yasa ile buraların imar planlarını yapma yetkisi belediyelerden alınıp ÖİB'ye devredilince konu daha cazip hale gelmekte ve bu arazilerin değeri artmaktadır. Çünkü imar yetkisi mahalli idarelerde olsa buraların "yeşil saha" veya "kentsel kullanım alanı" olarak toplumsal kullanıma açılması olanağı doğacaktı

C. Devlet Küreselleşme ve Özelleştirmeye Genel Bakış

Türkiye'de devlet ve özellikle hükümetler bir geleneğe, iktisat felsefesine ve iktisat modeline sahiptir. Türk ekonomisi için tercih edilen ekonomik model, temeli ile özel karar ve tercih serbestliğine, fakat kamu kesiminin büyük bir güce sahip bulunduğu ve teorik olarak piyasa mekanizmasına bağlı bir karma ekonomi modelidir. Ulu önder Atatürk bunu bir demecinde "Ulusal ekonominin temeli, prensip olarak fertlerin hususi teşebbüslerini ve şahsi faaliyetlerini esas tutmak fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün gereksinimlerini göz önünde tutarak devlete yer vermektir." şeklinde ifade etmiştir. Uygulamada bu kamu kesimi ile özel kesimin üretime beraberce katıldıkları karma ekonomik bir yapıda kendini bulmuştur.

Bu karma ekonomik yapıda devlet, ekonomiyi yönlendirme ile ilgili sorumlulukları, fikirleri ve gücü, başta T.C. Anayasasının hükümete yüklediği sosyal sorumluluklar çerçevesinde; sosyal adalet, tam istihdam, sosyal güvenlik, refah devleti kavramları ile diğer yasalarda hükümetlere yüklenen sayısız ekonomik sorumluluktan almaktadır. Bu yönüyle devlet, temel iktisat felsefesi ile, ulusal ekonomik hedefleri ile, kamu hizmetleri ile ilgili kararları ile, ekonomiye şu veya bu sebeple yaptığı dolaysız müdahalelerle, bürokratik kontrollerle genel iktisat politikaları ve stratejileri ile ekonominin gidişine ve özel sektörün kaderine tesir eder. Bu kararlar ve tesirler okyanusunda kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili kararlar sadece bir damladır dense bir abartma sayılmamalıdır. Devlet böylesine geniş bir karar, tercih alanı ve etkileme mekanizması içinde ekonominin bütünü üzerinde görülen, sanılan ve umulandan çok büyük bir tesire sahiptir.¹⁷³

Kamu İktisadi Kuruluşlarının sayılarının en aza hatta sifıra indirilmesi, Türkiye’de piyasa ekonomisinin ve rekabetin geliştirilmesi için ne zorunlu nede yeterli koşuldur. Asıl gerekli olan davranışların değiştirilebilmesidir. Bu, ekonomik faktörlere olduğu kadar sosyo-kültürel koşullara sıkı sıkıya bağlıdır. Kamu İktisadi Kuruluşları, piyasa ekonomisinin kuralları çerçevesinde kaynak yaratan kuruluşlar mı olacaktır, yoksa ekonominin bütününde diğer kuruluşların verimliliğini, rantabilitelerini artıran, yönlendiren, ekonomiyi sürükleyen altyapı kuruluşları mı olacaklardır? sorusuna verilecek yanıt özelleştirme açısından önem taşınmaktadır.

Dünyada küreselleşme çabaları, çok daha eski tarihlere uzanmaktadır. Örneğin, dinler de küreselleşme peşinde koşmuşlardır. 19. yüzyıl ütopyalarının özlemleri, küreselleşme bağlamında değerlendirilebilir. Proudho’un dünya federasyonu özlemi, Marx’ın proletarya enternasyonalizmi düşüncesi küreselleşmedir.¹⁷⁴ Ancak küreselleşme sözcüğünün Türkiye’deki kullanımı önemli bir yanlışlığı kendi içinde taşıyor. Sanılıyor ki, eskiden tümüyle kapalı, “otarşik” dediğimiz, kendi kendine yeten ve dışarıyla ilişkisi hiç olmayan topluluklar vardı ve son 20 yılda toplumlar aniden

¹⁷³ Kılıçbay, Ahmet, Türk Ekonomisi, “4. Baskı”, Türkiye İş Bankası Yay. No: 63, Ankara 1992, s.220.

¹⁷⁴ Işıklı, Alpaslan: “Sosyal Politika Açısından Özelleştirme”, Küreselleşme, Yay. Haz. Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3. baskı”, Ankara 1997, s.75.

birbirleriyle ilişki kurar oldular. Dünyada, yaşanan dar coğrafi çevreleri çok aşan birliktelikler, farklı kültürle ilişkiler her zaman olmuştur.¹⁷⁵

Yeni dünya düzeni birden bire gerçekleşmedi. Bir düzensizlik döneminden geçiyor dünya. Bu düzeni kabul ettirmek isteyen çevrelere karşı kendini korumak, savunmak isteyen çevrelere karşı kendisini korumak, savunmak isteyen ulusal devletler, ulusal yapılar, kesimler var. Bu yönüyle bakıldığında, yeni dünya düzensizliği döneminin tamamlanmasından sonraki sürecin ardından yeni bir düzeni gelebilir.¹⁷⁶

Kamu açıklarını azaltmanın bir yolunun özelleştirme olduğunu söylemek yeni moda ülkenin kaynaklarını ekonomik olarak kullanmanın daha doğru bir yol olduğunu ileri sürmek ise modası geçmiş, eski ama akılcı bir tavidir. Türkiye özelleştirme ile etkinlik kavramını karıştırdığı için kurtuluşu özelleştirmede aramaktadır. Türkiye'de özel sektörün ne denli etkin çalıştığı dünya ile ne kadar rekabet edebildiğinin araştırılması gerekmektedir. Özel sektörün hizmet etkinliğini ölçmek son derece zordur. Çünkü kamu sektörü ile özel sektörün ortaya koydukları ürünlerin nitelik ve niceliğinin aynı olduğu kesin değildir. Diğer taraftan, özel sektör her zaman için kamunun yöneldiği gruptan son derece farklı özelliklere sahip olan gruplara yönelik hizmet üretmektedir. Bu, karşılaştırma yapılabilmesini olanaksız kılmaktadır¹⁷⁷. Ayrıca satıştan sonra verimliliğin artıp artmayacağı ise bir çok etkene bağlıdır. Bu sorunun yanıtı, her şeyden önce KİT'lerde karar alma sürecinin nasıl işlediğine ve bu işletmelerin kamu mülkiyetinde iken ne gibi sorunlarla karşı karşıya bulunduğuyla bağlıdır. Örneğin verimsizliğin başlıca nedeni işletmenin kuruluş yerinin yanlışlığı ise (hammadde ve pazara uzaklık) özelleştirme ile bu sorunun çözümü zordur. Tersine, verimsizliğin nedeni yöneticilerin politik ilişkiler dolayısıyla atanmış olmaları ve işi yeterince bilmemeleri ve/veya işletmede gereksinimin hayli üzerinde emek gücü istihdam edilmesi ise, özelleştirme ile verimliliğin artması olasıdır. Burada özellikle vurgulanması gereken, verimlilik ile karlılık arasında birebir ilişkinin olmadığıdır. Bir

¹⁷⁵ Ayata, Sencer: "Toplumbilim Açısından Küreselleşme", Küreselleşme, Yay. Haz., Işık Kansu, İmge Kitabevi, "3.baskı", Ankara 1997, s. 62.

¹⁷⁶ Çeçen, Anıl: "Dünyadaki ve Bölgedeki Gelişmeler Açısından Küreselleşme", Küreselleşme, Yay. Haz. Işık Kansu, İmge Kitabevi, "3.baskı", Ankara 1997, s.97

¹⁷⁷ Belek, İlker: "Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirme Ne İçin? Kimin Adına?", Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy. 62, (Temmuz-Ağustos 1994), s.91.

işletmede yaratılan katma değer aynı kalırken, yalnızca bu katma değerın bölüşümü değışirse, karlılık artabilir ya da azalabilir. Benzer biçimde, bir işletmede emek gücünün ve sermayenin kullanımında üretkenlik aynı kalırken satış fiyatı değıştiğinde katma değer, dolayısıyla karlılık değışebilir.¹⁷⁸ Esasen neoklasik iktisat doktrini etkinlik-verimlilik ve mülkiyet arasında bir ilişki olduğunu kabul etmez¹⁷⁹. Sonuç olarak özelleştirme ile verimliliğin artması ciddi bir olasılıktır. Ancak bunun gerçekleşmeyeceği koşullar olabileceği gibi, KİT'lerde verimliliğin ve karlılığın artırılabilirdiği koşullar kuşkusuz vardır.

Burada önemli olan mülkiyet değil, kaynakların verimli ve etkin değerlendirilerek, yerel üretim ile evrensel piyasalara açılmak, dünyanın üretim ve kalite düzeyini yakalamaktır.

Dünya düzeyinde bir ülke olmak için gereken koşul ise insan yapısından geçmektedir. Türkiye'de % 80 mesleksiz bir işgücünüz varsa, bunların % 70'i ilkokul bitirmemişse, ortalama okuma yılı 3.6 ise, GSMH'nizden eğitime % 3 pay ayırıyorsanız, ücretleriniz çok düşükse, sosyal barışınız yoksa dünya ile nasıl rekabet edeceksiniz?¹⁸⁰

¹⁷⁸ Şenatalar, Burhan: "KİT'lerde ve Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirmeye Genel Bir Bakış", Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy. 62, (Temmuz-Ağustos 1994), s.79.

¹⁷⁹ Boratav, Korkut: "Özelleştirme Sermayenin Vergi Yükünü Hafifletmeye Yöneliktir", Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy. 62 (Temmuz-Ağustos 1994), s.38.

¹⁸⁰ Melen, Ferit: "Yüzüncü Yılın Türkiye'si", Yeni Türkiye, Yıl 1998, Sayı, 23-24, s.3379.

SONUÇ

Türkiye ekonomisi iç ve dış dinamiklerin güçlü etkisi ile ciddi bir yeniden yapılanma süreci yaşamaktadır. Bu süreç küreselleşen dünya koşulları içinde, ulus-devlet ilke ve koşullarını çok derinden etkilerken, ekonomiyi ve ülkeyi yeniden yapılanma koşulları ile karşı karşıya getirmektedir.

İthal ikameci ve korumacı dönemlerin olumsuz mirası olarak günümüze devretmiş olan ekonomik altyapı, verimsiz ve büyük bölümü batının terk etmiş olduğu ikinci sınıf sanayi yapılarından oluşmaktadır. Böyle bir yapılanma iç ve dış talebi güçlü bir biçimde karşılayamadığı gibi, uluslar arası alanda rekabet edebilmek için kamu kesimine ve emek gücüne dayanmak zorunda kalmıştır.

1980 uygulamaları ile belirgin bir biçimde şekillenmiş olan, özel kesimi desteklemeye yönelik çeşitli vergi ve harcama politikaları bir yandan emeği çökertirken, zamanla kamu kesimini de borç batağına sürüklemiştir. Ancak o dönemlerde yüklenen tüm toplumsal maliyetlere karşın, özel kesim alanındaki sermaye birikiminde dikkat çekici bir kıpırdanma görülmediği gibi, teknoloji hamlesinde de önemli bir gelişme kaydedilmemiştir.

Bu nedenle, Türkiye'nin çağdaş dünyada yer alabilmesi, ekonomisinin büyüme hızı yanında, nitelik değiştirmesine de bağlı bulunmaktadır. Geçmişte tarımsal toplumdaki sanayi toplumuna geçmiş bulunan günümüzün gelişmiş toplumları, bugün bu aşamayı tamamlamış ve bilgi çağına adım atmış bulunmaktadırlar. Bu nedenle salt sanayi toplumuna dönüşmek mutlak başarı olabilir, ancak görece bir başarı sayılmayabilir, hatta gerilemeyi dahi ifade edebilir. Batının aktardığı geri teknoloji kuruluşlarını alan gelişmekte olan ülkeler, kendi içinde mutlak anlamda kalkınıyor gözükmeyle birlikte, batı karşısında gerilemektedir.

Çok yoğun kaynak gereksinimi yaratan bu oluşumlar, piyasa mekanizması altında gerçekleştirilemez. Bunun için kesinlikle bir orta dönem planlaması ya da perspektiflerin belirlenmesi gerekmektedir. Kaynakların etkin kullanılabilmesi ve yönlendirilebilmesi için firma düzeyinde beliren karlılık kriterleri ile yetinilmeyip, sosyal verimlilik hesaplarının yapılması kaçınılmaz görülmektedir.

Günümüzde en çok kullanılan kavramlardan birisi de “yeni dünya düzeni” kavramıdır. Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla daha da bir hız kazanan bu anlayışın oluşmasında, gelişmiş ülkelerin ucuz emek ve hammaddeye olan gereksinimleri etkili olmuştur. Bu gereksinimler yeni ülkelere açılmayı zorunlu kılmıştır. Yeni ülkelere açılırken hazır potansiyelden yararlanma daha ucuz ve kolay olduğundan, yeni yatırımlar yapılmasına tercih edilmiştir. Bu ise yeni dünya düzeni anlayışının gerçekleştirmek istediği amaçlardan ve ileri sürdüğü savlardan biri olan ülkelerin varlıklarını özelleştirmekle elde edilebilir. Bu sayede yeni dünya düzenine bağlı bir olgu olarak karşımıza çıkan küreselleşme, özelleştirme, ve deregülasyon politikaları ile, dünya çapındaki sömürgecilik biçiminin geliştirilmesine bir ekonomik çerçeve sağlanmaktadır.

Yeni dünya düzeni anlayışının gerçekleştirmek istediği amaçlardan ve ileri sürdüğü savlardan biri de devleti küçültmektir. Ancak burada asıl amaç, devleti “sosyal devlet” olmaktan çıkarıp piyasa ekonomisine tam işlerlik kazandırmaktır. Bu amaç, “devletin küçültülmesi” kavramıyla süslenerek, halka sevimli gösterilmek istenmektedir. Oysa devletin küçültülmesinden güdülen gerçek amaç, devleti sosyal görevlerinden arındırmaktır.

1980’li yılların başlarında yeni ekonomik düzenin uluslararası plandaki yapı taşları döşenmeye başlamıştır. Yeni düzende serbest piyasa ekonomisinin uluslararası düzeyde geçerli kılınması çabasına girilmiştir. Bu bağlamda korumacı politikalara ve devlet girişimciliği ve müdahalesine sanayi, ticaret, bankacılık, mali sektörlerde son verilmesi ve mevcut kamu işletmelerinin hızla özelleştirme ve/veya tasfiye yoluyla elden çıkarılması, sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması, hatta sosyal güvenlik sisteminin tasfiye edilerek bireysel çözümlerin yaygınlaştırılması, mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin önündeki tüm engellerin kaldırılarak tam serbestliğin sağlanması amaçlanmıştır. Böylece, yeni muhafazakar öğretinin ideologları ve bu temelden yükselen yeni ekonomik düzenin savunucularına göre; “serbest girişim”, “tam rekabet” ve “serbest piyasada oluşan fiyat mekanizması” sayesinde kaynakların etkin dağılımı gerçekleşecek ve verimlilik ve karlılık artacaktır. Sonuçta serbest piyasa ekonomisi temelinde yükselen küreselleşme gerçekleşecek ve bu gelişmeye ayak uyduran ülkelere

ve bireyler yarar sağlayacaklardır. Bunu sağlamanın en önemli yollarından birini ise özelleştirme oluşturmaktadır. Oysa, tezde açıklandığı üzere küreselleşme süreci içinde gelişen ülkelerin artan dünya refahından pay alabilecekleri savı doğrulanmamaktadır.

Küreselleşme lehinde ileri sürülen savlar, “serbest piyasa” güçlerinin ulus-devletlerin denetiminden çıktığı, hatta onları “tutsak” aldığı düşüncesini çağrıştırmaktadır. Diğer bir ifade ile uluslararası planda ekonomiye yön veren, biçimlendiren ve artık denetim altına alınamayan bir piyasa mekanizması çağrışımı söz konusudur. Yeni liberal iktisatçılar küreselleşmeyi bir “ilerleme” ögesi olarak değerlendirmekte, savunmakta, “sol” yelpaze içindeki-iktidar alternatifini olan veya iktidarda bulunan- sosyal demokrat partilerin önemli bir bölümü ise küreselleşmeyi kaçınılmaz bir olgu veya süreç olarak değerlendirerek yeni sağın öngördüğü iktisat politikası çemberi içine kendilerini hapsedmektedirler. Bu olgu ve yaklaşım Türkiye açısından en önemli olumsuzluklardan birini oluşturmaktadır.

Diğer taraftan, bu çalışmanın özünde belirtildiği üzere, özelleştirme adı altında satışa sunulan kamusal mülkiyet, ulusal mal varlığıdır. Bu yönüyle bu mülkiyet üzerinde gelmiş ve gelecek tüm ulusun hakkı vardır. Bu nedenle kutsal olan kamusal mülkiyettir. Bu mülkiyetin sorumsuzca elden çıkarılması doğru değildir.

Kamu mülkiyetinin koruyucusu yasama organı olduğu için, yine bunun satışı yetkisinin yasama organında olması gerekir. Ancak, Türkiye’de anayasaya aykırı biçimde yapılan yetki devirleri yoluyla yapılmaya ve yürütülmeye çalışılan özelleştirmenin meşruluğunu savunabilmek hayli güç olmaktadır. Bunun yanında yabancılara satılacak payın yasayla belirlenip, sınırlanması ve olanaklar ölçüsünde düşük tutulması gerekir. Kamu kuruluşlarının satışında, yabancılara satılacak payın yasa da belirtilmemesi durumunda, tümünün yabancıların eline geçmesine engel olunamadığının iki örneğini TELETAS ve NETAS oluşturmaktadır. Bu ilkelere uyulmaması sonucunda TELETAS’ın yönetimi Alcatel Bell, NETAS’ın yönetimi ise Northern TELEKOM şirketlerinin eline geçmiştir.

Özelleştirmede temel tehlikelerden birisi de kamu tekellerinin yerine özel tekellerin yaratılmasıdır. Türkiye’de özelleştirmek istenen KİT’lerden bir çoğu tekel konumunda faaliyet göstermektedir. Yasal düzenlemelerde tekelleşmeyi önleyici

hükümlerin bulunmaması, bulunsa bile, uygulamalarda konuya gereken duyarlılığın gösterilmemesi durumunda kamu tekellerinin yerini özel tekellerin alması kaçınılmaz olacaktır. Bu, ekonominin bütünü açısından olumsuzluklar içermektedir. Bu durumda Toplumsal işleve sahip olanlarla ekonomik ve siyasal bağımsızlık açısından stratejik öneme sahip KİT'lerin, etkinliklerini devlet eliyle sürdürmeleri daha yararlı olacaktır. Bunların yanı sıra tekel konumunda etkinlik gösteren kamu kuruluşlarının bu konumlarını sürdürmeleri ve özel tekelleşmeye yol açılmaması yerinde olacaktır.

Bunların ötesinde onlarca yıldır kamu harcamalarının disiplin altına alınması hedeflenmektedir. Türkiye gibi ülkelerde ise kamu harcamalarının disiplin altına alınması, harcamaların azaltılması şekline dönüşmektedir. Oysa, kanımızca az gelişmiş ülkelerde özellikle Türkiye'de kamu harcamaları azaltılarak bir yere varılamaz. Tam aksine kamu harcamaları artırılmalı ama finansmanı sağlam kamu gelirleriyle özellikle vergilerle sağlanmalıdır.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde kullanılan kaynakların alternatif maliyetinin değeri oldukça yüksektir. Gelir dağılımını olumlu etkilemek için KİT'lerin kullanılması, ekonomik etkinlik ve karlılıktan vazgeçilmesine neden olmaktadır. Vazgeçilen ekonomik etkinlik ve karlılık, eğitim ve sağlık gibi dışsallığı yüksek olan ve finansmanı bütçeden yapılan hizmetlerin hacmini daraltır. Aslında hükümetin politik amaçlarından olan gelir dağılımı ve makro ekonomik politikaları birer devlet işletmeleri olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin amaçları şeklinde sıralamak ve az etkinlik kaybı ile bu amaçları alternatif politikalar (vergi-transferler) ile elde etmeye çalışmaması KİT'leri günümüzde çıkmaza sokmuştur.

Çalışmanın içeriğinde belirtildiği gibi, çağdaş büyük işletmelerde işletmenin sahipliği ile yönetimi birbirinden ayrılmakta, işletmeler profesyonel yöneticiler tarafından yönetilmektedir. Bu husus özel işletmeleri için olduğu kadar kamu işletmeleri için de geçerlidir. Ancak, durum ne olursa olsun gerek yurt dışında, gerek yurt içinde yapılan araştırmalar, özel işletmelerin KİT'lerden daha etkin, verimli çalıştıklarını kanıtlayıcı bir şekilde ortaya koyamamıştır. Gerekli yöntemler ve tedbirler alındığında KİT'lerde daha yüksek verim sağlanabilmektedir.

Özelleştirme ile bireysel özgürlüklerin, becerilerin ve yeteneklerin daha iyi sergileneceği, piyasa sisteminin işlerlik kazanacağı savunulmaktadır. Ancak piyasa sistemi ve özgürlükler konusunda irdelenmesi gereken, devletin üretici olmaktan çıkmasıyla piyasa ekonomisinin işlerlik kazanıp kazanamayacağıdır. Piyasa sisteminde ülkelerin, bölgelerin ve sektörlerin gelişmişlik düzeyine, sektörlerin yapısına, piyasalardaki rekabet durumuna, üretilen mal ve hizmetlerin niteliğine bağlı olarak ortaya çıkan yapısal ve işlevsel aksaklıklar vardır. Bu aksaklık ve yetersizlikler, KİT'lerin özelleştirilmesinin değil tersine KİT oluşturulmasının ekonomik ve toplumsal gerekçelerini oluşturur. Ayrıca piyasa ekonomisinde varsayıldığı gibi bir güç dengesi yoktur. Gerçek hayatta örneğin Türkiye'ye baktığımızda formel hukuk açısından bireyler arası eşitlik ve özel mülkiyet hakkı bulunmasına rağmen, toplumdaki bireylerin piyasa sürecindeki güç ilişkisinde dengesizlik, hiyerarşik bir yapı gözlenmektedir. İşçi-işveren, üretici-tüketici, belli bir sektörde büyük ve küçük işletmeler arasındaki ilişki, bir tarafın diğeri üzerinde baskı veya haksız zorlama uygulayabilmesine olanak tanıyan bir yapıdadır. Bu yapı tam rekabet modeli ile tutarsızdır. Tam rekabet modeli piyasada rekabetin varlığını veya katılan taraflar arasında tam ve mükemmel bir güç dengesi bulunduğunu başta veri olarak kabul eder. Bu varsayımın gerçekçi olmaması durumunda, bu varsayımın üzerine oturtulan savlar geçerliliklerini yitirmektedir. Hiyerarşik yapının egemen olması durumunda özelleştirme bu yapıyı daha pekiştirir, güç dengelerini daha bozar. Kamu kesimindeki güçlü üretim araçlarının az sayıda sermayedar çevresine devredilmesi gibi bir sonuç doğurur.

Türkiye'nin gelişmesine paralel olarak artan nüfusu ve bu nüfusa sunulacak olan kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve yoğunluğu beraberinde hizmetin sunulmasına aracılık eden kamu mallarına ayrı bir önem vermeyi gerekli kılmaktadır. Türkiye koşullarında kamu mallarının gereksinimi karşılayacak düzeyde ve hatta daha fazla olduğu kabul edilse dahi bunların birtakım sorunlar içerdiği açıktır.

Tezde vurguladığımız gibi, Türk hukuk sistemi içerisinde kamu mallarının hukuki durumunu belirleyen esaslı bir düzenleme yoktur. Bu durum ise yaygın tabirle Kamu mallarının "yağmalanması" sonucunu doğurmaktadır. Çünkü, yargı kararları ile kamu mallarına ilişkin genel ilkeler belirlenmeye çalışılmaktadır.

Dolayısıyla 1953 yılında TBMM'ye sunulmakla birlikte kanunlaşamayan "Amme Malları Kanunu Layihası"nın dikkate alınarak MK'nın 641. maddesinde belirtilmekle birlikte düzenleme yapılmasında bir hayli gecikilmiş bulunan kamu mallarına ilişkin kanuni bir düzenlemenin yapılması, kamu mallarının hukuki durumunun belirlenmesinde faydalı olacaktır.

Özel mallara göre bir takım ayrıcalıklara sahip olan ve bu ayrıcalıklara sahip olması doğal sayılan kamu mallarının kadastro faaliyetleri sırasında özel mallarla aynı statüde kabul edilmesi durumunda kamu mallarının, uzun dönemde kamu yararının zarar görmesi söz konusu olacaktır. Bu nedenle büyük masraf ve emekle meydana getirilen düzenli tapu kütüğü ve kadastro işlemlerinin korunması amacıyla kamu malları açısından hak düşürücü sürenin daha uzun tutulmak suretiyle korunmanın artırılması uygun olacaktır.

Düşüncemiz odur ki, kamu mallarının korunmasına yönelik çeşitli kanunlarda bulunan cezai hükümlerin ve yaptırımlarının artırılması, cezaların para cezasına çevrilebilmesine olanak tanıyan hükümlerin kaldırılması, kamu mallarına yönelik ihlal ve tecavüzleri azaltabilir.

Türkiye'nin özellikle bazı bölgelerinde toprağın tek elde toplanması ve tarım metodunun eski olması, topraksız kişilerin veya toprağında kullanılan teknik nedeniyle yeterli verimi elde edemeyen kişilerin kamu mallarına yönelmesine neden olmaktadır. Bu nedenle topraksız çiftçilerin topraklandırılması ve mevcut alanlarda tarım üretim metodlarının modernleştirilmesi suretiyle etkin tarım üretiminin sağlanması kamu mallarına tecavüzü ve mülk edinme arzularını engelleyecektir.

KİT'lerde bir takım sorunların varlığı bir gerçektir. Ancak araştırmamızın gösterdiği gibi, bu sorunların bir çoğunun özelleştirmeye gerekçe oluştursun diye siyasi otoritelerce (yeterince kaynak aktarmamak vb. yollarla) bilinçli olarak yaratıldığı da bir başka gerçektir.

KİT fiyat sisteminin gelir transferi ve sübvansiyon aracı olarak kullanılmasına son verilmelidir. En dar anlamıyla, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin mülkiyetinin kısmen veya tamamen özel kuruluşlara devri olarak tanımlayabileceğimiz özelleştirme, amaçlar arası çelişkiden kaynaklanmaktadır. Türkiye ekonomisinin dışa dönük, rekabetçi, ihracata

yönelik sanayileşmeye dayanan bir ekonomik yapıya geçebilmesi için artık Kamu İktisadi Teşebbüslerinin işletmecî niteliklerinin göz önünde tutulması, sosyal devlet anlayışı kapsamında uygulanacak politikalar için KİT'lerin yanı sıra diğer araçlara başvurulması gerekmektedir.

Dünya'da ve Türkiye'de özellikle 1970 sonrası gündeme gelen özelleştirme uygulamalarının pek başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Her şeye rağmen bir özelleştirme yapılacaksa en azından uygulamada aşağıdaki hususlara dikkat etmek gerekmektedir.

- Özelleştirmeye konu olan KİT ya da kamu kuruluşu, ekonomik ömrünü tamamlamış olmalı, bir başka ifade ile sürekli zarar etmelidir.
- Özelleştirme kapsamına alınacak bir KİT tekel konumunda olmamalıdır. Zira bilimsel olarak ispatlanmıştır ki, özellikle Türkiye gibi monopol ve oligopol ağırlıklı aksak piyasa modelinde kötü işleyen bir devlet tekeli (dışsallıklar ve sosyal maliyetler nedeniyle) özel kesim tekeline tercih edilmelidir.
- Özelleştirme, dış açık ya da bütçe açığını gidermek amacıyla değil, tam aksine yeni KİT'ler kurmak amacıyla yapılmalıdır (Örneğin, Doğu ve Güneydoğu'da tarıma dayalı sanayi KİT'leri kurulması gibi).
- Özelleştirme, özel kesime arsa rantı sağlama aracı olmamalıdır.
- Bir başka yönden, Türkiye'de veya bir başka ülkede herhangi bir özelleştirme politikası uygulamaya konmadan önce; kalite kontrol yasası, antitröst yasası, anti tekel yasası, iş güvencesi yasası, işsizlik sigortası ve tüketiciyi koruma yasası gibi gelişmiş ülkelerdeki bir takım yasalar çıkarılmış olmalıdır.

Özetle, dünya kapitalizminin ulaştığı bu günkü aşamada özelleştirmeye yeni sağ ve küreselleşmeci akımlarda olduğu gibi sadece mülkiyet devrini gündeme getirerek ideolojik açıdan değil, tam aksine özelleştirmeye konu kamu kuruluşlarının daha etkin ve verimli yönetilmesini hedefleyen bilimsel bir yaklaşımla bakmak daha sağlıklı olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, Yalçın: “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme” (Makro Analiz) Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa, 30 Ocak - 28 Şubat 1992, s.10.
- Acar, Yalçın: “Ülkemizde KİT’ler ve Özelleştirme”, Uludağ Üniversitesi İİBF Dergisi, Kasım 1987, C. VIII, sy. 1-2, s.11.
- Akdiş, Muhammet: “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye’de 5 Nisan Kararları Sonrası Beklenen Gelişmeler”, Maliye Yazıları Dergisi, Sayı 43, Nisan-Haziran 1994, s.17.
- Akdoğan, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Ankara, 1985.
- Akgüç, Öztin, Ekonomide Gerçeği Arayış, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1991.
- Akgüç, Öztin: “Özelleştirme Yöntemleri ve Uygulama Sorunları”, TABA ve YASED Ortak Paneli, 13.6.1989, Yased Yay. No 35, İstanbul, 1989.
- Akgün, Zerrin, Sular Hukuku ve Sularla İlgili Arazi Davaları, Ankara, 1967.
- Akipek, Jale, Türk Eşya Hukuku, I. Kitap, Zilyetlik ve Tapu Sicili, “2. Bası”, Ankara, 1972.
- Akkoyunlu Pınar: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Amaçlarının Özelleştirme Nedenleri İle Karşılaştırılması Ve Türkiye Örneği”, Bahçeşehir Üniversitesi SBE. Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, C.1, sy.1, Eylül, 1999, s.6.
- Akkoyunlu, L.: “Sermaye Piyasaları ve Özelleştirme”, Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa, 30 Ocak - 28 Şubat 1992, s.7-8.
- Aksoy, A. Şinasi, Türkiye’de Özelleştirme, Özelleştirme Tartışmaları, Bağlam Yayıncılık. İstanbul, 1994.

- Aksoy, Şinasi: “Özelleştirme-Yeni Dünya Düzeni Karşısında Türkiye”, Açık Oturum, Ankara, 14 Ocak 1995.
- Aktan, C., Can, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Özelleştirme, Bilkom Matbaası, İzmir, 1987.
- Aktan, C., Can, Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD Yay. İstanbul, 1999.
- Aktan, C., Can, Kamu Ekonomisinden Piyasa Ekonomisine, Ankara, 1993.
- Akyüz, Yılmaz: “On Financial Openness in Developing Countries”, In International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Research Papers for the Group of Twenty-Four, UNCTAD, New York, 1993, Vol. II, s.121.
- Alkin, Erdoğan: “KİT’lerin Özerkliği ve Özelleştirme”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.3/4 (Mart-Nisan 1993), s.43.
- Alper, Yusuf, İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme, Ankara, 1994.
- Altınok, Tevfik: “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunları ve Çözüm Yolları”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 1982/241, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s.14.
- Altınok, Tevfik: “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunları ve Özelleştirme”, 3. İzmir İktisat Kongresinde Sunulan Tebliğ, 4-7 Haziran 1992, T.C. Başbakanlık DPT, s.14.
- Altıntaş, Halil: “Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirmenin Mikro ve Makro Ekonomik Etkileri”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.12, sy.131, Şubat, 1997, s.47.
- Aray, Suat: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluşu, Gelişimi ve Düzenlenmesi Çabaları”, MPM Verimlilik Açısından KİT’lerin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi Semineri, Ankara, 1973, s.11.
- Ardanç, Bülent: “Kamu İktisadi Teşebbüsleri İçin Yeni Bir Örgütlenme Modeli”, TODAİE Dergisi, Eylül 1979, Ankara, s.58.
- Aslan, Nurdan: “Finansal Piyasaların Serbestleşmesi”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.33, sy.1, Ocak, 1996, s.19.

- Ataç, Kuter: “Küreselleşme: Bir Değerlendirme”, H.Ü. İ.İ.B.F Dergisi, C.18, sy.1, Ankara, 2000, s.96.
- Atasavun, Fehmi,-Kavak, Bahtışen: “KİT’lerin Personel Sorunları ve KİT’ler İçin Öngörülen İş ve Başarı Değerlemesi Üzerine Düşünceler”, H.Ü. İİBF Dergisi, C. 7, sy. 12, s.216.
- Atasoy, Veysel, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu, Ankara, 1993.
- Ayata, Sencer: “Toplumbilim Açısından Küreselleşme”, Küreselleşme, Yay. Haz., Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3.bs”, Ankara, 1997.
- Aydınlı, Bekir, Türk Hukukunda Kamu Malları, Ankara, 1992,
- Aysan, Mustafa,- Özmen, Selahattin, Türkiye’de ve Dünya’da KİT’ler, İstanbul, 1981.
- Baklacioğlu, Sadık, Kamu İktisadi Teşebbüsleri-Genel Esaslar-Çeşitli Ülkelerde ve Türkiye’de, Ankara, 1976.
- Barkan, Ömer Lütfi, Türkiye’de Toprak Meselesinin Tarihi Esasları; Türkiye’de Toprak Meselesi - Toplu Eserler I, Gözlem Yayınları, İstanbul, 1980.
- Barref, Raymond, Economic Politique, Paris, 1977.
- Bedir, E.: “KİT’lerin Özelleştirilmesinden Doğan Problemler ve Çözüm Önerileri”, Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa, 30 Ocak-28 Şubat 1992, s.22.
- Belek, İlker: “Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirme Ne İçin, Kimin Adına?”, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy.62, (Temmuz-Ağustos 1994), s.91.
- Benson, M., - Hon, Peter, Dünyada Özelleştirme Uygulamaları ve 2000 Yılı Özelleştirme Programı, İMKB Panel, 25 Ekim 1999, s.20.
- Berberoğlu, İbrahim: “KİT’lerin Özelleştirilmesi ve İngiltere Uygulaması”, Teftiş Kurulu Konferansları, MB APKK Yay. No 1988/299, s.101-102.

- Berki, Şakir, Türkiye’de Toprak Davası ve Mevzuat Karşısında Toprak Rejimi, Ankara, 1976.
- Binay, Şükrü: “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Sorunlarına Analitik Bir Yaklaşım”, Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, sy. 17, Ankara, 1993, s.7.
- Boratav, Korkut, Özelleştirme Değil Kamulaştırma, Kaynak Yay. No:167, İstanbul, 1995.
- Boratav, Korkut: “Özelleştirme Sermayenin Vergi Yükünü Hafifletmeye Yöneliktir”, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy.62, (Temmuz-Ağustos 1994).
- Buchi, Herman: “Şili’de Özelleştirme Uygulamaları”, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1993, s.19.
- Buchi, Herman: “Şili’de Özelleştirme Uygulamaları”, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1993, s.30.
- Buğra, A.: “Özelleştirme; Özelleştirme Tartışmalarında Yeni Boyutlar” Görüş Dergisi, Eylül 1993, s.26.
- Bulutoğlu, Kenan, Kamu Ekonomisine Giriş, İstanbul, 1977.
- Bulutoğlu, Kenan, - Kurtuluş, Erciş, Bütçe ve Kamu Harcamaları, İstanbul, 1988
- Burhan, Nuri, Ulusal Muhasebe-Devlet Muhasebesi (Kuram-Uygulama-Sorunlar), (Basılmamış Profesörlük Tezi), Bursa, 1989, s.106-107.
- Bush, Harry: “İngiliz Usulü Özelleştirme”, Ekonomik Forum Dergisi, Söyleşi, Asu Aksoy, Temmuz, 1994, s.20.
- Cansızlar, Doğan, Devlet Mallarının Korunması, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü Yay., Ankara, 1998.
- Cevizoğlu, Hulki, Türkiye’nin Gündemindeki Özelleştirme, İstanbul, 1989.
- Ceylan, Ali,- Vergiliel, Melek, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1989.
- Chossudovsky, Michel, Yoksulluğun Küreselleşmesi, IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü, Çev. Neşenur Domaniç, Çivi yazıları, İstanbul, 1999.

- Cin, Halil, Miri Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşmesi, Selçuk Üni. Yay. No 27, Konya, 1987.
- Cin, Halil, Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması, İstanbul, 1985.
- Cointreau, Edouard, Privatisation l'art et les Manières, C.O.P.S/L Harmattan, Imprimeur a Langres, 1986.
- Collins, Joseph,- Lear, John: "Present of Pinochet" Multinational Monitor, Washington, Mayıs 1991, s.10-14.
- Cook, Paul, Kirkpatrick Colin, Privatization in Less Developed Countries, Harvester Wheat Heat, Londra, 1988.
- Çakıcı, Latif: "Özelleştirme ve Özelleştirme Teknikleri", Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa 1992, s.8.
- Çarıkçı, Emin: "Özelleştirme Konulu Açık Oturum", Ankara Sanayi Odası Yayını, Ankara, Temmuz 1991, s.48.
- Çavdar, Tevfik, Türkiye'de Liberalizm (1860-1990), İmge Kitabevi, Ankara, 1992.
- Çeçen, Anıl: "Dünyadaki ve Bölgedeki Gelişmeler Açısından Küreselleşme", Küreselleşme, Yay. Haz., Işık Kansu, İmge Kitabevi, "3.bs", Ankara, 1997.
- Çelebi, Işın, Yeni Bir Düzen Anlayışı: Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1995.
- Çetinkaya, Özhan, Türkiye'de Devlet İşletmeciliği ve KİT'ler, Ekin Kitabevi, Bursa, 2001.
- D. Heald ve G. Morris: "Why Public Sector Unions are on the Defensive", Personnel Management, Vol.16, No 5, Mayıs 1984, s.32.
- Demir, A., Lütfi: "Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştirme", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.15, sy.169, Nisan 2000, s.90.
- Demir, Osman, Ekonomide Devlet, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını, Ankara, 1997.
- Demirkan, Tarık, Doğu Avrupa'da Özelleştirme, Yapı Kredi Yay., "1.bs", İstanbul, 1995.

- Derbil, Süheyp, İdare Hukuku, “5.bs”, Ankara, 1959.
- Derdiyok, Türkmen, Türk Hukukunda Başlıca Kamu Malları, Ankara, 1983.
- Devellioğlu, Ferit, Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat, “7.bs”, Ankara, 1986.
- DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, Ankara, 1983.
- Dinler, Zeynel, Mikro Ekonomi, Ekin Kitabevi, “14.bs”, Bursa, 2002.
- Doğan, Yahya, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Fakülteler Kitabevi, İzmir, 1993.
- Doğanay, Ümit, Türk Hukuku ve Toplumuna Üzerine İncelemeler, Ankara, 1974.
- Doğrusöz, Bumin: “Özelleştirme I”, Dünya Gazetesi, 8.7.1993.
- Dös, Dieter, Privatization: A Theoretical Treatment, Clevedon Press, Oxford, 1991.
- DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- Duran, Lütfi: “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (II)”, Amme İdaresi Dergisi, C.19, sy.2, Haziran 1986, s.3.
- Duran, Mahmut: “KİT’ler: Genel Yarar ve Planlama”, Maliye Yazıları, Ağustos-Eylül 1986, s.41.
- Düren, Akın, İdare Malları, Ankara, 1975.
- Düzceer, A., Rıza, Kazandırıcı Zamanlaşımı Yoluyla Taşınmazmal İktisabı, Ankara, 1984.
- Edil, Yücel: “Nasıl Bir Özelleştirme”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Mayıs 1986, Yıl 23, sy.5, s.47.
- Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, “4.bs.” Ekin Yay., Bursa, 1998.
- Ekinci, Oktay: “Özelleştirmenin İçyüzü”, Cumhuriyet Gazetesi, 20.2.1996.
- Emek, Uğur: “Özelleştirme Uygulamalarında; Kamu Hizmeti İmtiyazı Devrinden Doğal Tekellerin Düzenlemesine”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl. 15, sy.169, Nisan 2000, s.77-78.

- Erdoğan, Ergün: “Hazineye Ait Tarım Arazilerin Satışı”, Maliye Dergisi, sy.125, Ankara, Mayıs-Ağustos 1997, s.46.
- Erdoğan, Ekrem, Kamu Malları Üzerine Bir İnceleme, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1987, s.27.
- Ergün, İsmet: “Devlet ve Ekonomi”, H.Ü. İİBF. Dergisi, C.18, sy. 1, Ankara, 2000, s.1.
- Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku “4.bs”, Feryal Matbaacılık, Ankara, 1984.
- Eroğul, Cem: “Ulus Devlet ve Küreselleşme”, Küreselleşme, Yay. Haz., Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3.bs”, Ankara, 1997.
- Eronat, A. İlhan, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, AİTİA Yay, No: 62, Ankara, 1973.
- Esmer, Yılmaz: “Piyasa Ekonomisi, Özelleştirme ve Ekonominin Kanunları”, Toplum ve Ekonomi, sy.4, İstanbul, 1993, s.7-8.
- Falay, Nihat: “Özelleştirmenin Gerekçeleri, Uygulaması ve Etkileri”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Otuzbeşinci Seri, 1991/1992 Yayın No.77, Güray Matbaası, İstanbul, 1993, s.185.
- Frenkel, Roberto: “Az Gelişmiş Ülkelerde Finansal Liberalleşme Deneyimleri”, Söyleşi, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.11, sy.127, Ekim 1996, s.5.
- Fromm, G.- Taubman, P., Public Economic Theory and Policy, Collier Macmillan, Toronto, 1973.
- Geray Haluk: “İletişim, Bilgi Toplumu ve Küreselleşme”, Küreselleşme, Yay. Haz. Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3.bs”, Ankara, 1997.
- Giritli, İsmet, - Bilgin, Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, 1979.
- Glade, William: “Privatization of Public Enterprises in Latin America”, ICS Press, San Francisco, January 1991, s.75.
- Glover, John: “Where Credit is Due”, Institutional Investor, June 1997, s.80.
- Görgün, Sevim, Kamu Maliyesine Giriş. Ders Notları, İ.Ü.SBE. Masa Üstü Yayıncılık Birimi, İstanbul, 1993.

- Gözübüyük, Şeref, Kamu Yönetimi Hukuku, TOAİE, Yay. No:151, Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi, "15 bs", Ankara, 2001.
- Gözütok, Ramazan: "Yanıt Özelleştirme mi?", Maliye Dergisi, (Mart-Nisan 1989).
- Grunrock, Ulrike: "The Treuhandanstalt: Paving The Way to Free Enterprise in Eastern Germany", Economic Reform Today, Spring 1993, s.3.
- Güçlü, Sami., Doğruer, Mete: "Özelleştirmenin Sosyal Boyutları", İstanbul Ün. İktisat Fakültesi Mecmuası, Sebahattin Zaim'e Armağan, C.1-4, İstanbul, 1996, s.99.
- Gülerman, Adnan: "Özelleştirmenin Ekonomik ve İstihdam Politikaları Yönünden Analizi" İstanbul Ün. İktisat Fakültesi Mecmuası, Sebahattin Zaim'e Armağan, C.1-4, İstanbul, 1996, s.81.
- Gülmez, Mesut: "Memurların ve Öğretmenlerin Sendikal Hakları", Abece Dergisi, Eğit-Der Yay., sy.51, Haziran 1990, s.161-162.
- Gündüz, A.,Yılmaz: "Özelleştirme Uygulamaları ve Türkiye'de Özelleştirme Sonrası Ekonomik Durumun Analizi", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl. 33, sy.8, Ağustos 1996, s.8.
- Güner, Nezh, "Doğu Avrupa'da Özelleştirme Uygulamaları", Görüş Dergisi, Eylül 1993, s.56.
- Gürel, Nalan, - Ekici, M., Sena: "Amaç ve Yöntemleriyle Özelleştirme", Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.33, sy.7, Temmuz 1996, s.43.
- Gürol, M.A., Bir Özelleştirme Yöntemi Olarak Çalışanların Sermayeye Ortaklığı ve Türkiye Açısından Uygulaması, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), G.Ü. SBE. Ankara, 1987, s.75-78.
- Gürsoy, Kemal Tahir, Türk Eşya Hukukunda Zilyetlik ve Tapu Sicili, Ankara, 1970.
- Güven, Samih: "Sermaye Hareketlerinin Nedenleri, Etkileri ve Türkiye Örneği", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.16, sy.185, Ağustos 2001, s.195.

- Güzel, Ali: “Özelleştirmenin Hukuksal Boyutu ve Çalışanlar Açısından Ortaya Çıkan Sorunlar”, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası Yay., s.159-160.
- Hartley, K., - Parker, D., Privatization and Economic Efficiency, Edward Elgar, London 1993.
- Herzog, J. Silva: “Meksika’da Özelleştirme Uygulamaları”, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Sempozyumu, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1993, s.38.
- Işıklı, Alpaslan: “Özelleştirme Ne İçin?”, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy.62, İstanbul, 1994, s.32-33.
- Işıklı, Alpaslan, Sosyal Politika Açısından Özelleştirme, Küreselleşme, Yay. Haz. Işık Kansu, İmge Kitabevi, “3.bs”, Ankara, 1997.
- İnan, Afet, Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti’nin I. Sanayi Planı, Türk Tarih Kurumu, Yay. No:14, Ankara, 1972.
- İyibozkurt, Erol, Güncel Ekonomik Sorunlarımız, Küreselleşme ve Ekonomimiz, Ezgi Kitabevi, “4.bs”, Bursa, 1997.
- Kafaoğlu, A. Başer: “KİT’ler Hakkında Bilgiler ve Genel Öneriler Kapsamı”, İktisat Dergisi, sy.218-219, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti Yayını, (Ocak-Şubat 1993), s.155.
- Kafaoğlu, A. Başer, KİT Gerçeği ve Özelleştirme, “2.bs”, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1995.
- Kanyılmaz, İbrahim: “Özelleştirme Teknikleri”, Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, Sümerbank Holding A.Ş. ve Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, SAGEM-Bursa, 30 Ocak - 28 Şubat 1992, s.20.
- Karakaş, Eser, Özelleştirmede Niçin Zorlanıyoruz? Türkiye’de Özelleştirme, Alfa Yay, “1.bs”, İstanbul, 1996.
- Karataş, Cevat,- Öniş, Ziya, Dünyada Özelleştirme ve Türkiye, TÜSEV Vakfı Yay. İstanbul, 1994.

- Karluk, Rıdvan: “Özelleştirmede İngiltere Örneği”, İşveren Dergisi, C.31, s.11, Ağustos 1993, s.20.
- Karluk, Rıdvan, Türkiye Ekonomisi, Beta Yay., “3.bs”, İstanbul, 1995.
- Karluk, Rıdvan, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, İstanbul, 1994.
- Kazgan, Gülten, Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye’nin Yeri, Altın Kitabevi, İstanbul, 1994.
- Keleş, Ruşen: “Özelleştirmenin Uygulanmasındaki Zorluklar”, Serbest Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirme Semineri Ders Notları, SAGEM-Bursa, Şubat 1992, s.7.
- Keleş, Ruşen: “Yağmacılığın Kurumsallaşması”, Cumhuriyet Gazetesi, 27.2.1995.
- Kepenek, Yakup, 100 Soruda Gelişimi, Sorunları ve Özelleştirilmeleriyle Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1993.
- Kepenek, Yakup, Gelişimi Üretim Yapısı ve Sorunlarıyla Türkiye Ekonomisi, Ankara, 1984.
- Kepenek, Yakup,- Yentürk, Nurhan, Türkiye Ekonomisi, “10.bs”, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.
- Kepenek, Naci: “Özelleştirme Sorunsalı ve Bir Öneri”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.9/10, (Eylül-Ekim 1993), s.29.
- Kılıçbay, Ahmet, Türk Ekonomisi, “4.bs”, Türkiye İş Bankası Yay. No: 63, Ankara, 1992.
- Kır, Yavuz: “Alternatif Çözüm Olarak Sosyal Özelleştirme Politikası”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayın No:262, Ankara, 1995, s.72.
- Kır, Ş.,Yavuz: “PTT’nin T’sinin Özelleştirilmesi Politikasının Değerlendirilmesi”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.31, sy.8, Ağustos 1994, s.62.
- Kırbaş, Sadık, Devlet Malları, “2.bs”, Adım Yayıncılık, Ankara, 1988.
- Kızılyallı, Hüsnü: “Özelleştirme ve KİT’ler”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.36, sy.11, Kasım 1999, s.24.

- Kızılyallı, Hüsnü: “Özelleştirme ve KİT’ler”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.36, sy.11, Kasım 1999, s.29.
- Kirmanoglu, Hülya: “Kamusal Karar Alma Süreci İçinde Borçlanma ve Açık Bütçe Tercihleri”, İstanbul Üni. SBE. (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1989, s.35.
- Kocaman, B., Arif: “Devletin Hüküm ve Tasarrufu Altındaki Taşınmazların Başlıca Özellikleri”, AİTİA Yönetim Bilimleri Fakültesi Dergisi, C.1, Yıl 1979, sy.1-2., s.131-152.
- Kongar, Emre, 21.Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, “28.bs”, İstanbul, 2001.
- Kök, Recep, Özelleştirme ve KİT’ler, Ekonomi-Politik Popülizm, Dergah Yayınları, “1.bs”, İstanbul, 1995
- Krugman, Paul, Politika Taşeronları ve Önemsizleşen Refah, Çev. Neşenur Domaniç, Literatür Yay. 69, “1.bs”, İstanbul, Kasım 2001.
- Krugman, Paul, The Return Of Depression Economics, Çev. Neşenur Domaniç, Bunalm Ekonomisinin Geri Dönüşü, “2.bs”, Literatür Yayıncılık, İstanbul, Haziran 2001.
- Kuntalp Erden, Deniz Kıyılarının Hukuksal Düzeni, Ankara, 1981.
- Kuntbay, İhsan, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşekküllerinin Yönetimi, TODAİE Yay, Ankara, 1981.
- Kurnaz, Hikmet: “Özelleştirme, Devletin Mülksüzleştirilmesi”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.12, Aralık 1993, s.29.
- Küçükkalay, A., Mesut, Osmanlı Toprak Sistemi-Miri Rejimi, Osmanlı Ansiklopedisi, Yeni Türkiye Yay., C. III, Ankara, 1999.
- Leaman, Jeremy, Regulatory Reform and Privatization in Germany, Privatization and Regulatory Change in Europe, USA, 1994.
- Madsen, Pirie, Privatization: Theory, Practice and Chose, Wildwood House, Aldershöt, 1988.

- Malcolm, Argent, “İngiltere’de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu”, TÜSİAD Yayınları, Ankara, 1993, s.51-55.
- Martin, Brendan, In the Public Interest? Privatization and Public Sector Reform, Çev. Osman Ç. Deniztekin, Özelleştirme Kimin Çıkarına, “1.bs”, İstanbul, 1995.
- Meksika ve Arjantin’de Özelleştirme Uygulamaları, Görüş Dergisi, Eylül 1993.
- Melen, Ferit: “Yüzüncü Yılın Türkiye’si”, Yeni Türkiye, Yıl 1998, sy.23-24, s.3379.
- Mumcu, Ahmet: “Eski Eserler Hukuku ve Türkiye”, A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XXVIII, Ankara, 1971, s.4.
- Musgrave, Richard A., The Theory of Public Finance, Mc Graw Hill Book Company, Inc. Tokyo, 1959.
- Nadaroğlu, Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, “8.bs”, İstanbul, 1992.
- Nellis, J.: “Overall Look to Privatization Worldwide”, Seminar in the World Bank, Washington D.C. 1996, s.28.
- Okçu, Celalettin, Türkiye’de Özelleştirme, Özerkleştirme ve Yeniden Yapılandırmaya Bakış ve Öneriler, Basılmamış Çalışma, 1993 Milliyet Ekonomi 3. Ödülü, 1994.
- Oktar, Suat: “Doğu Avrupa’da Özelleştirme: Rusya Deneyimi”, Forum Dergisi, Şubat 1995, s.50-52.
- Olgaç, Senai, Emsal İçtihatlarla Türk Borçlar Kanunu, Ankara, 1976.
- Onar, S., Sami, Amme Emlaki Teorisi, Ebul’ula Mardin’e Armağan, İstanbul, 1944.
- Onar, S., Sami, İdare Hukukunun Esasları, Cilt II, “3 bs.”, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.
- Onur, Turhan: “Kamu İktisadi Kuruluşlarının Düşündürdükleri”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl 30, sy.1/2, (Ocak-Şubat 1993), s.31.
- Oyan, Oğuz, Özelleştirme Söylemi ve Gerçekler, Bağlam Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- Oymak, Haydar: “Kamu Taşınmaz Mallarının Turizm Amaçlı Değerlendirilmesi”, Teftiş Kurulu Konferansları, Maliye Bakanlığı, APKK. Yay. No:1988/299, s.20.

- Öğüt, Meneviş: “Özelleştirme ve Bireysel Özgürlükler”, Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl.31, sy.2, Şubat 1994, s.65.
- Öncel, Türkan: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Ekonomisindeki Yeri ve Amaçları Açısından Özelleştirme Sorunu”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 31. Seri, 1985-1986, Gör-Ay Matbaası, İstanbul, 1988, s.90-91.
- Öncel, Türkan: “Özelleştirme Amaçlarından Birkaçının Düşündürdükleri” Para ve Sermaye Piyasası Dergisi, sy. 108, Şubat 1988, s.10.
- Öncel, Türkan: “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Varlık Nedeninin Neo-Klasik Yaklaşımla Açıklaması,” Maliye Enstitüsü Konferansları, 27. Seri, Güryay Matbaası, İstanbul, 1980, s.106.
- Önder, İzzettin, “vd”, İktisat Politikası Seçenekler, Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1993.
- Önder, İzzettin: “Cumhuriyetin Ekonomik Hikayesi”, Türkiye Günlüğü, Yıl 1998, sy.23-24, s.3315.
- Önder, İzzettin: “Özelleştirme Çözüm mü”, Türk Harp-İş Sendikası Paneli, Gölçük, 18 Aralık 1993, s.24.
- Örücü, Ersin, Taşınmaz Mülkiyetine Bir Kamu Hukuku Yaklaşımı, İstanbul, 1976.
- Öz, Ercan: “Kamu Açıklarının Finansmanında Kamu Taşınmaz Mallarının Rolü”, XIV Maliye Sempozyumu, Anadolu Üniversitesi Yay., No.1176, s.87.
- Özay, İ., H.: “İdare Hukuku Yönünden KİT’leri Özelleştirme Çalışmaları”, Orhim Seminerler Serisi-Görüşler, 1986, s.186.
- Özdemir, Musa: “Özelleştirmenin Asıl Amacı”, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy.62, (Temmuz/Ağustos 1994), s.41.
- Özelleştirme Yolu, Ekonomist, sy. 46, İstanbul, 15 Kasım 1998, s.16.
- Özelleştirme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yay. No Genel 273, BÖM 20, Ankara, 1993.

- Özer, İlhan, Türk Kamu Maliyesi ve Sorunlar, TOAİE. Yay., Sevinç Matbaası, Ankara, 1976.
- Öz-Gıda-İş Sendikası: “Türkiye Ekonomisinde KİT’lerin Yeri ve Gıda Sanayinde Özelleştirme Raporu” Ankara, 1993, s.9.
- Özmen, İhsan, Eski ve Yeni Hukukumuzda Gayrimenkul Mevzuatı, Ankara, 1986.
- Özmen, Selahattin: “Özelleştirme Alanında Dünya’da Görüntüler”, Maliye Yazıları Dergisi, Sayı 27, Temmuz-Aralık 1990, s.8.
- Özmen, Selahattin, Türkiye’de ve Dünya’da KİT’lerin Özelleştirilmesi, İstanbul, 1987.
- Özmen, Selahattin: “KİT’lerde Yeni Gelişmeler”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları,” 29. Seri, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1985, s.165.
- Pakalın, M. Zeki, Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, MEB. Yay, C. II, İstanbul, 1993.
- Parker, David,-Martin, Steve: “Testing Time For Privatization”, Management Today, August 1993, s.44-45.
- Pataki, Istvan, Doğu Avrupa’da Özelleştirme, Çev. Tarık Demircan, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1995.
- Paul, Samuel: “Finance and Development, A Quarterly Publication of the International Monetary Fund and the World Bank”, Akt. Candan Karasan, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Ekim 1987, sy. 10, s.37-47.
- Peston, Maurice, Kamu Malları ve Kamu Kesimi, Çev. Nihat Falay, Batur Matbaası, İstanbul, 1979.
- Rees, Ray: “Public Enterprise Economics”, Akt. Pınar Akkoyunlu, Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Bahçeşehir Üniversitesi SBE., C.1, Eylül 1999, sy.1, s.5.
- Reisoğlu, Safa, Toprak Reformu ve Olağanüstü Zamanaşımı, Ankara, 1973.

- Roberts, J.L.,- Mierzewski, P.: “Health and Heald Care Finance Options For Reform- Towards a Heald for All Perspective”, Akt. İlker Belek, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy. 62, (Temmuz-Ağustos 1994), s.90.
- Sağlam, Dünder: Türkiye’de KİT Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi”, Türkiye II İktisat Kongresi Kalkınma Politikası Tebliğleri, C.1., İzmir, 1981, s.135.
- Sağlam, Dünder, Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yapısı ve Zarar Nedenleri, Kalite Matbaası, Ankara, 1980.
- Sağlam, Dünder: “Cumhuriyetimizin Ellinci Yılında Devletçilik”, Ankara İ.T.İ.A Dergisi, C.5, sy.2, Ankara, 1973, s.55.
- Samuelson, Paul A.: “The Pure Theory of Public Expenditure”, The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXVI, November 1954, s.89.
- Sanchez, Juan, C.: “Arjantin’de Özelleştirme Uygulamaları”, Gelişmekte Olan Ülkelerde Özelleştirme Sempozyumu, TÜSİAD Yay., İstanbul, 1993, s.41-44.
- Sarıaslan, H., - Erol C., Türkiye’de KİT’lerin Özelleştirilmesi Sorunu ve Sistematik Bir Yaklaşım Önerisi, TOBB Yay. No Genel 266., BÖM:18, Ankara, 1993.
- Savano, Paola: “Privatization in Italy”, The Colombia Journal of World Business, Vol.29, Number 1, 1994, s.75-76.
- Savas, E.,S., Privatization-The Key to Better Government, New Jersey, Chethem House, P. 1 Inc, 1987.
- Savaş, F., Vural: “Yeni Anayasa için Ekonomik Anayasa Önerileri”, Anayasa Yargısı Dergisi II, Ankara, 1995, s.223.
- Stell, D.,- Heald, D.: “Privating Public Enterprises An Analyses at the Government’s Care” Political Ocorteh, 1981 July.
- Stiglitz, Joseph, E., Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev. Ömer Faruk Batırel, “2.bs”, İstanbul, 1994.
- Suiçmez, Halil: “Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları”, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl 8, Sy. 84, Ankara, 1993, s.32.

- Suiçmez, H., - Yıldırım, Ş., Türkiye’de ve Dünya’da Özelleştirme, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, No 508, Ankara, 1993.
- Sungurbey, İsmet, Medeni Hukuk Eleştirileri, İstanbul, 1970.
- Şaylan, Gencay, Küreselleşmenin Gelişimi, İmge Kitabevi, “3.bs.”, Ankara, 1997.
- Şenatalar, Burhan: “KİT’lerde ve Sağlık Hizmetlerinde Özelleştirmeye Genel Bir Bakış”, Toplum ve Hekim Dergisi, C.9, sy.62, (Temmuz-Ağustos 1994), s.79.
- Şener, Orhan, Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları, Mess Yayınları, Ankara,1994.
- Şener, Orhan, Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme, Türkiye Maden İşçileri Sendikası, Ankara, 1994.
- Şener, Orhan, Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi, Beta Kitabevi, “7.bs.”, İstanbul, 2001.
- Şenses, Fikret : “Kitap Eleştirileri”, ODTÜ Gelişme Dergisi, C.17, sy. 1-2, 1990, s.229-230.
- Tabakoğlu, Ahmet, “Türkiye’de Devletçiliğe Tarihi Bir Yaklaşım Denemesi”, İktisat Dergisi, sy. 203-204, Ekim-Kasım 1981, s.76.
- Tan; Turgut, Ekonomik Kamu Hukuku, TODAİE Yay, Ankara, 1984.
- Tekin, Hüsnü: “Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Özelleştirme Çalışmaları”, Başbakanlık Uzmanlık Tezi, Ankara, 1993.
- Tes-İş, Özelleştirme Olayı Ekonomik, Toplumsal Boyutları ve Çalışanların Sorunları Üzerine Bir Araştırma, Tes-İş Yayınları, Ankara, 1992.
- Tevfik, Ertüzün: “KİT’ler ve Özelleştirme Uygulamaları”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, sy. 301, Mart 1991, s.10.
- The Morgan Bank, Özelleştirme Ana Planı, Özelleştirme Amaçları, Ankara, 1986.
- TİSK, Özelleştirmenin Neresindeyiz, TİSK İnceleme Yayınları, No:24, Ankara, 1999.
- TOBB, Özelleştirme; Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayınları No Genel 273, BÖM 20, Ankara, 1993.

- Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı, Toprak ve Tarım Reformu Açısından Sayılarla Türkiye, Ankara, 1973.
- Tristan, Garel: “İngiltere’de Özelleştirme Uygulamaları Sempozyumu”, TÜSİAD Yayınları, Ankara, 1993, s.23.
- Tunca, Z.: “Sorunlu Bir Konu Özelleştirme”, Ekonomik Trend Dergisi, Eylül 1993, s.26.
- TÜSİAD, Özelleştirme KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, Yay. No 86, İstanbul, 1986.
- Üstünkaya, Feza: “Macaristan’da Özelleştirme” Hazine Dergisi, sy.2, Nisan 1996, s.117.
- Üşür, İşaya, Özelleştirme: Niteliği, Kavramı ve Tartışmaları Dolayısıyla Bazı Tezler ve Notlar-Ekonomide Durum, Bahar 1998, Türk-İş Araştırma Merkezi, 5.Kitap, Ankara, 1999.
- Verman, Raymond: “Conceptual Aspects of Privatization”, Cepal Revision, No. 37, Nisan 1989, s.143.
- Viravan, Amnuay: “Özelleştirme: Mali Seçenekler ve Fırsatlar”, Akt. Tülay Yücel, Maliye Dergisi, (Eylül-Ekim 1991), s.54.
- Yaşar, Süleyman, Özelleştirme, Creative Yayıncılık, İstanbul, 1997.
- Yayman, Hüseyin: “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, G.Ü. İİBF. Dergisi, C.2, sy.3, Ankara, 2000, s.145.
- Yazman, İrfan, Kaynakların Türk Medeni Hukukunda Tabi Olduğu Hukuki Rejim, Ankara, 1970.
- Yener, Ergün: “Özelleştirme ve Ekonomik Yeniden Yapılanma Deneyimleri: Arjantin, Şili, Brezilya”, İşletme ve Finans Dergisi, Sy. 72, Mart-1992, s.27.

Yentürk, Nurhan: “Finansal Serbestlik ve Makroekonomik Dengeler Üzerindeki Etkileri”, Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Levent Sanin Özel Sayısı, C.8, Kış 1997, s.132.

Yomralıoğlu, Tahsin,- Uzun, Bayram: “Özelleştirme Mevzuatının Taşınmaz Mülkiyeti Açısından İrdelenmesi”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl 12, sy. 130, Ocak 1997, s.41.

1986-1998 Yılları, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Genel Raporları.

Anayasa Mahkemesi kararı,18.2.1985, E. 1984/9, K. 1985/4.

Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, sy.1, s.161 (AYMK:28.3.1963, E:1963/4, K.1963/71).

Milliyet Gazetesi, 21.04.2001.

Yargıtay 12. Hukuk Dairesi,12.2.1981 Tarih, 1302 Sayılı Karar.

Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, 2.2.1976 Tarih, 2i58/502 Sayılı Karar.

Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 29.9.1975 Tarih, 5004 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 29.2.1988 Tarih, 799 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 13.6.1968 Tarih, 3554 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 22.12.1986 Tarih, 12589 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 6.4.1968 Tarih, 4319 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 1.3.1978 Tarih, 673/1987 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi,13.5.1991 Tarih, 6746 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 6.4.1987 Tarih, 4319 Sayılı Karar.

Yargıtay 1. Hukuk Dairesi, 23.6.1975 Tarih, 6752/6597 Sayılı Karar.

Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 20.1.1969 Tarih, 720 Sayılı Karar.

Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 21.4.1970, Tarih, 2491 Sayılı Karar.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 16.1.1972 Tarih, 12 Sayılı Karar.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 17.1.1975 Tarih 33 Sayılı Karar.
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 7.4.1973, Tarih, 293 Sayılı Karar.
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 12.9.1982 Tarih, 482 Sayılı Karar.
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 30.9.1981 Tarih, 656 Sayılı Karar.
Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, 30.9.1981, E:1981/656 sayılı Karar
Yargıtay İctihadı Birleştirme Kararı, 29.4.1985 Tarih, 4 Sayılı Karar.
Yargıtay İctihadı Birleştirme Kararı, 6.3.1978 E:1978/2, K:1978/2
Yargıtay 2. Hukuk Dairesi, 2.3.1981, E:1981/575, K:1981/2013.
Yargıtay 1. Hukuk Dairesi , 3.10.1983 Tarih, 9676 Sayılı Karar.
Yargıtay 1. Hukuk Dairesi.1.10.1985 Tarih, 10247 Sayılı Karar.
Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, 30.9.1975 Tarih, 4160 Sayılı Karar.
Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 16.2.1987 E:1987/926 Sayılı Karar.
Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 9.6.1970 Tarih, 1970/1621 Sayılı Karar.
Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 4.11.1982 Tarih, 7294 Sayılı Karar.
Yargıtay 7. Hukuk Dairesi, 9.6.1970 Tarih, 1970/3758 Sayılı Karar.
Yargıtay 8. Hukuk Dairesi, 31.5.1976 Tarih, 4576 Sayılı Karar.

EKLER

EK 1 – Kamu Mallarını Özel Korumaya Tabi Tutan Kanunlar

Anayasanın 43, 63, 163. ve 169. maddeleri, 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 13. maddesi 4353 Sayılı Kanun’un ilgili maddeleri (bu kanunla Maliye Bakanlığı Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğüne verilen dava, takip, savunma ve icra görevi kamu mallarını kapsamaktadır.) 3234 Sayılı Kanun’un 2. maddesi, 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu’nun 3. maddesi, 775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nun 18 Ve 37. maddeleri, 3091 Sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanun’un 2. maddesi, 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu’nun 75. maddesi, 3621 Sayılı Kıyı Kanunu’nun 13. maddesi, 442 Sayılı Köy Kanunu’nun 8. maddesi, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarının Koruma Kanunu’nun 4. maddesi, 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun 1. maddesi, 3194 Sayılı İmar Kanunu ve Boğaziçi Kanunu’nu kamu mallarının korunmasına yönelik hükümlerin bulunduğu bazı kanunlara örnek olarak verilebilir.

EK 2 – Devletin Zapt ve Müsadere Sonucu Mal Edindiği Kanunlar

Devletin zapt ne müsadere sonucu mal edinmesi ile ilgili bazı kanun ve maddeleri şunlardır; 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 36, 395, 401, 409 maddeleri, 1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nun 122. maddesi, 1918 Sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunu'nun 12-52. maddeleri, 2550 Sayılı Polis Vazife Salahiyetleri Kanunu'nun 9. maddesi, 3078 Sayılı Tuz Kanunu'nun 24, 26 ve 27 maddeleri, 3573 Sayılı Zeytinciliğin Islahı ve Yabancıların Aşılattırılması Hakkındaki 20 maddesi, 3894 Sayılı Denizde Zapt ve Müsadere Kanunu, 4250 Sayılı İspirtolu İçkiler Kanunu'nun 25. maddesi, 5680 Sayılı Basın Kanunu'nun ek 1. maddesi, 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'nun 22. maddesi, 6132 Sayılı At Yarışları Hakkında Kanunu'nun 7.maddesi, 6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun'un 10 maddesi, 6831 Sayılı Orman Kanunu'nun 84. maddesi, 6968 Sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu'nun 48-53, 58-62. maddeleri, 7397 Sayılı Sigorta Murakabe Kanunu'nun 19 maddesi, 551 Sayılı Markalar Kanunu'nun 53. maddesi, 1072 Sayılı Rulet, Tilt, Langırt ve Benzeri Oyun ve Alet Makineleri Hakkındaki Kanun'un 2. maddesi, 1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Hakkında Kanun'un 71-116. maddeleri, 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu'nun 34, 35 ve 36. maddeleri, 1734 Sayılı Yem Kanunu'nun 12. maddesi, 2521 Sayılı Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanun'un 11 ve 13. maddeleri, 2813 Sayılı Telsiz Kanunu'nun 32. maddesi, 2827 Sayılı Nüfus Planlaması Hakkında Kanun'un 7. maddesi, 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 41. maddesi, 2860 Sayılı Yardım Toplama Kanunu'nun 29. maddesi, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla İlgili Mücadele Kanunu'nun 14. maddesi, 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 51. maddesi, 2920 Sayılı Sivil Havacılık Kanunu'nun 143 ve 144 maddeleri, 3213 Sayılı Maden Kanunu'nun 12. maddesi, 3516 Sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu'nun 15 ve 16. maddeleri, 1219 Sayılı Tababet ve Şua Batı Sanatlarının Tarz-ı İcrasına Dair Kanunu'nun 34. maddesi, 3984 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun'un 34. maddesi, 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 25. maddesi.

EK 3 – Devlete Ait Taşınır Malların satışı ile İlgili Kanunlar

Devlete ait taşınmaz ve taşınır malların satışı ile ilgili bazı kanun ve maddeleri şunlardır; 618 Sayılı Limanlar Kanunu'nun 7. maddesi, 3284 Sayılı Bazı Maden Hurdalarının Dışarı Çıkarılmasının Yasak Edilmesi ve Satın Alınması Hakkındaki Kanun'un 1. maddesi, 237 Sayılı Taşıt Kanunu'nun 13. maddesi, 178 Sayılı KHK'nin 13. maddesi, 269 Sayılı Kanun'un 2107 Sayılı Kanun ile değişik 1. maddesi, 3212 Sayılı Türk silahlı Kuvvetlerine Ait Taşınır Malların Satışı Hakkındaki Kanun, 3516 Sayılı Ölçüler ve Ayar Kanunu'nun 15 ve 16. maddeleri, 6831 Sayılı Orman Kanunu'nun 2896 Sayılı Kanun ile değişik 84. maddesi, 3213 Sayılı Müsadere Edilen Maden Cevheri ve Malzemenin Satışı Hakkındaki Kanun'un 12. maddesi, 3864 Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun'un 23. maddesi, 189 Sayılı Milli Savunma Bakanlığına Tahsisli Yerlerin Satışı Hakkında Kanun'un 1. maddesi, 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. maddesi, 4070 Sayılı Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun, Devlet İhale Kanunu.

EK 4 – Anayasanın Özelleştirme ile Bağlantılı Kurulan Maddeleri

T.C. Anayasası'nın 7. maddesi, "Yasama yetkisi Türk milleti adına TBMM'dir. Bu yetki devredilemez." Özelleştirmenin yasa ile yapılması ile bağlantı kurulmuştur.

Anayasanın 47. maddesi, 13.8.1999 tarih ve 4446 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile doğrudan "devletleştirme ve özelleştirme" başlığını taşımaktadır.

Anayasanın 48. maddesinin ikinci fıkrası "Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır." Hükmünü taşımaktadır. Maddeye göre değil kamunun, özel girişim özgürlüğüne yönelik bir düzenleme yapılırken dahi, bu özgürlüğün, "milli ekonominin gerekleri" ve özellikle "sosyal amaçlara" uygun biçimde kullanılmasını sağlayacak önlemlerin alınması gerekmektedir.

Anayasanın 49. maddesinin birinci fıkrasında, devlete; çalışma yaşamını geliştirmek için "çalışanları korumak", "çalışmayı desteklemek", ve "işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak" için gerekli önlemleri alma görevi verilmiştir. Özelleştirme ile bu görevlerin ne ölçüde örtüştüğü tartışmaya açıktır.

Anayasanın 91. maddesinde KHK çıkarabilmek için Bakanlar Kuruluna yetki verilebileceği belirtilirken, bu yetkiye kimi sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre, Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasal haklar ve ödevler KHK ile düzenlenemeyecektir. Yasak alan kapsamında bulunan 35. madde "mülkiyet hakkı" başlığını taşımakta ve özelleştirme ile ilgili bulunmaktadır.

Anayasanın 167. maddesinde "Devlet... piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler" hükmünü içermektedir.

Anayasanın 168. maddesi "Tabi servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi" başlığını taşımakta ve yetkiyi devlete vermektedir. Devlet belirli koşullarla bu yetkiyi devredebilmektedir.

ÖZGEÇMİŞ

1963 yılında Elbistan’da doğdum. İlk öğrenimimi burada ve İstanbul Maliye Okulu’nda 1981 yılında tamamladım. 1986 yılında K.T.Ü. İ.İ.B.F. İktisat Bölümü’nden mezun oldum. 1990 yılında aynı Üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü’nde “Katma Değer Vergisi ve Türkiye Uygulaması” konulu yüksek lisans çalışmasını tamamladım.

Halen Cumhuriyet Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü’nde Araştırma Görevlisi olup, Prof. Dr. Nuri BURHAN yönetiminde “Kamu Mal Varlığı, Özelleştirme Politikaları ve Sorunlar” konulu doktora tezi üzerinde çalışmaktayım.

Emin BARLAS

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**