

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**MALİYE PROGRAMI**

**ÖZELLEŞTİRME ve ÇAYKUR**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hikmet YILMAZ**

**MAYIS – 2015**

**TRABZON**

**KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ \* SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**MALİYE ANABİLİM DALI**

**MALİYE PROGRAMI**

**ÖZELLEŞTİRME ve ÇAYKUR**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hikmet YILMAZ**

**Tez Danışmanı : Prof. Dr. Ahmet ULUSOY**

**MAYIS – 2015**

**TRABZON**

## ONAY

Hikmet Yılmaz tarafından hazırlanan Özelleştirme ve Çaykur adlı bu çalışma 16.06.2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim dalında **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY (Başkan-Danışman)

Doç. Dr. Birol KARAKURT (Üye)

Doç. Dr. Tarık VURAL (Üye)

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım. .../06/2015

Prof. Dr. Ahmet ULUSOY

Enstitü Müdürü

## **BİLDİRİM**

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.

**Hikmet YILMAZ**

**16.06.2015**

## ÖNSÖZ

Devletler çeşitli amaçlarla ekonomik hayatı düzenleme ya da piyasada bizzat var olma düşüncesiyle birlikte Kamu İktisadi Kuruluşları kurmuş ve işletmişlerdir. Bu kuruluşların amaçları farklı olmakla birlikte bazen sosyal fayda düşünülmüş bazen ise özel sektöre öncülük etme düşüncesi hakim olmuştur. Fakat ilerleyen dönemlerde amaçlar ile sonuçlar farklılaşmış birçok kamu iktisadi kuruluşu etkin çalışmayan, zarar eden ve devletin üzerinde yük oluşturan işletmeler haline dönüşmüşlerdir.

1970'lerin sonundan itibaren neo-klasik iktisat görüşünün ekonomik hayat üzerinde hakim olmaya başlamasıyla birlikte devletin piyasa ekonomisine müdahalesi sınırlandırılmış ve devletin aktif olarak var olduğu alanların özel sektöre devri süreci başlamıştır. İşte bu noktada özelleştirme politikaları devreye girmiş ve İngiltere'den başlayarak ABD, Doğu Avrupa ülkeleri ve daha sonra gelişmekte olan ülkelerde hızla uygulanır hale gelmiştir. Türkiye'de bu sürece 1986 yılında katılmış ve özellikle 2003 yılından sonra özelleştirme süreci Türkiye'de büyük bir ivme kazanmıştır.

Çalışmam sırasında benden desteklerini esirgemeyen, bilgi ve deneyimleri ile bana yol gösteren değerli hocam sayın Prof. Dr. Ahmet ULUSOY'a teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim.

Trabzon, Mayıs 2015

Hikmet YILMAZ

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ .....	IV
İÇİNDEKİLER.....	V
ÖZET .....	VIII
ABSTRACT .....	IX
TABLolar LİSTESİ .....	X
ŞEKİLLER LİSTESİ .....	XI
GRAFİKLER LİSTESİ .....	XII
KISALTMALAR LİSTESİ .....	XIII
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>1. KİTLER, TEKELLER VE ÖZELLEŞTİRME .....</b>	<b>3-29</b>
1.1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı (KİT'ler) .....	3
1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Gerekçeleri .....	5
1.3. Tekel ve Tekelleşmenin Nedenleri.....	6
1.3.1. Tekellerin Özellikleri .....	6
1.3.2. Tekellerin Getirdikleri .....	7
1.4. Özelleştirmenin Tanımı.....	9
1.5. Özelleştirmenin Tarihi .....	10
1.6. Özelleştirmenin Teorik Temelleri .....	11
1.7. Özelleştirmenin İdeolojik Dayanağı.....	12
1.8. Özelleştirmenin Amaçları .....	13
1.8.1. Mali Amaçlar .....	14
1.8.2. Ekonomik Amaçlar.....	14
1.8.3. Sosyal ve Siyasi Amaçlar .....	18
1.9. Özelleştirme Yöntemleri .....	19
1.9.1. Satış .....	20
1.9.1.1. Varlık Satışı .....	20

1.9.1.2. Hisse Satışı.....	21
1.9.1.2.1. Blok Satış .....	21
1.9.1.2.2. Halka Arz .....	22
1.9.2. Kiralama .....	23
1.9.3. İşletme Hakkı Devri .....	23
1.9.4. Mülkiyetin Gayri Ayni Haklar Tesisi.....	23
1.9.5. Gelir Ortaklığı Modeli.....	24
1.9.6. Kamu – Özel Sektör Ortaklığı.....	24
1.10. Özelleştirmenin Nedenleri ve Faydaları.....	27
1.11. Özelleştirmenin Zararları ve Maliyeti .....	28

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>2. TÜRKİYE’DE VE DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME .....</b>	<b>30-58</b>
2.1. Türkiye’de Özelleştirme Kavramının Gelişimi.....	30
2.1.1. Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi.....	31
2.1.1.1. 24 Ocak Kararları.....	34
2.1.1.2. Özelleştirme Mevzuatı ve 4046 Sayılı Kanun .....	35
2.1.1.3. 4046 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler .....	36
2.2. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları.....	40
2.2.1. 1986 – 2014 Dönemi Uygulamalar .....	40
2.2.1.1. Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar .....	42
2.2.1.2. Gerçekleştirilen Uygulamalar .....	46
2.2.1.3. İhale veya Satış / Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar .....	47
2.3. Dünyada Özelleştirme Uygulamaları .....	50
2.3.1. İngiltere’de Özelleştirme .....	51
2.3.2. Fransa’da Özelleştirme .....	53
2.3.3. Rusya’da Özelleştirme .....	55
2.3.4. Çin’de Özelleştirme.....	56
2.3.5. Brezilya’da Özelleştirme .....	57

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>3. ÇAY SEKTÖRÜ VE ÇAYKUR'UN ÖZELLEŞTİRİLMESİ.....</b>	<b>59-76</b>
3.1. Türkiye’de Çay Sektörünün Mevcut Durumu ve Performansı .....	59
3.1.1. Tarihi ve Gelişimi.....	59
3.1.2. Ekim Alanı .....	61
3.1.3. Üretim.....	62
3.1.4. Kapasite .....	64
3.1.5. Tüketim .....	65
3.2. KİT Olarak Çaykur .....	65
3.2.1. Çaykur’un Amacı .....	67
3.2.2. Çaykur’un Türkiye Ekonomisindeki Yeri .....	67
3.2.3. Çaykur’un Bölge Ekonomisindeki Yeri .....	69
3.3. Çaykur’un Özelleştirilmesi Fikri.....	70
3.4. Çaykur’un Olası Özelleştirme Şekilleri .....	73
<b>SONUÇ ve ÖNERİLER.....</b>	<b>77</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>82</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>89</b>



## ÖZET

Neo-Klasik iktisat görüşünün kabul gördüğü 1970’li yılların sonuna doğru devletin ekonomideki rolünü azaltmak amacıyla özelleştirme politikalarına başvurulmaya başlanmıştır. İngiltere’den başlayan bu akım daha sonra Avrupa, Amerika ve gelişmekte olan ülkelere hızla yayılmıştır.

24 Ocak 1980 tarihinde alınan liberal kararlar sonucu Türkiye’de de özelleştirme uygulamalarına başlanmıştır. Ancak 2003 yılına gelinceye dek ciddi anlamda bir özelleştirme yapılamadığı göz önüne çıkmaktadır. 2003 yılında ivme kazanan özelleştirme programları, buna paralel olarak özelleştirme gelirlerinde de önemli ölçüde artış sağlamıştır.

Bu çalışmanın son bölümünde çay sektöründe iktisadi devlet teşekkülü olarak faaliyetlerini sürdüren Çaykur’un özelleştirilmesi meselesi tartışılmış ve olası bir özelleştirilme durumunda ortaya çıkabilecek sonuçlardan ve özelleştirmede kullanılacak yöntemlerden bahsedilmiştir.

Sonuç olarak Çaykur’un lider firma durumunda bulunduğu çay sektöründe tam bir özelleştirme politikası uygulanması durumunda sektörde tam rekabetçi bir yapı olmadığından sosyal kayıplar oluşacağı, sektörde düzenleyici ve denetleyici bir kuruma ihtiyaç olduğu ve özelleştirilmesi durumunda kullanılacak en etkili yöntemin kamu – özel sektör ortaklığı modeli olacağı verilerine ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Özelleştirme, Çaykur, Kamu – Özel Sektör Ortaklığı.

## ABSTRACT

The acceptance of neo-classical economics views the privatization policy to reduce the role of the state in the economy towards the end of the 1970s began to be applied. Starting later this current England Europe, spread rapidly to the United States and developing countries.

On January 24, 1980 received a liberal decisions have been started as a result of privatization practices in Turkey. However, until the 2003 it stands out when it comes to considering a privatization can not be done seriously. In 2003, accelerated privatization program have led to a significant increase in privatization revenues in parallel.

In this study, the last part of the privatization of state-owned Çaykur tea industry continues its activities as entities discussed the issue and has discussed the possible methods that can be used in the event of a privatization and results of privatization that may arise.

As a result Çaykur leading company in case found that the tea industry in case of full implementation of the privatization policy that sector have a fully competitive structure of social losses will occur in the sector regulatory and supervisory as an institution needs and the most effective method of government that can be used in case of privatization - private partnership model would give It was reached.

**Keywords:** Privatization, Caykur, Public - Private Partnership.

## TABLULAR LİSTESİ

<b><u>Tablo Nr.</u></b>	<b><u>Tablonun Adı</u></b>	<b><u>Sayfa Nr.</u></b>
1	Kamusal Üretim, Kamu – Özel Sektör Ortaklığı ve Özelleştirme Karşılaştırması.....	26
2	İngiltere’de Özelleştirme Faaliyetleri Sonrası Kurulan Düzenleyici Kurumlar.....	52
3	İngiltere’de Özelleştirilen Firmalar.....	53
4	Fransa’da Özelleştirme Faaliyetleri.....	54
5	Çin’in 2000 – 2007 Yılları Arasında Toplam Özelleştirme Gelirleri.....	56
6	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane İlleri Yaş Çay Ekim Alanı.....	62
7	2013 Yılı İtibariyle İller Bazlı Toplam Tarım Alanları İçinde Yaş Çay Üretim Alan.....	63
8	Yıllara Göre Yaş Çay Üretim Miktarları (Ton).....	63
9	Yıllara Göre Kuru Çay Üretimi (kg).....	64
10	2004 – 2014 Yılları Arası Çaykur Dönem Net Karı veya Zararı.....	71

## ŞEKİLLER LİSTESİ

<u>Sekil Nr.</u>	<u>Sekil Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Özelleştirme Yöntemleri.....	19

## GRAFİKLER LİSTESİ

<u>Grafik Nr.</u>	<u>Grafğin Adı</u>	<u>Sayfa Nr.</u>
1	Monopol.....	8
2	Yöntemleri İtibariyle Özelleştirme İşlemleri.....	21
3	Yıllar itibariyle Türkiye’de Özelleştirme Gelirleri (1986 – 2014) \$.....	40

## KISALTMALAR LİSTESİ

A.Ş	: Anonim Şirket
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AR	: Ortalama Gelir
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
BİST	: Borsa İstanbul
CEEP	: Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi
Çaykur	: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
D	: Talep
EBK	: Et ve Balık Kurumu
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülleri
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
Kg	: Kilogram
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİK	: Kamu İktisadi Kuruluşları
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
Km	: Kilometre

Ltd	: Limited
M.Ö	: Milattan Önce
MC	: Marjinal Maliyet
Nr.	: Numara
Ö.İ.B	: Özelleştirme İşleri Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
P	: Fiyat
POAŞ	: Petrol Ofisi Anonim Şirketi
RTB	: Rize Ticaret Borsası
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
T.y.	: Tarih Yok
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TDİ	: Türkiye Denizcilik İşletmeleri
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim İletim Anonim Şirketi
THY	: Türk Hava Yolları
TİGEM	: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü
TL	: Türk Lirası
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TOFAŞ	: Türkiye Otomobil Fabrikası Anonim Şirketi
TPAO	: Türkiye Petrolleri Anonim Şirketi

TÜDEMSAŞ : Türkiye Demiryolu Makinaları Sanayii Anonim Şirketi

TÜGSAŞ : Türkiye Gübre Sanayi Anonim Şirketi

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

TÜLOMSAŞ : Türkiye Lokomotif ve Motor Sanayii Anonim Şirketi

TÜPRAŞ : Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi

TÜVASAŞ : Türkiye Vagon Sanayii Anonim Şirketi

V.b. : Ve Benzeri



## GİRİŞ

İskoç bilim adamı Adam Smith 1776 yılında yayınladığı “Ulusların Zenginliğinin Doğası ve Nedenleri Üzerine Bir İnceleme” adlı eseriyle klasik iktisadın temellerini atmış ve bu iktisadi görüşe göre devletin ekonomideki rolü minimize edilmiştir.

1929 ekonomik buhranına kadar güncelliğini koruyan ve birçok devletin ekonomisine yön veren bu iktisadi düşünce yaşanan büyük çaptaki krizin ardından tartışılmaya başlanmış ve ekonomide devletin müdahalesini ön gören Keynesyen görüş kabul görmeye başlamıştır. Fakat 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizleri ve stagflasyonla mücadelede keynesyen politikalar başarısız kaldığı için yeni bir akım olarak Neo-klasik iktisat görüşü doğmuştur.

Neo-klasikler, ekonomik buhranın ve krizlerin devletin ekonomideki artan rolünün sonucu olduğunu, ekonomide devlete çok rol verilmesinin etkin yönetimi sağlamadığı için ekonominin piyasanın eline bırakılması gerektiğini savunmuşlardır.

Neo-klasiklerin devletin piyasadan çekilmesi teziyle birlikte özelleştirme politikaları önem kazanmış ve 1980’li yılların başından itibaren birçok ülkede özelleştirme hamleleri başlamıştır.

Özelleştirme terim olarak devletin herhangi bir sektörde ekonomik hayata müdahaleden vazgeçerek yerini geçici veya kalıcı olarak kısmen ya da tamamen özel sektöre devretmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu çerçevede bir çok özelleştirme modeli-yöntemi ile bu hamleler gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirme yöntemleri birçok farklı başlık altında incelenebilecekken giriş kısmında bu yöntemleri genel başlıklar altında sıralayacak olursak bunlar;

- Mülkiyetin özelleştirilmesi,
- Yönetimin özelleştirilmesi ve
- Finansmanın özelleştirilmesi

şeklinde gruplandırılabilir.

Modern anlamda dünyada özelleştirme hamlelerinin 1970'li yılların sonunda İngiltere'de başladığı kabul edilir. Daha sonra buna birçok Avrupa ülkesi ve ABD eşlik etmiştir.

Türkiye'de ise özelleştirme fikir olarak cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren devlet yasalarında farklı isimlerle kendine yer bulmuş olsa da çeşitli faktörlerden dolayı 1980'li yıllara kadar modern bir özelleştirme hamlesi gerçekleştirilememiştir.

1980 yılına gelindiğinde Türkiye'de ekonomi alanında alınan radikal kararlar ve kamuoyunca 24 Ocak kararları olarak adlandırılan yapısal dönüşüm hamlesi gerçekleştiğinde özelleştirme politikaları tartışılmaya başlanmış ve sonraki yıllarda çıkarılan ve özelleştirme politikalarına gereken hukuki alt yapıyı sağlayan yasalarla birlikte 1986 yılında Türkiye'de de bu hamleler başlatılmıştır. Fakat özelleştirme hamlelerinin Türkiye'de asıl hız kazandığı yıl 2003 yılı olmuş ve devam eden yıllarda da özelleştirme hamleleri aynı hızla devam etmiştir.

Özelleştirme tartışmaları 1990'lı yıllarda IMF raporlarıyla başlayarak günümüze kadar devam eden Çaykur'un, sektördeki mevcut durum göz önüne alındığında olası bir özelleştirme hamlesiyle karşı karşıya kalması durumunda ve öncesinde ne tür yollar izlenmesi gerektiği hakkında fikir vermeyi amaçlayan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, kamu iktisadi teşebbüsleri ile tekeller tanımlanmış, özelleştirme kavramından ve bu kavramın amaç ve yöntemlerinden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde, Türkiye'de özelleştirme kavramının gelişiminden, çeşitli yasa ve özelleştirme mevzuatlarından ve seçilmiş bazı ülkelerdeki özelleştirme uygulamaları hakkında bilgi verilmektedir.

Üçüncü bölümde ise, çay sektörü ele alınarak, bu alanda faaliyet gösteren ve iktisadi devlet teşekkülü olan Çaykur'a değinilmiş, Çaykur'un özelleştirilmesi fikri üzerinde tartışılarak bir sonuca varılmaya çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### 1. KİTLER, TEKELLER VE ÖZELLEŞTİRME

#### 1.1. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tanımı (KİT'ler)

Devletler tarih boyunca değişik nedenlerden dolayı farklı amaçlarla gerek ekonomiye gerekse de sosyal hayata müdahalelerde bulunma gereksinimi hissetmiştir. Bu gereksinim ortaya atılan çeşitli fikirlerle bazı dönemlerde kısıtlanmış bazı dönemlerde ise zorunlu bir faaliyet olarak gösterilmiştir. Fizyokrasi ile başlayıp Klasik İktisatçılarla devam eden görüşte devletin ekonomiye müdahalesi asgariye indirilmiş, 1929 buhranından sonra bu görüşe karşı bir görüş olarak gelen Keynesyen İktisat ta ise devletin gerek duyduğu yahut aksayan alanlarda ekonomiye müdahalesi etkili bir araç olarak görmüştür.

Devletin ekonomiye müdahale çeşitlerinden bir tanesi de iktisadi alanda faaliyet gösteren kuruluşlar kurarak doğrudan ticari faaliyetlerin içinde bulunmasıdır. Bu tarzda kurulan kuruluşlara kamu iktisadi teşebbüsleri adı verilmektedir.

“*Kamu İktisadi teşebbüsü (KİT)*” kavramı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, genel olarak kamusal kaynakları kullanmak suretiyle ekonomik alanda faaliyet gösteren “Kamu Kuruluşları”nı ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Bu kavramın içeriğinin, tarihsel süreç içerisinde önemli farklılıklar gösterdiği görülmektedir (Sayıştay, 2014: 1).

Avrupa Kamu Teşebbüsleri Merkezi (CEEP) KİT’i; 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 olarak tanımlamaktadır (Sayıştay, 2014: 1).

Avrupa Komisyonu ise kamu kuruluşlarını “*sermayesinin %50 den fazlası merkezi yönetime veya yerel idarelere ait olan, sermaye payı %50 nin altında olsa bile yönetim kontrolü kamu elinde bulunan işletmeler*” olarak tanımlamıştır (European Commission, 2006). Avrupa Komisyonu nu tanımına göre kamunun sermaye payı %50 nin altında

olmasına rağmen şayet kuruluş yönetimi kamu tarafından belirleniyor ise o işletme kamu işletmesi sayılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti yasa ve anayasalarında kamu iktisadi teşebbüslerinin gelişimi şu şekildedir;

1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda KİT kavramı kullanılmasa da; Devlete ait olan ve kendi kanunlarında bu kanuna tabi oldukları belirtilen, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali yönden özerk ve sorumluluğu sermayeleri ile sınırlı kuruluşlar ‘‘İktisadi Devlet Teşebbüsü’’ olarak tanımlanmıştır.

Türk mevzuatında ‘‘Kamu İktisadi Teşebbüsleri’’ kavramı ilk kez 1961 Anayasası’nda kullanılmıştır.

1961 Anayasası’nın 127. Maddesinde ‘‘Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce denetlenmesi kanunla düzenlenir’’ hükmüne yer verilmiş fakat ‘‘Kamu İktisadi Teşebbüsü’’ kavramının tanımı yapılmamıştır. 1982 Anayasası’nın 165. maddesinde ise nihayet KİT’lerin tanımı ‘‘Sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının...’’ şeklinde yapılmış maddenin devamı ise 1961 Anayasası’nın 127. maddesindeki tanım gibi devam ettirilmiştir.

Günümüzde kamu iktisadi teşebbüslerinin temeli 8.6.1984 Tarih 223 No’lu Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında ki Kanun Hükmünde Kararname’de düzenlenmiştir. Sözü geçen KHK’da kamu iktisadi teşebbüsü; iktisadi devlet teşekkülü ve kamu iktisadi kuruluşlarının ortak adı olarak tanımlanmıştır.

223 No’lu KHK’da; İktisadi Devlet Teşekkülü; ‘‘sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür’’ şeklinde tanımlanırken, 1994 yılında 4046 sayılı kanunla bu KHK’da değişiklik yapılarak Kamu İktisadi Kuruluşu; ‘‘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’’ şeklinde tanımlanmıştır.

Ayrıca 223 No’lu KHK’da müessese, bağlı ortaklık ve iştirak şu şekilde açıklanmıştır;

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

Bağlı ortaklık; sermayesinin yüzde ellisinden fazlası iktisadi devlet teşekkülü veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğundan oluşan anonim şirketlerdir.

İştirak; iktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu iktisadi kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayelerinin en az yüzde on beşine, en çok yüzde ellisine sahip buldukları anonim şirketlerdir.

## **1.2. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Gerekçeleri**

Devletlerin çeşitli nedenlerle ekonomiye müdahale etme gereksinimi duyduklarını önceki başlıkta belirtilmiştir. Bu nedenler ekonomik, sosyal ve politik nedenler olarak kategorize edilebilirler.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde KİT'lerin kuruluş amaçları şu şekilde sıralanabilir (Sayıştay, 2014: 3);

- Ekonomik kalkınmayı sağlamak
- Tekelleri devlet eliyle işletmek
- Özel sektörün başaramayacağı veya giremediği işleri yapmak
- Ekonomiye yön vermek,
- Özel sektöre öncülük etmek,
- Gelir dağılımını düzenlemek vb. olarak sayılabilir.

Türkiye'de de Kit'lerin kuruluş amaçlarına bakıldığında yukarıdaki maddelerin geçerli olduğu söylenebilir. Nitekim 1920 de savaştan mağlup ayrılmış bir devletin yerine inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti Devleti, dönemin şartları gereği yapılması gereken kalkınma hamlelerini özel sektör eliyle yapabilecek durumda değildi. Bununla birlikte planlı bir kalkınma modeli seçilmiş ve devlet gerekli alanlarda kamu işletmeleri kurarak gerek kalkınmaya gerekse de özel sektöre öncülük etmeyi amaçlamıştır. Savaş sonrası dönemde bu amaçlarla devletin ekonomide aktif rol oynama gereksinimi daha sonraki dönemlerde azaltılsa da istenilen seviyeye düşürülemediği.

### **1.3. Tekel ve Tekelleşmenin Nedenleri**

Tekel, endüstride tek arzcinin olduğu durumdur. Bu tarz piyasalarda tekeliçi firmanın ürettiği mal ya da hizmetin yakın ikamesi söz konusu değildir.

Aynı zamanda piyasaya yeni girmek isteyen firmaların önünde ciddi engeller bulunmaktadır. Bu giriş engelleri piyasanın doğal şartlarından dolayı oluşabileceği gibi yasal birtakım engellemeler sonucu da oluşabilir.

Doğal giriş engelleri; malı ya da hizmeti üretebilecek yegâne kaynağa sahip olmak, ya da tekel firmanın malı ya da hizmeti en düşük ortalama maliyetle üretebilecek ölçüğe ulaşmış olması (ölçek ekonomisi kazanması) şeklinde ortaya çıkabilir. Tekeliçi firmanın bu denli bir ölçüğe ulaşması demek fiyatı da istediği şekilde kontrol edebileceği için, yeni firmaların piyasaya girme teşebbüslerini başarısız kılacaktır. Yeni firmanın piyasaya girmesi durumunda tekeliçi firma fiyatı düşürebilir, ancak yeni firmanın kuruluş maliyetleri tekeliçi firmanın maliyetlerinden yüksek olacağından dolayı malı ya da hizmeti bu fiyattan satması durumunda zarar edebilir bu durumda da piyasaya girmekten vazgeçebilir eğer girmişse de iflasa sürükleneyeceğinden batık maliyet oluşabilir..

Yasal engeller ise; patent, lisans veya yasa ile mal ya da hizmetin üretimini tek bir kuruluşa vermek şeklinde sıralanabilir.

#### **1.3.1. Tekellerin Özellikleri**

Tekel firmanın hakim olduğu piyasalara monopol piyasası firmaya da monopol firma denilebilir.

Monopol piyasada firma fiyat yapıcısıdır. Firmanın karşılaştığı talep eğrisi aynı zamanda endüstrinin de talep eğrisidir. Çünkü piyasada tek firma vardır.

Tekelde;

- Satıcılar fiyat yapıcısıdır,
- Stratejik davranmazlar. Rekabetçi piyasalara nazaran az üretilen yüksek fiyattan satarlar,
- Endüstriye giriş tamamen engellenir, bu engeller doğal ya da yasal engeller olabilir. Aynı zamanda tekel firma piyasaya girmeye hazırlanan firmaların varlığı durumunda fiyatı marjinal maliyetin (MC) de altına çekerek piyasaya

girecek olan firmaları bu kararlarından vazgeçirebilir. Literatürde bu tür fiyatlandırmaya “ölümcül fiyatlandırma” denilmektedir.

- Alıcılar, fiyat alıcısıdır.

### 1.3.2. Tekellerin Getirdikleri

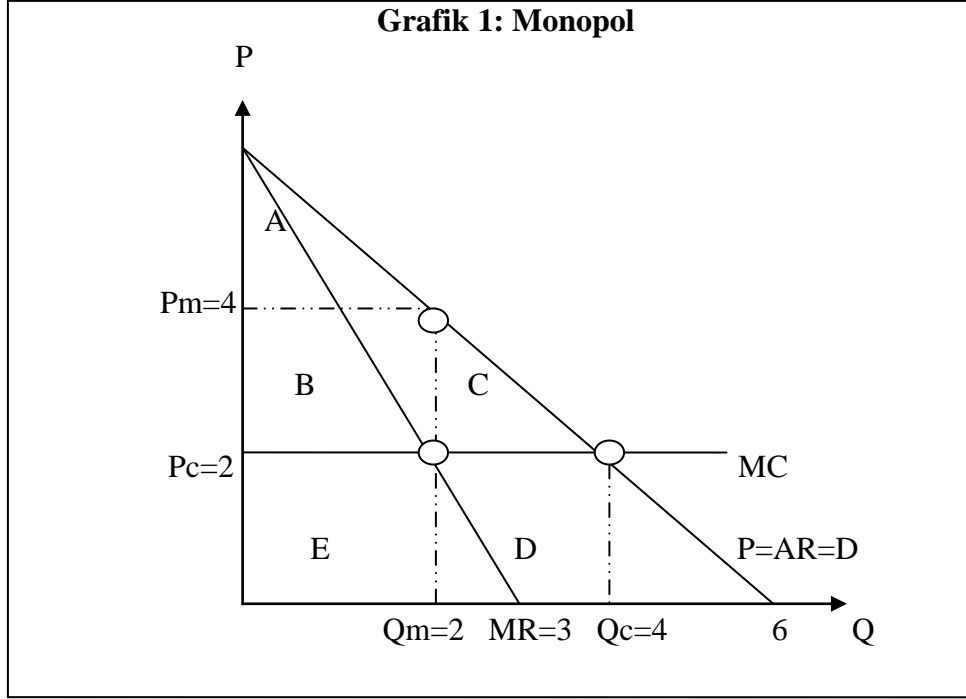
Rekabetin en fazla aksadığı piyasa tipi olan monopol, bu özelliğinin doğal sonucu olarak en fazla eleştirilen piyasadır. Ancak girişin engellendiği bu piyasada faaliyette bulunan tek firmanın, teknolojik gelişmeler için fon ayırma olanağına sahip olması monopole olumlu bir puan kazandırmaktadır (Dinler, 2009: 356).

Joseph Schumpeter (1883-1950), monopolcünün elde ettiği yüksek karın bir kısmını araştırma-geliştirme (AR-GE) çalışmalarına ayırarak, teknolojik gelişmeye yönlendirebileceğini iddia etmiştir (Dinler, 2009: 357).

Tekelin bu faydasının yanında zararlı yönlerine de değinmek gerekirse; monopole yöneltilen ilk olumsuz eleştiri, monopolün rekabetçi firmalara göre daha az üretim yaparak daha yüksek fiyattan satış yapmasıdır. Üretimin kısılması üretim faktörlerinin, çeşitli endüstriler arasında, ekonomide en yüksek üretimi sağlayacak bir tarzda dağılımını önlemektedir. Buna kısaca monopollerin optimal kaynak dağılımını bozucu etkisi denir (Dinler, 2009: 356).

Daha önceden de değinildiği gibi, tekeller serbest rekabet ortamında oluşan pazar fiyatının üstünde bir fiyat belirlerler. Bu durumda tüketici, aldığı malı serbest rekabet ortamındaki göre daha pahalı bir fiyata satın almış olur. Tüketici, tekelin olduğu bir pazarda zararda olan taraftır. Tekel ise serbest rekabet ortamındaki fiyattan daha yüksek bir fiyata ürünlerini sattığı için kazançlı olan taraftır. Bunun yanı sıra her iki tarafın da bir kazancı olmadığı boşa giden bir miktar da ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla tekellere ikinci eleştiri konusu, serbest rekabet ortamı ile karşılaştırıldığında toplum refahını azaltıcı etki göstermeleri olarak gösterilebilir. Aynı zamanda da tekeli firma toplumdaki gelir dağılımını kendi lehine bozabilir.

Monopol piyasalarda tekellerin ortaya çıkardığı bir diğer problem de “sosyal kayıp” veya “net refah kaybı” olarak adlandırılan ve aşağıda Grafik 1 üzerinde ‘C’ üçgensel alanı olarak gösterilen alandır;



**Kaynak:** Dinler, 2009.

Yukarıda tekel ve tam rekabetçi piyasalarda oluşan fiyat ve bu fiyat bağlamında oluşan çeşitli ekonomik faktörlerin gösterildiği grafiği ayrıntılı bir şekilde incelemek gerekirse; ' $P_m$ ' piyasada tekel firmanın hakim olması durumunda oluşan fiyatı, ' $P_c$ ' ise tam rekabetçi fiyatı göstermektedir. Yine fiyatın ' $P_c$ ' olduğu tam rekabet durumunda üretim miktarı ' $Q_c$ ' kadar iken ' $P_m$ ' monopol fiyatında üretim ' $Q_m$ ' seviyesinde gerçekleşmektedir. Grafik 1'de açıkça görüldüğü üzere monopol piyasalardaki tekel firma rekabetçi piyasalara göre yüksek fiyattan daha az miktarda üretim yapmaktadırlar.

Monopolde; ' $A$ ' üçgeninin alanı tüketici rantını, ' $B$ ' karesi ekonomik rantı yani tekelci firmanın elde ettiği aşırı karı, ' $C$ ' üçgeni sosyal kaybı ya da net refah kaybını, ' $D$ ' yanlış yönlendirilen kaynakları, ' $E$ ' karesi de etkin kullanılmayan kaynakları göstermektedir.

Şayet Grafikte 1'de tam rekabet şartları gerçekleşse yani fiyat ' $P_c$ ', üretim miktarı ' $Q_c$ ' seviyesinde olsaydı; talep ' $D$ ' eğrisi altında, marjinal maliyet ' $MC$ ' eğrisi üzerinde kalan ' $A,B,C$ ' alanının tümü tüketici rantı olarak kalacak ve tekel firma bu rantı sömüremeyecekti böylece gerek ' $C$ ' alanı kadar sosyal kayıp gerekse de ' $E$ ' ve ' $D$ ' alanlarındaki yanlış ve etkin olmayan kaynak kullanımı da ortaya çıkmamış olacaktı.



#### 1.4. Özelleştirmenin Tanımı

Özelleştirme kavramı, dayanağını özel mülkiyetten almaktadır. Özel mülkiyet, kapitalist sistemin temel kavramlarından biridir. Bu kavram, ekonomi bilim dalı bağlamında; iktisadi, mali, sosyal ve siyasi sebeplerle milli ekonomi içerisinde kamunun iktisadi faaliyetlerinin sınırlandırılması veya tamamen ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamaların bütünü olarak tanımlanır (Bal, 2013: 355).

Dar anlamda özelleştirme, sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devrini ifade etmektedir. Bununla birlikte bazı yazarlar, dar anlamda özelleştirme konusunda farklı görüşlere sahiptirler. Bir kısım yazarlar, dar anlamda özelleştirme için mutlak olarak bir mülkiyet devri söz konusu olmasının ve bu devir işleminin kamu iktisadi teşebbüsü sermayesinin en az %51'i kadar olması gerektiğini belirtmektedirler. Bunun dışında bazı yazarlar da devredilecek sermaye payının pek önemli olmadığını, %10 veya %20 gibi bir pay devrinin de özelleştirme olarak kabul edileceği görüşündedirler. Burada oran olarak %51'in kıstas alınması daha doğrudur. Çünkü bu durumda mülkiyetin %50'sinden fazlası özel kesime ait olacağından yönetimde özelleştirilmiş olacaktır (Aktan, 1993: 70).

Geniş anlamda özelleştirme, mülkiyet veya yönetim transferinden daha fazlasını ifade etmektedir ki, bir iktisadi organizasyonu serbest piyasa mekanizmasına göre işleyen yapıya kavuşturmayı ve bunun için gerekli uygulamaları yapmayı kapsamaktadır (Orkunoğlu, 2010: 2).

Uygulamada geniş anlamda özelleştirme üç şekilde karşımıza çıkmaktadır. Birincisi, mülkiyeti kamuda kalmak üzere, bazı mal ve hizmetlerin üretiminin bazı aşamalarını özel kuruluşlara yaptırmaktır. Örneğin, temizlik işlerinin özel kuruluşlara verilmesi. İkincisi, kamunun ürettiği mal ve hizmetlere yapılan sübvansiyonların kaldırılarak, tüketicilerin mali potansiyeline göre bu hizmetlere katkıda bulunması. Üçüncüsü ise, kamunun tekel niteliğinde ürettiği mal ve hizmetlerin tekel niteliğinin kaldırılarak, özel kesimin faaliyet ve rekabetine açılması ve fiyat kontrollerinden vazgeçilerek fiyatların oluşumunu piyasa şartlarına bırakmak (Aksoy, 1994'ten aktaran; Sezgin, 2010: 156).

## 1.5. Özelleştirmenin Tarihi

Bir sistem olarak kapitalizmin, 20. yüzyılda, çeşitli devresel ve bölgesel krizler yanında, iki büyük ve kapsamlı bunalım yaşadığı bilinmektedir. Bunlardan birincisi 1929'da, ikincisi ise 1970'li yılların ortasına doğru ortaya çıkmıştır. 1929 bunalımından şiddetle etkilenen sistemin yeniden inşasında, sistem içi bir çözüm olarak kamu girişimciliği savunulmuştur. Gerçekten de, 1929 ekonomik bunalımı, en aşırı liberal ekonomi yanlılarını bile, piyasa mekanizmasının ekonomiye kendiliğinden ve dengeli biçimde yön vereceği konusunda kuşkuya düşürmüştür (Kepenek, 2010: 21).

Keynes'in bunalımdan çıkmak için, talep doğurucu kamu harcamalarının artırılması yönündeki önerileri de, bu gelişmeleri özendirmiştir. Her ne kadar, bu teşviklere geçici bir çözüm olarak bakılmışsa da, ikinci dünya savaşından sonra kamu girişimciliği yine ön plana çıkmıştır. Savaş sonrasında, neredeyse bütün Avrupa ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan ekonomiyi devlet eliyle canlandırma girişimleri, devlet mekanizmasının toplumsal örgütlenme içindeki yerinin yeni baştan gözden geçirilmesine ve sosyal refah devleti kavramının yerleşmesine yol açmıştır (Berberoğlu, 1987'den aktaran: Sarısu 2003).

Refah devleti anlayışıyla birlikte devletin üstlendiği sorumluluklar ve bunun beraberinde ekonomik hayattaki yeri ve önemi artış göstermiştir.

1970'li yılların ortalarında dünyada baş gösteren stagflasyon ile birlikte, uygulanan ekonomi politikaları ve bunların dayandığı teorik temeller hakkında ciddi tereddütlerin doğduğu ve 1929'da başlayan gelişmelerin tam tersi bir hareketin ortaya çıktığı görülmektedir. Verimli ve etkin çalışmayan, doğal monopol olmanın avantajlarını verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve en önemlisi de kamu açıklarının en temel sebebi olarak kabul edilen kamu teşebbüsleri, bunalımın suçlusu olarak görülmüştür (Sarısu, 2003: 1).

Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi akımı, İngiltere'de, 1970'li yılların sonlarından itibaren başlamış ve diğer ülkeleri de etkileyerek hızla gelişerek yaygınlaşmıştır. Devletin ana sanayi kollarındaki kontrolünün özel işletmeciliği sınırlandırdığı, piyasa hareketlerinde yapay gelişmelere neden olduğu, bütçe açıklarını ve dolayısıyla vergi artışlarını zorunlu kıldığı düşüncesi de öne çıktığından özelleştirme uygulamaları diğer ülkelerde de hız kazandırmıştır. Bu gelişmelerle birlikte, 1989 yılında

Berlin duvarının çökmesi, soğuk savaşı sona erişinin ve merkezi planlı ekonomiler ile kamu teşebbüslerinin, yerini piyasa ekonomisi ve özel teşebbüse devrettiği yeni bir ekonomik düzenin de başlangıç işareti olmuştur (Viravan, 1991'den aktaran: Sarısu, 2003).

Daha sonra da, Doğu ve Batı Avrupa Ülkeleri, ABD, Güney Asya Ülkeleri ve diğer gelişmekte olan ülkeler bu sürece katılmışlardır. Kamu sektörünün yükünü hafifletmeyi amaçlayan özelleştirme çalışmaları, ABD, Batı Avrupa Ülkeleri, Doğu Avrupa Ülkeleri ve gelişmekte olan ülkeler tarafından sorunları çözeceğine inanılan bir uygulama heyecanı ile yürürlüğe konulmuşlardır (Sarısu, 2003: 1).

### **1.6. Özelleştirmenin Teorik Temelleri**

Klasik iktisat teorisi devam ederken oluşan 1929 Buhranı'ndan kurtulma reçetesini sunan Keynes'e göre; ekonomik kriz; doğrudan hükümet müdahalesiyle kırılabilirdi. İş dünyasını canlandırmak için, vergi ve faiz oranlarında indirimler, istihdamı teşvik eden maliye politikaları benimsenmeliydi. Keynes'in yaklaşımları, yeni seçilen ABD başkanı F. Roosevelt'ten büyük destek aldı (Alçın, 2013'den aktaran: Bal, 2013: 357). Roosevelt, ABD'nin krizden çıkabilmesi için, müdahaleci politikanın gerekliliğini ilan etti. "Keynes'çi" iktisat kuramı, krizden sonraki 40 yıl boyunca ülkelerin temel ekonomik programını oluşturdu. Dünya ekonomisi II. Dünya Savaşı'ndan sonra, 20 yıl büyüme ve refah dönemi yaşamıştır. Ülkelerin finansal yapıları güçlenmiş, bankacılık sektöründe iyileşme görülmüş, hükümetin milli hâsıla içindeki payı artmış, otomatik istikrar tedbirleri faaliyet hacmini genişletmiştir (Bal, 2013: 357).

1970'li yıllarla birlikte, Keynes'çi ekonomi politikaları itibarını kaybetti. Neo-liberalizmin yükseldiği yıl 1979'dur. Sağ kanat politikacıları ile eleştirmenler, bu yöntemin Marksizm'in bir uzantısı olduğu ve özgür girişimi engellediğini ileri sürdüler. 1980'lere gelindiğinde ise, sömürge ve bağımlı ülkelere sıçrayan kriz genelleşti. Başbakan Thatcher döneminde özelleştirme ideolojik bir temele oturtulmaya çalışılmıştır. Ona göre; özelleştirmenin gayesi, devletin gücünü azaltmak; bireyin özgürlüğünün, refahının ve mutluluğunun artması demektir. Bu çerçevede "özelleştirme"; uluslararası sermayenin dünya çapında uygulamaya koyduğu bir politika halini aldı. 1980'lerin ortalarına doğru da, paraya dayalı politikalar yok olmaya başladı. Türkiye'de özelleştirme uygulamalarını, dönemin Başbakanı Turgut Özal 1984'te başlattı (Bal, 2013: 358).

Keynes sonrası Klasik iktisadın yeniden yorumlanması ile ortaya çıkan başlıca iktisadi ekoller; Monetarizm, Neo-Liberaller, Arz Yönlü İktisat Teorisi, Yeni Muhafazakârlar, Rasyonel Beklentiler teorisi olarak sıralanabilir. Bu ekoller farklı yoğunlukta olmalarına rağmen, yaşanan krizi, serbest piyasa mekanizmasını engelleyen müdahalelere bağlamışlardır. En büyük engeli de, büyük bir müdahale potansiyeli olan devlet olarak görmüşlerdir. Krizden kurtulmanın reçetesi olarak, serbest piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması, devletin ekonomik yaşamdaki rolünün daraltılması olduğunu savunmuşlardır (Bal, 2013: 358).

Serbestleştirme (Deregulation), devletin ekonomideki bütün sektörler üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlamaların kaldırılması ya da sınırlarını daraltan bir iktisat politikasıdır. Bu metodun ABD’de uygulanmaya başlamasından sonra, ilgili sektörlerde, rekabetin arttığı, mal ve hizmet maliyetlerinde önemli düşüşlerin sağlandığı görülmüştür. Türkiye’de 24 Ocak Kararları çerçevesinde, serbestleştirme yönünde çeşitli uygulamalar yapılmıştır. Temel mal kavramı kapsamının daraltılması KİT’lerin mal ve hizmet fiyatlarını serbestçe belirleyebilmeleri, kredi ve mevduat faiz oranlarının serbest bırakılması, çay tekelinin kaldırılması, elektrik üretimi, dağıtımı, ticaretiyle eğitim sektöründe özel sektörün teşvik edilmesi bunlara örnek olarak verilebilir (Bal, 2013: 358).

### **1.7. Özelleştirmenin İdeolojik Dayanağı**

Kapitalist Sistem’de üretim ve tüketim kararları, kar, fiyat, efektif talep gibi piyasa kategorilerine bağlı olarak piyasa mekanizması içinde alınır. Kapitalist sistemde, üretimin asıl hedefi kar maksimizasyonudur. Savaş sonrası kapitalist genişlemenin sonuna ulaşıp, sistemin yeniden “yapısal krize” girmesiyle, XIX’ uncu yüzyılın liberalizmi, neo-liberalizm olarak yeniden sahneye döndü. Neo-liberal akım, üç sloganla yürüyecekti: a. liberalizasyon, b. Deregülasyon ve c. özelleştirme. Bunlardan liberalizasyon, sermayenin ve kapitalistin hareketini sınırlayan engellerin ortadan kaldırılmasını amaçlar. Neo-liberal anlayışa göre, sosyal güvenlik bireylerin sorunu olmalıdır. Devletin bu alana müdahalesi engellenmektedir. Devlet bir sanayileşme siyaseti uygulayamaz, bazı sektörleri teşvik edemez, planlama yapamaz. Ancak bu akım; Kapitalizmin doğal gidişinin bir sonucu değil, Keynesyen kapitalizmin 70’lerin ortasında yeni bir krize neden olmasının bir sonucudur. Keynesyen model çökmüş, dünya kapitalizmi krize girmişti. Özellikle sosyal tepkilere bir cevap verme gerekiyordu. Verilen cevap eski modellerin yenileştirilmesi biçiminde verilmiştir. Bunun adı, neo-liberalizm’dır. Mali sermayenin serbestçe dolaşımı, bütün

kamusal alanların tamamen özelleştirilerek kapitalist sisteme dâhil edilmesi, neo-liberal ekonominin başlıca özelliklerindedir. Kamusal harcamaların (sağlık, eğitim, barınma, vb.) kaldırılıp özelleşmesinin önü açılmıştır (Bal, 2013: 358).

### 1.8. Özelleştirmenin Amaçları

Özelleştirme, esas olarak bir iktisat politikası vasıtası olmakla birlikte, zaman içinde özelleştirmeden beklentiler artmış ve bir takım siyasi ve sosyal amaçlar da özelleştirme ile gerçekleştirilmek istenen hedefler listesine dahil edilmiştir (Alper, 1994: 9).

Özelleştirmenin; iktisadi, mali, siyasi ve sosyal olmak üzere çeşitli amaçları vardır. Özelleştirme ile bu amaçlardan bir veya birkaçının gerçekleşmesi beklenmektedir (İnan, 1994: 134). Bu amaçlar ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir.

Türkiye’de Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca özelleştirmedeki amaç ve hedefler şu şekilde belirlenmiştir.

*“Özelleştirme ile devletin ekonomideki sınıai ve ticari aktivitesinin en aza indirilmesi hedeflenirken, rekabete dayalı piyasa ekonomisinin oluşturulması, devlet bütçesi üzerindeki KİT finansman yükünün azaltılması, sermaye piyasasının geliştirilmesi ve atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması, bu yolla elde edilecek kaynakların altyapı yatırımlarına kanalize edilmesi mümkün olacaktır. Özelleştirmenin temel amacı nihai olarak, devletin ekonomide 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 bu suretle oluşan fonların sermaye piyasasına akışına imkân verecek bir ekonomik yapının oluşturulması ile mümkündür. Bu açıdan değerlendirildiğinde özelleştirme uygulamaları ile bir yandan mali piyasalara ve dolayısıyla sermaye piyasalarına yönelmeyen yerli ve yabancı tasarrufları bu piyasalara yönlendirecek yeni kaynaklar yaratılması, diğer yandan da kamu kesiminin fonlar üzerindeki talebi nedeniyle sıkışan mali piyasa üzerindeki olumsuz baskının engellenmesi hedeflenmektedir.”*

Özelleştirme İdaresinin yukarıda yazılı amaç metnine bakıldığında; Türkiye’de özelleştirmenin daha çok ekonomik amaçlarına vurgu yapıldığı görülmektedir.

### **1.8.1. Mali Amaçlar**

Özelleştirmede mali amaç temelde bütçe üzerindeki yükü azaltmak ve devlete gelir sağlamaktır.

KİT’ler verimsiz çalışmalarının sonucu ortaya çıkan açıklarını genelde bütçe kaynaklarından finanse ettiklerinden bütçe açığının artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla enflasyonist bir etki oluşturan bu baskı özelleştirme ile hafifletilecektir. Bütçe gelirlerinin bir bölümüne el koyan KİT’ler özelleştirildiğinde, bütçe kaynaklarının optimal kullanımına daha geniş bir imkan sağlanabilecektir. KİT’lerin bütçe açıklarına doğrudan katkısının neden olduğu enflasyonist etki bu kadarla sınırlı kalmamakta, mali piyasalardan doğrudan borçlanmaları faiz hadleri genel seviyesini yükseltirken, yüksek maliyetlerin zorladığı teknelci fiyatlar da enflasyonist süreci beslemektedir (Kilci, 1994: 14).

Bütçe gelirlerinin kısıtlılığı altında özellikle iç ve dış borçlanma imkânlarının da sınırlı olduğu dikkate alındığında, KİT’lerin özelleştirilmesi bütçenin gelirlerini artırıcı etkide bulunacaktır (Kilci, 1994: 14).

Devlet üstüne almış olduğu bazı ürün ve hizmetlerin üretiminden vazgeçerek, elde edeceği kaynaklarla sosyal ve askeri ağırlıklı görevlerini daha iyi yerine getirebilecektir. Devlet özelleştirme yerine borçlanma yoluyla da kaynak elde edebilmektedir. Dış borçlanma ülkenin kredi itibarına bağlıdır ve uluslararası kurumlardan borçlanma ise kolay bir şey değildir. İç borçlanma da halkın devlete olan güvenine bağlıdır ve Merkez Bankası’ndan kredi talep etmek ise enflasyonist etkiler doğurmaktadır. Bu sayede borçlanma zor bir alternatif olduğundan, özelleştirme daha da öne çıkmaktadır. Bunların yanında devlet gelir sağlamak için vergileri öne sürdüğünde bu onun vergileme gayretine ve vergi kapasitesine bağlı olduğundan, özelleştirme bir gelir sağlama aracı olarak kullanılmaktadır (Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme (t.y.), <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazcarsamba23.doc>).

### **1.8.2. Ekonomik Amaçlar**

Özelleştirmenin ekonomik amaçları başlığı altında KİT’lerin etkinlik ve verimliliğini arttırmak, sermaye piyasalarının gelişimini sağlamak, piyasa ekonomisini

güçlendirmek, yabancı sermayeyi teşvik etmek, KİT'lerde ki gizli işsizliği ortadan kaldırmak gibi amaçlar yatmaktadır.

Kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılması her ülkenin amacıdır. Çünkü verimsiz kullanılacak her kaynak ülke ekonomisine ve dolayısıyla devlete zarar verecektir. Özelleştirme ile etkinliğin ve verimliliğin artırılacağını düşünülmektedir (Şanöz, 2007: 12).

KİT'lerin verimliliği artıracak teknolojik gelişmeleri yeterince izleyememesi, politik çıkar amacı ile takip edilen istihdam politikası sonucu emek maliyetinin yükselmesi ve benzeri sebeplerden dolayı kamu sektöründe ortalama verimlilik genellikle özel sektörden düşük olarak gerçekleşmektedir. KİT'lerin düşük verimlilikle çalışmaları ekonomiyi bir bütün olarak olumsuz etkilemektedir. Bundan dolayı verimlilik düzeyine diğer tedbirler ile beraber kamu sektörünün ekonomideki payının daraltılması da ekonomide verimliliği artırıcı etki meydana getirecektir. Bu bağlamda özelleştirme uygulamaları ekonomide verimliliği yükseltme amacına da hizmet edecektir. Bunlarla birlikte belirtmek gerekir ki, kamu sektörünün elinde bulunan işletmelerden üretken çalışanlar olduğu gibi özel sektör işletmeleri içinde verimsiz olarak çalışanlarda mevcuttur (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002: 244). O halde verimlilik açısından işletmelerin kamu ya da özel sektöre ait olmasından ziyade rekabet ortamında çalışıp çalışmadıkları belirleyici olacaktır (Eroğlu, 2001: 28).

Buna paralel olarak özelleştirme uygulamalarıyla birlikte Türkiye dahil çeşitli ülkelerde yapılan araştırmalar, mülkiyet ve karlılık-verimlilik arasında doğrudan bir ilişki saptayamamıştır. Yapılan araştırmalar, özelleştirme ile etkinlik artışı sağlayabilmenin, özelleşen sektördeki piyasa şartlarına, özelleşen teşebbüsün davranışlarına bağlı olduğunu, çeşitli düzenleme ve sübvansiyonlarla, rekabet açısından farklılık yaratılmazsa, kamu ile özel sektör arasındaki etkinlik farkının, önemsiz denilecek düzeylere ineceğini göstermiştir (Öztürk, 2004: 9-10).

Özelleştirmeye birlikte sermaye piyasalarının geliştirilmesi amacıdır. Sermaye piyasaları hisse senedi ve tahvillerin alınıp satıldığı piyasalardır. Bu piyasalarda amaç tasarrufların menkul kıymetlere yatırılarak halkın iktisadi kalkınmaya etkin ve yaygın bir şekilde katılmasını sağlamaktır (Sermaye Piyasası Kurulu [SPK] (t.y.), <http://spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=1>). Kısaca özel tasarrufların yatırımlara aktarılmasını sağlamaktır.

Sermaye piyasasının temel sorunlarından birisi olan menkul kıymet arzındaki yetersizlik, hazine tahvil ve bonoların ihracı ile telafi edilmeye çalışılmaktadır. Bu durum özelleştirmeye uygulandığında; KİT hisse senetlerinin ihracı sermaye piyasasının gelişmesini sağlayacak böylece tasarrufların yatırımlara dönüşmesini kolaylaştıracaktır (İzmir Ticaret Odası, 1994: 9). Sermaye piyasalarının güçlü olması bir ülkenin gelişmişlik düzeyi ile doğru orantılı bir olgudur. Bu bağlamda hükümetler piyasa ekonomisini sermaye piyasalarını geliştirme yoluyla ülkede ki refah düzeyini artırmak istemektedir. Bu yöntem kullanılarak ilerde bahsedeceği gibi sosyal amaçlarına da hizmet eden bir amaçtır. Bu amaçla ulaşılabilecek sonuçlardan biri de hisse senedi kültürünün yaygınlaştırılmasına da yardımcı olmaktadır (Şanöz, 2007: 13). Tasarrufların sermaye piyasasına kanalize edilmesi aynı zamanda spekülasyon ya da verimsiz nitelikteki yatırımlarında önünü kesmede engel teşkil edecektir.

Özelleştirmenin ekonomik amaçlarından birisi de ülkeye yabancı sermaye girişini sağlamaktır. Bilindiği üzere yabancı sermaye yatırımları dolaylı ve dolaysız yatırımlar olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir. KİT'lerin özelleştirilmesi ile piyasa mekanizmasının etkin hale gelmesi ve sermaye piyasasının gelişmesi sonucunda yabancı sermayenin ülkeye girişi açısından daha uygun şartlar tesis edilmiş olacaktır. Bu şartlar altında özelleştirme yöntemine bağlı olarak yabancı sermaye ya dolaylı (hisse senedi alma) ya da dolaysız (blok satın alma) yatırımlar yaparak ülkeye girecektir. Ayrıca, piyasa mekanizmasının etkinleştirilmesi neticesinde de yabancı sermaye yeni dolaysız yatırımlar gerçekleştirecektir. Buna bağlı olarak yeni ve modern teknolojilerin transferi de hızlanacaktır (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002: 245-246).

Özelleştirme, kamunun eliyle üretimi sağlanan mal ve hizmetlerin özel sektöre devredilmesi anlamına geldiği için piyasacı ekonominin güçlenmesine de önayak olmaktadır.

Piyasa mekanizması içinde özel işletmeler, devlet işletmelerinden daha etkin çalıştığı varsayımına dayanmaktadır. Ulusal ekonomi rekabet piyasası kurallarına göre yönetilirse, hem tek tek işletmelerin hem de tüm ekonominin etkinliği sağlanır ve sonuçta toplum refahı maksimuma ulaşır. Pareto optimumu olarak belirlenen bu durumun gerçekleşmesi için devletin ekonomiye müdahalesi asgariye indirilmeli, piyasada mübadele konusu olabilecek bütün mal ve hizmetler özel işletmeler tarafından üretilmelidir. Piyasa mekanizması, bunların üretim ve tüketimde optimal kaynak dağılımını gerçekleştirir;



kaynakların tam kullanımını sağlar, sermaye birikimi ve kalkınma sorunlarını kendiliğinden çözüme ulaştırır (İleri, 1998: 151). Yani özelleştirmenin piyasa ekonomisini güçlendirme amacı diğer ekonomik amaçlara da doğrudan hizmet etmektedir.

KİT'ler, tekelci ve tekel eğilimli yapıları nedeniyle piyasa denetimini ellerinde bulundurarak rekabeti ortadan kaldırmaktadırlar. Üretim miktarını, kalitesini ve fiyatını siyasal karar alma mekanizmaları belirlediğinden kaynakların israf edilip, ekonomik verimliliğin düşmesi söz konusu olabilmektedir. KİT'lerin zararları genel bütçeden karşılanarak tekelci yapıları devam ettirilmekte, ekonomik verimsizlikler karşısında piyasadan çekilmemek için kalite iyileştirmek, fiyat ve maliyet düşürmek gibi önlemler almak, yeni teknoloji kullanmak gibi amaçlara uzak kalmaktadırlar (Tümer, 2004: 21).

Bu açıdan bakıldığında özelleştirme ile KİT'lerin olumsuz özellikleri ortadan kaldırılacak, piyasa ekonomisi içinde üretim miktarını, kalitesini ve fiyatını tüketicinin talebinin belirlediği, kaynakların etkin şekilde kullanıldığı serbest rekabetin oluşmasına yol açılacaktır. Verimliliği arttırmak, rekabet ortamında üstünlük sağlamak için özelleştirme iyi bir iktisat politikası aracı olarak görülmektedir (Tümer, 2004: 21).

Özelleştirmenin ekonomik amaçları arasında bahsedilecek olan son konu KİT'lerdeki gizli işsizliği önleme amacıdır. Gizli işsizlik; Ekonomide çalışıyor görünmesine rağmen, üretime hiçbir katkısı olmayan işçilerin yarattığı durumdur. Genellikle az gelişmiş ülkelerde ve kamu sektöründe görülür. KİT'lerin zarar etmelerinde, üretim maliyetlerinin artmasında en büyük pay personel giderlerine aittir. Fazla istihdam, politik yandaşlık üst düzey yöneticilerin seçiminde ve işçi alımında etkili olmaktadır. Bu yüzden KİT'lerde gizli işsizlik mevcuttur. KİT'lerin özelleştirilememesi sonucunda bu durum giderek artmaktadır. Gizli işsiz sayısı artmakta ve bu da KİT zararlarını büyütmektedir. Özelleştirmenin ülkemiz açısından en önemli nedenlerinden biriside bu durumun ortadan kaldırılması amacıdır.

KİT'lerin bugünkü duruma gelmesi yani hantal, günümüz koşullarında işlevlerini tamamlamış ve ekonomi üzerinde yük teşkil eder hale gelmesinde en önemli etken, politik kaygılarla alınan yanlış istihdam kararlarıdır. Bunun sonucu olarak kamuda verimlilik ve etkinlikten uzak bir yapı meydana gelmiştir. Özelleştirmeden sonra, işletmelerdeki işçilerin daha verimli çalışacakları ve motive olacakları kabul edilmektedir. Özelleştirme yoluyla

devlet gereksiz personel istihdamına sebep olan uygulamalardan kurtulacaktır. Böylece kamu kesiminde ihtiyaca uygun ve gerçekçi istihdam sağlanabilecektir (Keleş, 2010: 20).

### **1.8.3. Sosyal ve Siyasi Amaçlar**

Özelleştirme bir iktisat politikası aracı olarak ortaya çıkmakla birlikte, özelleştirmeden beklenen amaçların genişlemesi ile ideolojik ve siyasi amaçlar için de kullanılmaya başlanılmıştır. Devletin ekonomik ve siyasi hayattaki yerini yeniden tanımlayarak, onu klasik fonksiyonlarına döndürmek isteyen akımlar için özelleştirme, devletin iktisadi yaşamdaki yerini daraltmanın, onu savunma, güvenlik, eğitim, sağlık gibi asli fonksiyonlarına döndürmenin bir aracı olarak görülmektedir (Öztürk, 2004: 12).

Özelleştirmenin sosyal yani toplumsal ve siyasi amaçları daha çok; toplumsal refahın optimizasyonu, demokratikleşmeye katkısı ve yolsuzlukların önlenmesi konularını kapsamaktadır (Özbek, 2007: 4).

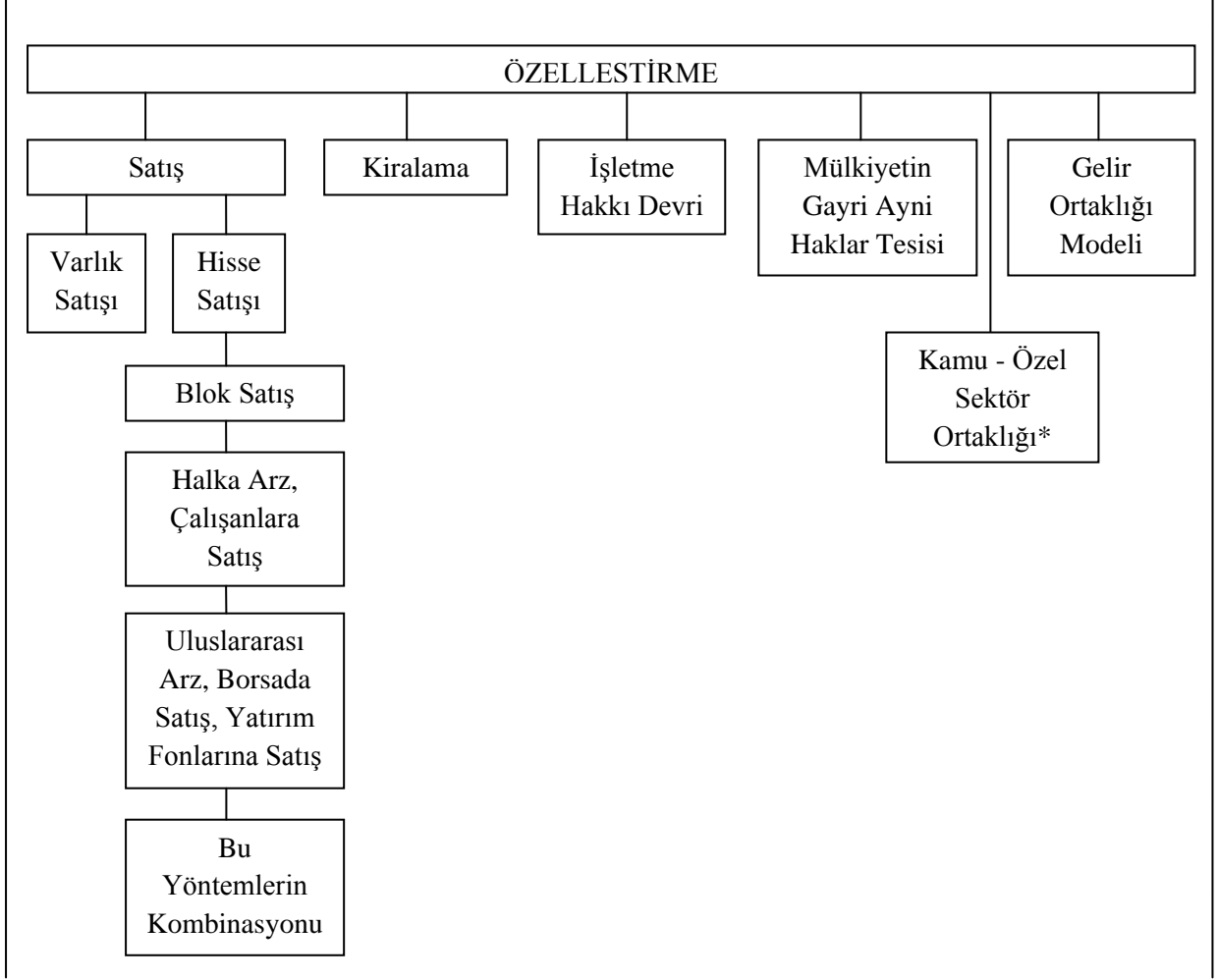
Klasiklere göre özelleştirmenin ekonomik amaçları gerçekleştiğinde, toplumsal fayda da artacaktır. Özelleştirme ile serbest rekabet düzeni içinde kıt kaynakların optimal dağılımı gerçekleşecek ve serbest rekabet düzeni içinde toplumsal refahın optimizasyonunu sağlanacaktır (Gül, 2004: 18).

Özelleştirmeye ilgili diğer bir beklenti de demokratikleşmeyle ilgilidir. Neo liberal akım, mülkiyetin tabana yaygınlaştırılmasının, demokratikleşme anlamına geleceğini, fertlerin politik anlamdaki özgürlüklerinin, ancak özel mülkiyet sahipliğine bağlı olarak gerçekleşebileceğini savunmaktadır (Öztürk, 2004: 12). Mülkiyetin yani sermayenin tabana yayılması aynı zamanda gelir dağılımı adaleti açısından da önem arz etmektedir. KİT'lerin tekel mantığı ile hareket ettiklerinden dolayı etkinliğe ve verimliliğe dikkat etmediklerinden bahsedilmişti. Bunun sonucunda karşılaştıkları zararları ise bütçeden finanse etmektedirler. Yani devlet kaynaklarının sınırlı bir kesime transferi sorununu beraberinde getirmektedir. KİT'in kar etmesi durumunda da aynı şekilde bu kar payı sınırlı bir kesimin elinde kalacaktır. Oysa KİT'lerin özellikle halka arz yoluyla özelleştirilmeleri durumunda hisse senetlerini ellerinde bulunduran daha geniş bir kesim bu kar payından istifade edeceğinden özelleştirmenin gelir dağılımını düzeltici etkisi ortaya çıkacaktır.

## 1.9. Özelleştirme Yöntemleri

Özelleştirme yöntemleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığına şu şekilde şematize edilmiştir.

Şekil 1: Özelleştirme Yöntemleri



\*Kamu – Özel sektör ortaklığının özelleştirme yöntemi olduğu konusunda tartışmalar olsa da tarafımızca özelleştirme olarak kabul edildiğinden tabloya eklenmiştir.

**Kaynak:** Özelleştirme İdaresi Başkanlığı [ÖİB] (t.y.), “Özelleştirme Yöntemleri”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme\\_yontemleri.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm).

Şekilde 1’de görüldüğü üzere temelde 6 farklı şekilde özelleştirme yoluna gidilebilmektedir. Çalışmada bu temel 6 özelleştirme yöntemi ve bunların alt kolları hakkında bilgi verilecektir.

### **1.9.1. Satış**

Mülkiyetin devri olarak ta isimlendirilebilir. Satış, kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıkların mülkiyetinin kısmen veya tamamen bedel karşılığı devredilmesi ya da bu kuruluşların hisselerinin tamamının veya bir kısmının kuruluşların içinde buldukları şartlar da dikkate alınarak yurt içi ve yurt dışında, halka arz, gerçek ve /veya tüzel kişilere blok satışı, gecikmeli halka arzı içeren blok satışı, çalışanlara satışı, borsada normal ve /veya özel emir ile satışı, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul kıymetler yatırım ortaklarına satışı veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bedel karşılığı devredilmesidir (Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 18.maddesi). Mülkiyetin devri, devir farklılığına göre varlık satışı ve hisse senetlerinin satışı olarak ikili bir ayrımla incelenebilir (Orkunoglu, 2010: 5).

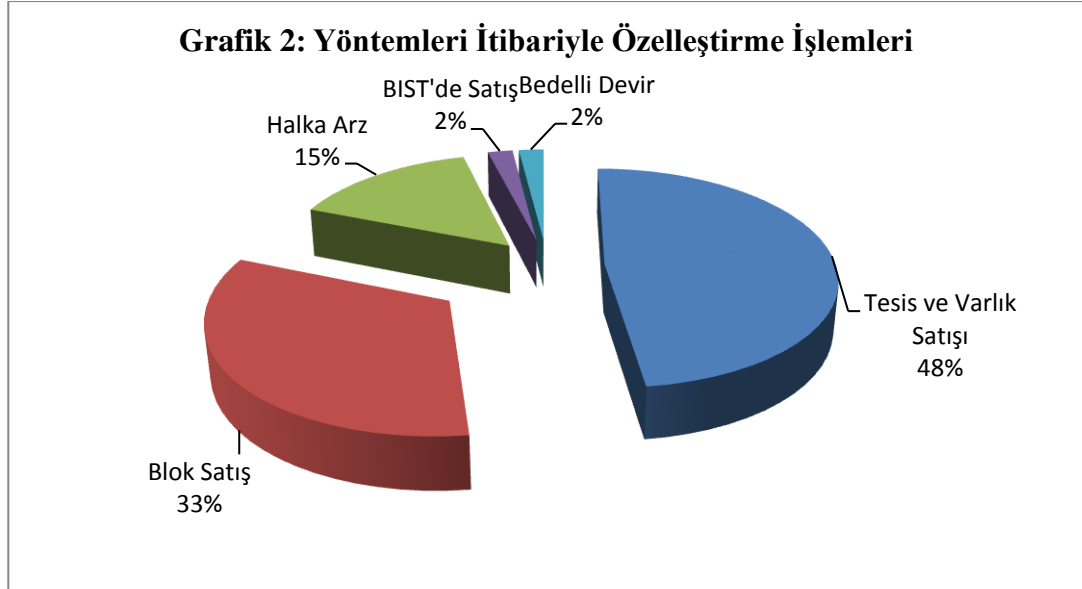
#### **1.9.1.1. Varlık Satışı**

Varlık satışı; kamu işletmelerine ait arsa, makine, teçhizat, bina gibi unsurların ayrı ayrı ya da bütün olarak bir veya birden fazla yatırımcıya satılması yöntemidir. Satışın konusu, kuruluşların aktiflerindeki tesis, fabrika, arsa, arazi bina şeklindeki taşınmazlar ile yarım kalmış tesisler, gemi, uçak, makine vb. taşınır mallardır. Bu yöntem daha çok idari yapı, teknolojik durum, rekabet imkânları, mali yapısı açısından hisse senedi yoluyla özelleştirilmesinden beklenen faydanın sağlanamayacağı düşünülen kuruluşların özelleştirilmesinde kullanılır. Bu yöntemle ihtiyaç fazlası varlıkların satışı ayrı yapılarak gerçek değerlerinden ya da gerçek değerlerine yakın bir değerde satılması sağlanmaktadır (Orkunoglu, 2010: 5).

Varlık satışı yöntemi terim olarak doğrudan satış yöntemi ile aynıdır. Bu yöntemin avantajları yanında bazı sakıncaları da vardır. Şöyle ki, Ulusal sermayenin yetersizliği, yabancı yatırımcıların ilgisizliği ve özelleştirilecek işletmelerle ilgili bilgilerin düşük kalitede olması bu tür satışları engelleyebilir. Bu yöntemde, özelleştirmeden sonra devlet varlıklarının mülkiyet haklarının dağılımı politik etkilerden arındırılmış olur. Doğrudan satış yöntemi ayrıca maliyetli ve yavaştır (Havrylyshyn ve Gettingan, 1999). Çünkü her bir devlet varlığının tek tek satış için hazırlanması ve satın alanların sözleşme hükümlerini gerçekleştirmesini sağlamak karmaşık idari süreçler gerektirir. Dahası satılacak firmaların değerlerinin belirlenmesi hem muhasebe sisteminin yetersiz kalması hem de genel politik

ve ekonomik belirsizlik nedeniyle süreci daha karmaşık hale getirir (Tandıracıoğlu, 2002: 210).

Varlık satışı ülkemizde özelleştirme uygulamaları arasında en çok kullanılan yöntem olmuştur.



**Kaynak:** ÖİB (t.y.), [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara\\_gore.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm).

Varlık Satışını ise sırasıyla blok satışlar, halka arz, BIST'de satış ve bedelli devir yöntemleri izlemiştir.

### 1.9.1.2. Hisse Satışı

Özellikle sermaye piyasasının gelişmiş olduğu ülkelerde yaygın olarak kullanılan bu yöntem, kamu mülkiyetindeki anonim şirketin hisse senetlerinin tamamının veya bir kısmının özel kişi veya kuruluşlara satışı olarak tanımlanabilir (Tümer, 2004: 30).

#### 1.9.1.2.1. Blok Satış

Diğer bir adı da teklif alma yoluyla hisse senedi satışlarıdır. Bu yöntem özelleştirme kapsamına alınmış kamu kuruluşlarının mülkiyetinin tamamının veya bir kısmının, gerçek veya tüzel kişiler ile kuruluşlara onlardan teklif almak suretiyle satılması olarak tanımlanabilir. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere bu yöntemde, hisse senetlerinin bir kısmı ya da tamamı borsada satılmamakta, onun yerine belli kesimlerden teklif almak yoluyla satılmaktadır. Blok satış yöntemi, özelleştirilecek kuruluşların tamamının ya da önemli bir

bölümünün teklif toplayarak, pazarlıkla ya da açık arttırmayla satılmasıdır. Bu tür özelleştirme en kolay ve en hızlı özelleştirme şeklidir. Bu satışlar devlete önemli miktarda parasal kazanç sağlar (Sevil, 1996'dan aktaran: Tümer, 2004: 32).

Blok satış süreci şu şekilde işlemektedir; İhale ve değer tespit komisyonunun oluşturulması >> Bilgi dokümanlarının hazırlanması >> Satış duyuruları >> Satış görüşmeleri >> Nihai kararın onayı >> Satış sözleşmesi (ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Yöntemleri”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme\\_yontemleri.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm)).

Bu yöntemle özelleştirilen kuruluşların hisse senetleri daha sonra halka satılabilir. Yöntemin bu tipine “gecikmeli halka arz” ya da “blok satış+ halka arz” denir. Halka arz yöntemiyle özelleştirmelere, ülke sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olmasından ya da halkın doğrudan hisse senedi alıcı pozisyonunun olmamasından dolayı, bir alternatif olarak başvurulur. Eğer piyasada özelleştirme ile halka açılmak mümkün olamıyorsa bu yöntem tercih edilebilir (Karluk, 1994'ten aktaran: Tümer, 2004: 32).

#### **1.9.1.2.2. Halka Arz**

Halka arz yönteminde hisse senetleri iki yöntemle satılır. Hisse senetleri belirlenen fiyattan birincil piyasalarda halka arz edilebilir ya da ikincil piyasalarda (menkul kıymet borsalarında) oluşan fiyat üzerinden halka arz yoluyla satılabilirler (Türk, 2014: 25).

Sürecin işleyişi şu şekildedir; SPK'dan arz izni >> Aracı kurumların tespiti >> Bilgi dokümanlarının hazırlanması >> İMKB'ye başvuru >> İlan, izah name ve sirküler yayımı >> Halka arz işlemleri >> Arz sonrası İMKB'de işlem görmesi (ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Yöntemleri”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme\\_yontemleri.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm)).

Halka arz yoluyla özelleştirme yönteminin en önemli dezavantajı, bu yöntemde diğer özelleştirme yöntemlerine göre daha düşük özelleştirme geliri elde edilmesidir. Örneğin blok satış yönteminde özelleştirilen kamu teşebbüsünün yönetim hakkı genellikle özel sektöre geçmekte ve özel sektör bu yönetim hakkını elde edebilmek için ilave bir prim ödemeye razı olmaktadır. Öte yandan halka arzlarında hisse senetlerinin gerçek değerlerinden düşük fiyatlandırılmaları, sadece halka arz yoluyla özelleştirmelerde değil, özel sektör tarafından gerçekleştirilirken halka arzlarında da görülen bir durumdur (Özcan, 2008: 18).

### **1.9.2. Kiralama**

Kiralama Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca “Kuruluşların aktiflerindeki varlıkların bedel karşılığında, belli süre ile kullanım hakkının verilmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Kiralama yönteminde mülkiyet devri söz konusu değildir. Bu yöntem özellikle özelleştirilecek işletmelerin mali yönden istikrarlı bir hale getirilmesi ve doğrudan satışa hazır duruma getirilmesi amacıyla kullanılır.

Kiralama yönteminde altyapı tesisini kiralamak üzere özel firmanın devlete ödediği sabit ücreti aşan miktarda elde edilen kar, özel firmanın geliridir. Kiralama sözleşmeleri genellikle 8-15 yıllık süreler için yapılmaktadır (Rosenthal and Alexander, 2003: 39). Kiralama KİT’in tamamını kapsayacağı gibi yeniden yapılandırma programının bir parçası şeklinde, KİT’in bünyesindeki belirli varlıkları veya hakları da kapsayabilir (Kilci, 1994: 22).

### **1.9.3. İşletme Hakkı Devri**

Mülkiyetin kamuda kalması koşuluyla, mülkiyetin işletiminin belli bir bedel karşılığında ve belirli süre ve koşullarla özel sektöre devredilmesini öngören bir özelleştirme yöntemidir. Bu yöntem ilk olarak Türk Kanunlarına 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Yatırımların Hızlandırılmasına Dair Kanunla girmiştir.

Bu yöntem yönetimin devri ve kiralama yöntemi ile oldukça benzerdir fakat işletme hakkı devri kiralama yöntemlerine kıyasla daha kapsamlıdır (İleri, 1998: 156). Özellikle gelişmemiş yörelerde, yerel yönetimi harekete geçirebilecek bir yöntem olarak görülmekte olup, uzun vadede başarılı olup olmamasına bakılmaksızın satışa dönüşecek bir yöntemdir (Akalin, 1994: 129).

### **1.9.4. Mülkiyetin Gayri Ayni Haklar Tesisi**

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında ki Kanununun 18. Maddesinde mülkiyetin gayri ayni haklar tesisi; “Kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleri ile varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluşa ait olmak kaydıyla, Türk Medeni Kanununda öngörülen şekil ve şartlar dahilinde, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurmasına ilişkin hakların tesisidir.” şeklinde tanımlanmıştır.

### **1.9.5. Gelir Ortaklığı Modeli**

Kuruluşların özellikleri ve yapıları da dikkate alınarak yukarıda belirtilen özelleştirme yöntemleri dışında kalan ve genel hükümler ile özel kanunlarda belirtilen diğer yöntemlerdir.

### **1.9.6. Kamu – Özel Sektör Ortaklığı**

Kamu – özel sektör ortaklığı, “karma iktisadi girişimcilik” veya “ortak girişim” olarak ta bilinir.

Bu yöntem tam bir özelleştirme yöntemi olmamakla birlikte, ortak olarak kurulacak şirketlerde özel sektör payının daha yüksek olması bu sistemi özelleştirmeye çok yaklaştırmaktadır. Bu yöntem çeşitli ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmakta ve iyi düzenlendiği takdirde kamu ve özel kesimin avantajlarını bir araya getirmektedir. Yeni yatırımların kamu ile özel sektörün belli oranlarda ortak olduğu şirketlerce gerçekleştirilmesi ya da mevcut üretim ve hizmet birimlerinin özel sektöre açılmasıyla karma kuruluşların oluşması, bu yöntemin başlıca uygulama şeklini teşkil eder (Demirbaş ve Türkoğlu, 2002: 249).

Ortak girişimler, kamu – özel kesim sermayelerini yapısında birleştiren bir tür olarak “şirket” biçiminde kurulmak durumundadır. Uygulamada hemen hemen bütün ülkelerde karma iktisadi girişimler anonim şirket şeklinde kurulmaktadır (Aktan, 1993: 82).

Anonim şirket şeklinde karma iktisadi girişim oluşturmanın sağladığı bazı avantajlar bulunmaktadır. İlk olarak, anonim şirketlerde sermayenin paylara bölünmüş olması, ortakların hisseleri oranında şirket genel kurulunda temsil edilebilmeleri, şirket denetiminin kolay olması önem arz etmektedir. İkinci olarak, kamu iktisadi teşebbüslerinde mevcut olan hükümetin müdahalesi ve bürokrasinin etkinliği hususları anonim şirket şeklinde organize edilmiş bir karma iktisadi girişimde o kadar belirgin değildir. Üçüncü olarak, anonim şirket şeklinde oluşturulan bir karma iktisadi girişimde bunların karlı ve verimli çalışabilmeleri sonucunda ekonomik büyümenin hızlanması söz konusu olabilmektedir (Aktan, 1993: 82).



Bu yöntemin başarısı için ön şart olarak kamunun müdahalesinin en az olmasının gerekliliği gösterilmiştir. Ayrıca ortak girişimin mali ve ekonomik yönden özerk olması gerekliliği de önemli kabul edilmektedir (Ünal, 2000: 69).

Yazarlarca özelleştirme yöntemi olduğu tartışmalı olan kamu – özel sektör ortaklığında özel sektörün ortaklıktaki payı kamunun payından daha yüksek olduğundan tarafımızca özelleştirme yöntemi olarak sayılmaktadır. Aslında kamu – özel sektör ortaklığını alt paydaşlarına ayıracak olursak yukarıda özelleştirme yöntemi olarak açıkladığımız “işletme hakkı devri” bu başlığın altında yer alacaktır. Bunun yanında yap – işlet – devret, yap – işlet ve yap – kirala yöntemleri de kamu – özel sektör ortaklığına örnek teşkil etmektedir.

Tablo 1’de kamu – özel sektör ortaklığı, kamusal üretim ve özelleştirme arasında karşılaştırma yapılarak benzerlik ve farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

**Tablo 1: Kamusal Üretim, Kamu – Özel Sektör Ortaklığı ve Özelleştirme Karşılaştırması**

	<b>Kamusal Üretim</b>	<b>Kamu – Özel İşbirliği</b>	<b>Tam Özelleştirme</b>
<b>Tanım</b>	-Özel sektörün üreteceği mal ve hizmetler kamusal otorite tarafından sağlanır.	-Kamu – özel sektör ortaklığı, uzun vadeli sözleşmeler düzenlenmesi yoluyla kamu hizmetlerinde özel sektör verimliliğini ortaya çıkarır. Kamu hizmetlerinde özel sektörün finansmana ve bilgi birikimine başvurur.	-Özelleştirmenin anlamı kamu hizmet veya tesislerinin, piyasa kuralları çerçevesi altında, mülkiyetiyle birlikte özel sektöre transfer edilmesidir.
<b>Temel Özellikler</b>	-Sözleşme yapan otorite ne inşa edeceğini, nasıl ve ne şekilde yapacağını açık şekilde belirtir. -İşin türüne göre teknik şartnameleri içeren fiyat teklifleri eklenir. -Fiyat kotası tekliflerin değerlendirilmesinde tek ve en önemli kriteridir. -İhale süreci doğal olarak kısa sürelidir ve altyapı varlıklarının uzun dönemli kullanımını içermez. Böylece projenin işletme safhasından söz edilmez.	-Sözleşmeci otorite projenin özelliklerini belirler, özel sektörün sorumluluklarını ve ona ait gereksinimleri en iyi şekilde belirler. -Fiyat, tekliflerin değerlendirilmesinde birçok kriterden biridir. Teklif veren kimsenin teknik ve finansal kapasitesi, finansal sorumluluklarını yerine getirebilmesi, teknik çözümlerdeki güvenilirliği gibi birçok konu göz önünde bulundurulur. -Uzun dönemli imtiyaz süreçlerinde önemli olan işletme sahası için yapılan planlardır.	-Özelleştirme otoritesi tecrit planı hazırlar. -Mülkiyetin özel sektöre transferini içerir. -Dikkatli şekilde hazırlanmış sözleşmeler genellikle karmaşık bir yapıdadır ve çok aşamalı bir rekabet sürecini içerir. -Genellikle, kamu sektörü özelleştirilen işletmenin yönetiminden çekilir. -Neredeyse bütün riskler özel sektörün üzerindedir.

**Kaynak:** Farlam, 2005: 2.

## 1.10. Özelleştirmenin Nedenleri ve Faydaları

Kurtuluş savaşından galip ama bir o kadar da yorgun çıkan Türkiye Devleti dönem itibariyle birtakım ekonomik girişimleri özel sektör eliyle gerçekleştiremeyeceği için ekonomide devletçi politikalara ağırlık vermiştir. Fakat sosyalist bir düzen hakim olmamış sosyalizm ideolojik olarak benimsenmemiştir. Bu dönemde üretimin önemli bir kısmı devlet eliyle kurulmuş teşekküller tarafından gerçekleştirilmiştir. Daha sonra ekonomide ki gelişmeler sonucu bu devlet teşekkülleri oluşan iktisadi şartlara ayak uyduramayıp zarar etmeye başlamış ve devletin üzerinde bir yük olarak kalmıştır. Aynı zamanda 1960-1970'li yıllara gelindiğinde devletlerin ekonomi içindeki büyüklüğü ortaya bir takım sorunlar (kronik bütçe açıkları, enflasyon, yüksek vergi oranları, vb.) çıkarmaya başlamıştır. Keynesyen ekonomi modelinin bu sorunlarla başa çıkmada yetersiz kaldığını savunan neo-liberal ekonomi akımı bu dönemde sesini duyurmaya başlamıştır.

Türkiye'de bu serbestleşme hareketi 24 Ocak kararları ile birlikte 1980 yılında başlatılmıştır. Bu kararlarla devletin ekonomideki rolünü küçülten önlemler alınmıştır.

Türkiye'deki özelleştirme hareketinin gerekçeleri birkaç noktada toplanabilir (Akalin, 1994: 130-134):

- Ekonominin niteliğini devletçilikten, piyasa ekonomisine dönüştürmek, yani ekonomiyi rekabete açarak, dış dünya ile bütünleştirmektir. Bu sayede kaynak tahsisinde makro etkinlik sağlanacaktır.
- Piyasa ekonomisi sivil toplumun ve uygarlığın ayrılmaz bir parçasıdır. Sivil toplum da iki büyük kurum etrafında örgütlenmektedir. Bunlar; demokrasi ve piyasa ekonomisidir.
- KİT'lerin varlığı devamlı surette kamu açıklarını ve enflasyonu davet etmektedir. Türkiye'nin kamu açıklarından ve enflasyondan kurtulabilmesi, maliyetlerini denetim altına alamayan kamu sektörünün tasfiyesine bağlıdır.
- KİT'ler tüm ekonominin fiyat yapısını bozmaktadır. KİT'lerin varlığı faktör piyasaları (işgücü-sermaye) ile mal piyasalarında (tarım ürünleri) fiyat yapısını bozarak yani maliyetleri artırarak tüm ekonominin fiyat yapısını çarpıtmaktadırlar.

- KİT'ler artı değer yaratmak yerine kaynak tüketmektedirler. Hiçbir ekonomik sistem fazla yaratmadığı halde yaşayamaz. Dolayısıyla Türkiye'deki KİT sisteminin bir bütün olarak ömrünü tamamladığını söylemek mümkündür.
- KİT'ler rant ekonomisi yaratarak piyasa disiplini ihmal etmektedirler.

Bunların dışında, başarılı bir özelleştirme politikasının olası faydaları şu şekilde sıralanabilir;

- Özelleştirme sermayenin tabana yayılmasını sağlayacağından gelir dağılımında düzenleyici rol oynayacaktır. Böylece toplumun her kesiminden hisse senedi satın alınacağından sermayenin tabana yayılması sağlanacaktır (Keleş, 2010: 24).
- Özelleştirme ile devlet, üretimden çekilerek asli vazifesi olan denetleme alanına daha çok önem vermiş olacaktır (Keleş 2010: 24)
- KİT'ler anonim şirketlere dönüşerek daha verimli çalışacak ve ekonomik gelişmeye daha çok katkı yapar hale gelecektir.
- Devletin sınırlı kaynakları, KİT yatırımları ve onların borçlarının ödenmesi yerine, halkın öncelikli gereksinimlerine yönelik altyapı yatırımlarına ayrılacaktır (Öz Gıda-İş, 1992: 77).
- Tüketici tercihlerini anlama ve giderme açısından başarılı olan özel kuruluşlar rakip görmeyen öteki şirketler üzerinde de etki yapacaktır. Bu etki sonucu söz konusu kuruluşlar, daha kaliteli, ucuz üretim ve hizmete yönelecektir (Öz Gıda-İş, 1992: 77).

Kısaca belirtmek gerekirse; özelleştirme politikalarının başarıyla hayata geçirilmesi durumunda mali ve ekonomik faydaların yanında sosyal ve siyasi bir takım faydalar da ortaya çıkacaktır.

### **1.11. Özelleştirmenin Zararları ve Maliyeti**

Özelleştirmeye birlikte yukarıda bahsedilen faydaların yanında birtakım olumsuz durum ve maliyette ortaya çıkabilir. Ortaya çıkabilecek zararları sıralamak gerekirse;

- Özelleştirilen kurumun bulunduğu sektörde tam rekabet şartları oluşmaz ise bu sefer piyasada özel nitelikte bir tekel oluşacaktır ve bu türde ki tekellerin olası zarar devlet tekellerinde daha fazla olacaktır. Özel sektör kar odaklı

çalıştığından, özelleştirme sonucu oluşan tekel yapının tüketici rantını tamamen sömürme güdüsü var olacaktır.

- Özelleştirme politikası sonucu devletin elinden çıkarak piyasa ekonomisinin eline geçecek olan işletmelerdeki atıl personel, özel sektör tarafından işletmede barındırılmayacağı için kısa vadede işsizlik oranından artış meydana gelecektir.
- Kamu işletmelerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi mülkiyetin ve sermayenin tabana yayılmasını engellemektedir (Keleş, 2010: 25). Buda özelleştirmeden beklenen gelir dağılımını düzeltici etkinin önünde engel teşkil etmektedir.
- Özellikle sosyal amaç güden KİT'lerin özelleştirilmesi durumunda (özel sektör bu amacı gütmeyeceğinden) oluşan boşluğun birtakım önlemler ile giderilmesi gerekli olacaktır.
- Bir başka potansiyel sakınca ise, etkin olmayan üretim politikasına son verilmesi ile kaynakların serbest kalacağı ve bunun sanayi dışındaki vergi mükellefi ve tüketicileri olumsuz yönde etkileyeceğidir. Bu durumda işgücü ve üretici kesimin güç durumda kalabileceği düşünülebilir (Öz Gıda-İş, 1992: 79).

Özelleştirme maliyetlerini ise; üretimi durdurma maliyeti, sosyal devlet anlayışını zayıflatma maliyeti, blok satış maliyeti, özel tekel oluşturma maliyeti ve işsizlik maliyeti olarak sıralanabilir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### 2. TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA ÖZELLEŞTİRME

#### 2.1. Türkiye'de Özelleştirme Kavramının Gelişimi

1980'li yıllara kadar, Türkiye'de devletin geleneksel özelliklerinin devam etmesi sonucu, ekonomi kendi kurallarına göre değil, devletin ihtiyaçlarına göre işlemiştir. 1980'lerin en çarpıcı değişimlerinden biri, en azından söylem düzeyinde de olsa, dünya ekonomisi ile bütünleşmenin, kendi içinde bir amaç olarak düşünülmesidir. Dünya ekonomisi ile bütünleşmeye yapılan vurguya paralel olarak “serbest piyasa sistemini” uygulamak üzere yapısal uyum çalışmaları başlatılmıştır (Sarısu, 2003: 10).

Türkiye'de her ne kadar özelleştirme kavramı 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte telaffuz edilmeye başlanmış olsa da bu 1980 öncesi dönemde özelleştirme uygulamalarının ya da düşüncesinin olmadığı anlamına gelmez.

Ülkemizde ilk kamu iktisadi teşebbüsü olarak kabul edilen Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası kurulurken bunun ileride özel kesime devri düşünülmüş ve kuruluş kanununun 8. maddesinde bankanın kendisine “devredilen fabrikaları%51 nama muharrer senetle kendisine ve Türk efrat ve eşhası hükmiyesine ait olmak üzere tesis edeceği Türk Anonim şirketlerine devrederek işletmeye mezun” olduğu belirtilmiştir (Aktan, 1993: 180).

Yukarıda belirtildiği üzere özel sektörün gelişmesiyle birlikte Türkiye Sanayi ve Maadin Bankası'nın işlettiği fabrikalar piyasa ekonomisinin eline devredilecektir.

Bunun yanında bir kamu iktisadi teşebbüsü olarak 1933 yılında kurulan Sümerbank kanununda da özelleştirmeyle ilgili önemli bir hüküm bulunmaktadır. Bu hükme göre, Sümerbank hisselerinin gerektiğinde kısmen veya tamamen şahıslara ve kuruluşlara satılması öngörülmüştür (İnan, 1994: 143).

Ülkemizde özelleştirme düşüncesi Atatürk'ün direktifleriyle 1938 yılında çıkarılan 3460 sayılı kanunda da mevcuttur. Söz konusu kanunun 6. maddesinde şu hüküm yer

almıştır. “Umumi heyet bu kanun hükümlerine tabi her teşekküle ait umumi faaliyeti tertip ve tanzim ve umumi murakebe heyetinin mesaisini ve her teşekkülün bilançosu ile kar ve zarar hesaplarını tetkik ve teşekküller tarafından kurulmuş müesseselerin hükümetçe vuku bulacak teklif üzerine şirket haline getirilmesine dair mukarrerat izah etmek ve bu kuruluşlarda icap eden kararları vermek vazife ve selahiyetine haizdir.” (Aktan, 1993: 182).

Görüldüğü üzere cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren özelleştirme fikir olarak düşünülmüş fakat çeşitli sebeplerden dolayı pratikte uygulanamamıştır.

1950-1960 döneminde izlenen liberal ekonomi döneminde de özelleştirme görüşüne yer verilmiş; ancak bu görüşler yine hayata geçirilmediği gibi, KİT'lerin sayısında azalama yerine artış görülmüştür. Planlı dönemin başlangıcında da özelleştirme çalışmalarına başlanacağı ifade edilmekle beraber; bu ifadelerin hiç biri hayata geçirilememiş, çalışmalar rapor tanziminden ileri gidememiştir. 1968 - 1980 döneminde özelleştirme konusu üzerinde fazla durulamamıştır. Bu dönemde ülkenin içinde bulunduğu siyasi atmosfer, özelleştirme konusunun gündeme gelmesini önlemiştir (İnan, 1994: 143).

1983 yılında özelleştirme ile ilgili çalışmalar başlamış; 1984 yılında ilk yasal düzenleme yapılarak, uygulayıcı ilk kurumun (Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı) temeli atılmıştır. 1986 yılında KİT'lerin iyileştirilmesi ve özelleştirilmesi için bir “Master Plan” hazırlanmıştır. Master Plan, stratejik planlama çerçevesinde Türkiye’de özelleştirmenin hızla gerçekleştirilmesi gereğini öngörmüştür (Sarısü, 2003: 11).

Özelleştirmenin bir amaç olarak değil, kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesi için bir araç olarak görülmesi gerekir. Bu açıdan baktığımızda, özelleştirme basit bir süreç olmayıp ekonomik, mali ve idari bir reformdur. Bugün gelinen noktada ülkemizde özelleştirme konusunda bir “toplumsal konsensüse ulaşılmıştır (Sarısü, 2003: 11). Kısaca özelleştirmenin piyasa ekonomisine geçmede bir araç olarak kullanılabileceği söylenebilir.

### **2.1.1. Özelleştirmenin Yasal Çerçevesi**

Türkiye’de özelleştirmenin yasal çerçevesi Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca şu şekilde belirtilmiştir:

*Ülkemizde 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 Kanun'la getirilmiştir.

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun'da, kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname)'da 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 da 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 Fonu'nun yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, "Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu" olarak belirlenmiştir.

Nisan 1990'da yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, "Kamu Ortaklığı İdaresi" ve "Toplu Konut İdaresi" adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlendirilmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı'nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır.

6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" olarak değiştirilmiştir.

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve kanun hükmünde kararnamede özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap 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 (işsizlik sigortası, anti kartel yasası vb.) mevcut bulunmaması da özelleştirmenin karşılaştığı en önemli yapısal sorunlardan biri olmuştur.*

*Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale sokmuştur. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, gerekse özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukuki problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.*

*Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı 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 Hükmünde 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 hükmünde kararnamelerin iptali ve bu konuda yürütmenin durdurulması amacı ile Anayasa Mahkemesi'ne 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 Kurulu'nun 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 İdare, 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir.*

*Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda çalışmalara başlanmıştır.*

#### **2.1.1.1. 24 Ocak Kararları**

24 Ocak 1980 tarihinde Türkiye ekonomisinde yapısal dönüşümü öngören program günümüzde 24 Ocak kararları olarak bilinmektedir. Program, Süleyman Demirel'in 1979'da Başbakanlık Müsteşarlığına getirdiği Turgut Özal tarafından hazırlanmıştır. Özal o dönemde bu programı şu sözlerle anlatmıştır; "Türkiye'de yeni bir ekonomi modeli uygulamaktayız, bu model Türkiye'nin dış dünya ile entegrasyonudur, Türkiye gerek sanayi gerek ekonomi bakımından dışa açılmalıdır."

Kısaca devletin ekonomideki rolünü azaltarak liberal bir ekonomi modeli sunan programın ana hatları şu şekilde sıralanabilir;

- Türk Lirası sürekli devalüasyonlarla gerçek değerine ulaştırılacak daha sonra ise kontrollü bir şekilde dalgalanmaya bırakılacak,
- Devletin Ekonomideki payının küçülten önlemler alınacak ve özel kesim öne çıkarılacak,
- Destekleme alımları ve birtakım sübvansiyonlar kaldırılacak,
- İthalat kademeli olarak liberalize edilecek, ihracatta sektörlere göre farklılaştırılmış teşvik sistemi getirilecek,
- Dış ticarete serbestleşmeye gidilerek yabancı sermayenin ülke içine teşviki sağlanacaktı.

1980 sonrası maliye politikalarının ana doğrultularını üç başlık altında incelemek mümkündür. Bunlardan birincisi, "devletin küçültülmesi başlığı altında toplanabilecek olan ve her türlü kamu müdahalesini sınırlamayı hedefleyen yönelişlerdir. İkincisi, dışa açık ekonomi/mali yapılanmanın desteklenmesidir. Üçüncüsü ise, gelir bölüşümünün ekonomiye içsel olan dinamikler tarafından belirlenmesinden, devletin gelir ve harcama politikalarıyla yönlendirdiği bölüşüm dinamiklerine geçiştir. Devletin küçültülmesi ve

yeniden biçimlendirilmesi yaklaşımları, özelleştirme çabalarıyla desteklenmiştir (Türk-İş, 1998: 30).

### **2.1.1.2. Özelleştirme Mevzuatı ve 4046 Sayılı Kanun**

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile getirilen yeni düzenlemeler, ana başlıklar itibariyle şöyledir (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)):

- “Özelleştirme Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur.

- “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.

- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

- “Özelleştirme Fonu” oluşturulmuştur.

- 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.

- Erken emekliliğin teşviki amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı'na 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 kuruluşların, özelleştirme uygulamaları sonucu kamu payının %15'in altına düşmesinden veya tasfiyesinden yahut tüzel kişilikleri sona erecek şekilde kapatılmasından önce sosyal yardım zammına hak kazanmış olan personele 17.7.1964 tarihli 506 sayılı Kanunun Ek 24 üncü maddesi gereğince ödenen sosyal yardım zamları, ödemenin yapılmasını müteakip Sosyal Sigortalar Kurumu'nun yazılı talebi üzerine İdare (Özelleştirme Fonundan) tarafından en çok iki ay içinde adı geçen kuruma ödenir. Özelleştirme Fonunun diğer yükümlülükleri de dikkate alınarak sosyal yardım zamlarının süresinde Sosyal Yardım Kurumu'na ödenmesinin mümkün olmadığı hallerde sosyal yardım zamları Hazine'ce karşılanır.

- 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.

### **2.1.1.3. 4046 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler**

Söz konusu Kanunun uygulanmasından bugüne kadar 4105 sayılı Kanun ve 4108 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunda bir takım değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır. 4046 sayılı Kanunun, özelleştirme programına alınan kuruluşların özelleştirilmesine ilişkin olarak özelleştirme yöntemleri, değer tespiti ve ihale usullerini kapsayan 18 inci maddesi; Anayasanın 7 inci maddesine aykırılığı savıyla, 9 Nisan 1997 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Söz konusu madde, 3 Nisan 1997 tarih ve 4232 sayılı Kanunla Anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmiş, 8 Nisan 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)).

Bu arada 13.08.1999 tarih ve 4446 sayılı Kanunla T.C. Anayasasının 47. maddesinde özelleştirmeye ilişkin düzenlemeye yer verilerek, özelleştirmeye ilişkin esas ve usullerin Kanunla düzenleneceği Anayasada da hüküm altına alınmıştır (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)).

Diğer yandan 4046 sayılı Kanun'un 10. maddesinde yer alan ve bu kanunun 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, Hazinesinin iç ve dış ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir" şeklinde değiştirilmiş, geçici 8 inci madde ise yürürlükten kaldırılmıştır (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)).

09.01.2002 tarihinde yürürlüğe giren 4733 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanun'un 20 nci maddesinin sonuna bir cümle eklenerek, özelleştirme programında bulunan ve

sermayesinin tamamı Devlete ait olan anonim şirket statüsündeki kuruluşlarda, Türk Ticaret Kanunu'nun genel kurul ve toplantılara ilişkin hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlemesi getirilmiştir. Aynı Kanunla, özelleştirme programındaki kuruluşların ticaret siciline tescil işlemlerinden ve SPK kayıt işlemlerinden ücret alınmayacağı hususu düzenlenmiştir (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)).

4971 Sayılı Kanun ile 4046 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)):

- Özelleştirme çalışmalarının daha da hızlandırılması amacıyla hazırlanan 4971 sayılı "Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" 15 Ağustos 2003 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun çerçevesinde 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler ana başlıklar itibariyle şöyledir;

- Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun oluşumu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın bağlı bulunduğu Bakan'ın belirlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Önceden ÖYK üyelerinin hangi bakanlar olacağı Kanunda yazılı iken, değişikliklerle ÖYK üyelerini belirleme yetkisi Başbakan'a verilmiştir. Böylelikle makro özelleştirmelerde sektörle veya konu ile ilgili Bakan'ın ÖYK üyesi olabilmesinin yolu açılmıştır.

- 4046 sayılı Kanununun 7 inci maddesinde yer alan yasaklara ilişkin olarak çalışanların halka arz yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarına katılmaları sağlanmıştır. Önceden kuruluşlarda çalışanların hiçbir şekilde halka arza katılmaları mümkün değilken, değişikliklerle yasak sınırı (yönetici konumunda olanlar) daraltılmıştır.

- Özelleştirme Fonunun kullanım alanları ile değer tespit metotlarının en az ikisinin uygulanması suretiyle değerlendirme yapılacağı yolunda düzenleme yapılmıştır. Ayrıca belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılacak ihaleler yeniden düzenlenmiştir. Önceden, arsa ve atıl işletmelerin değer tespitinde zorluk yaşanırken, yapılan değişikliklerle teknik olarak rahatlık getirilmiştir.

- Kuruluşlarda çalışan personelin nakline ilişkin madde yeniden düzenlenerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar giderilmiştir. Bu arada ilave emeklilik ikramiyesi ödemesi ile ilgili maddede düzenleme yapılmış ve sosyal yardım zammı ödemelerine ilişkin madde yürürlükten kaldırılmak suretiyle uygulamalardaki problemlerin giderilmesi amaçlanmıştır. Önceden nakle tabi personelin özlük hakları, makam ve temsil tazminatları, emekli ikramiyeleri, sosyal yardım zamları, kıdem tazminatları, kadro durumunda yaşanan sorunlar bu madde ile ortadan kaldırılmıştır.

- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından şans oyunlarını planlamak, tertip ve çekilişini düzenlemek üzere lisans verilmesi suretiyle özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Milli Piyango İdaresi icracı kurum olmaktan çıkarılarak düzenleyici kurum haline getirilmiştir. Şans oyunları, lisans verilmesi suretiyle, özel sektör ve yabancı sermaye vasıtasıyla, çok daha çeşitli ve güçlü olarak yapılabilecektir.

- T. Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi ile ilgili strateji belirlenmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Telekom hisselerinin hisse senedine dönüştürülebilir tahvil yoluyla satışına imkân verecek düzenleme yapılmıştır.

- Ayrıca 4971 sayılı Kanunla, 4046 sayılı Kanunda yapılan diğer düzenlemeler ile özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması yolunda hükümler getirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarının idari ve hukuki yönden hızlanması için bürokratik işlemleri basitleştirici ve kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır.

Diğer Kanunlarla Yapılan Değişiklikler (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)):

07.05.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5148 sayılı Kanun ile de; 4046 sayılı Kanun'un 37 nci maddesinin (b) bendi değiştirilerek, danışmanlık hizmetlerine ilişkin çıkarılacak yönetmelik hakkında düzenleme yapılmıştır.

Yine; 02.07.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5189 sayılı Kanun ile, 4046 sayılı Kanun'un 37 nci maddesinin (a) bendinde yer alan; “ve Limanların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmelerinden Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilir.” ibaresi yürürlükten kaldırılmıştır.

21.09.2004 tarihinde yürürlüğe giren 5234 sayılı Kanun ile; 4046 sayılı Kanuna Geçici 18 inci madde eklenerek, özelleştirme nedeniyle iş akti feshedilen işçi statüsünde

alışan personelin 657 sayılı Kanun'un 4/C maddesi uyarınca geçici olarak başka kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmelerine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

5398 Sayılı Kanun ile 4046 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler (ÖİB (t.y.), "zelleştirmeye İlişkin Yasal ereve", [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_ereve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_ereve.htm)):

-4046 sayılı Kanunun adı zelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir.

-Değer tespit sonuçlarının kamuoyuna duyurulması hususuna açıklık getirilmiş, iştirak hisselerinin özelleştirilmesinde kolaylık sağlanmış, zelleştirme uygulamalarında kullanılan ihale usulleri arasında yer alan, "Belirli istekliler arasında ihale usulü" yeniden tanımlanmış ve bu suretle anılan ihale usulüne işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır.

-Özelleştirme programında bulunan kuruluşların birleşme bölünme ve yeniden yapılandırılmaları hususlarında karşılaşılan güçlükler giderilmiştir.

-İş kaybı tazminatı ile nakle tabi personelin nakline ilişkin hükümlerde uygulamada karşılaşılan ve hukuki ihtilaflara sebep olan bazı hususlar yeniden düzenlenmek suretiyle, hukuki ihtilaflar nlenmiştir.

-Nakle tabi personel ve istihdam fazlası personele ilişkin ihtilaflar ve yorum farklılıkları giderilmiştir.

-Özelleştirme uygulamaları aleyhine açılan davaların süratle sonuçlandırılmasını temin edecek şekilde düzenleme yapılmış ve zelleştirme uygulamalarına karşı açılan davaların Danıştay'da görüleceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca zelleştirme İdaresi Başkanlığının taraf olduğu dava ve takiplerin her türlü harçtan muaf olacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

-634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 3621 sayılı Kıyı Kanununda uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapılmış, Kıyı Kanununa kurvaziyer liman tanımı getirilmiş ve bu limanların kıyılarda yapılandırılmasına olanak sağlanmıştır.

-Fiilen faaliyette olmayan İstanbul Temsilciliği'ne dair yasal düzenlemeler iptal edilmiştir.

Diğer Kanunlarla Yapılan Değişiklikler (ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm)):

-23.01.2008 tarih ve 5728 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanun’un cezalara ilişkin 7 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarında değişiklikler yapılmıştır.

-25.11.2010 tarih ve 6082 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanun’un 2/i maddesinde değişiklik yapılarak, kamu tüzel kişiliğine sahip eğitim kurumları da bu kapsama alınmıştır.

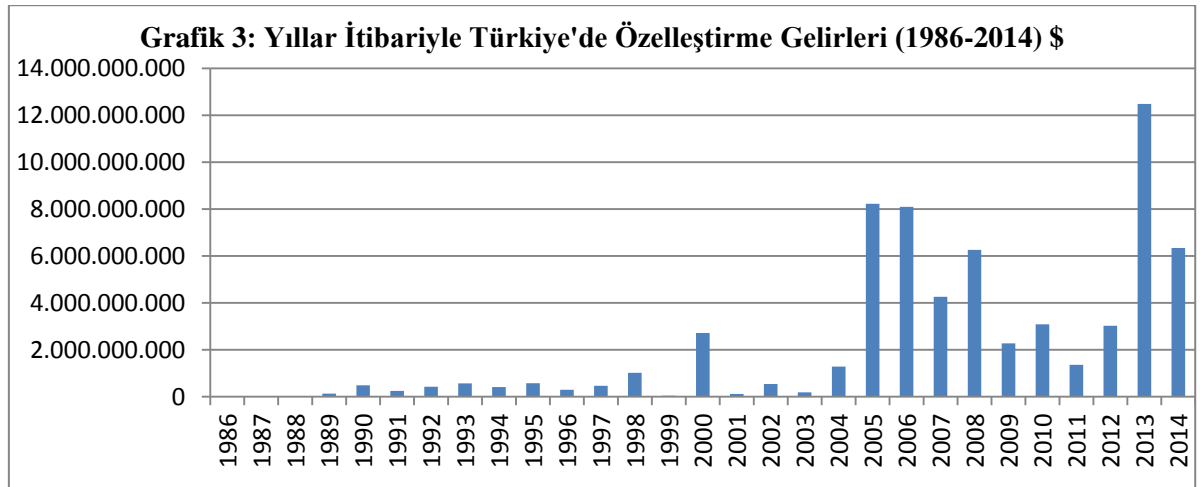
-11.10.2011 tarih ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 4046 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinin; kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin düzenlemeleri içeren ikinci fıkrası 14.01.2012 tarihinden itibaren ve vekâlet ücretini düzenleyen altıncı fıkrası 31.12.2011 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

## 2.2. Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları

### 2.2.1. 1986 – 2014 Dönemi Uygulamalar

Daha öncede belirtildiği gibi Türkiye’de özelleştirme fikri cumhuriyetin ilk yıllarıyla birlikte ortaya çıkmış olmakla birlikte çeşitli nedenlerden dolayı 1980-1990’lı yıllara gelinceye kadar kayda değer bir uygulamaya geçilememiştir.

1986 yılına gelindiğinde ilk önemli özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmeye başlanmış 2003 yılında ise bu uygulamalar büyük bir ivme kazanmıştır.



**Kaynak:** Doğan, 2012: 25.



1986 – 2014 yıllarında özelleştirmede artış olduğu belirtilmişse de özelleştirme gelirlerini içeren Grafik 3 incelendiğinde 2004 yılından sonra bu gelirlerin önemli ölçüde arttığı 2013 yılında ise zirve yaptığı görülmektedir.

Ayrıca özelleştirme konusu Türkiye’de 5. Kalkınma Planıyla birlikte kalkınma planları içine girerek her yeni planda içeriği genişletilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının (1985-1989) 155. Paragrafını oluşturan “Kamu İktisadi Teşebbüslerine bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri satışı yoluyla halka açılması sağlanacaktır.” cümlesiyle özelleştirme sözcük olarak olmasa da kavram olarak ilk kez kalkınma planlarında yer almıştır (Türk, 2014: 52).

Altıncı Beş yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) özelleştirmenin devlet politikası olarak açıkça ortaya koyulduğu ilk kalkınma planıdır. Bu planda KİT’lerin modern yönetim anlayışı çerçevesinde rekabet gücünün artırılması suretiyle daha verimli çalışmalarının sağlanması ve özelleştirilmelerine ilişkin çalışmaların hızlandırılması hedeflenmek ve özelleştirmeye;

- İktisadi etkinliği artırmak,
- Yabancı sermaye girişlerini artırmak,
- Sermaye piyasasının arz yönünden gelişmesini ve mülkiyetin tabana yayılmasını sağlamak

amaçlarına ulaşılmaya çalışılacağı belirtilmektedir (Türk, 2014: 53).

1994 yılında yaşanan ekonomik kriz, KİT’lerin giderek ekonomiye ağır bir yük oluşturduğu yönünde görüşlerin güçlenmesine ve başlangıçta topluma gereğince anlatılamadığı için çeşitli kesimlerce kabul görmeyen özelleştirmenin yavaş yavaş toplumda daha çok tartışılıp, daha geniş kesimlerce kabul görmesine ortam hazırlamıştır (Çakal, 1996: 87).

Temel yapısal değişim projeleri ekseninde kurgulanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000) özelleştirme de 20 yapısal değişim projesinden biri olarak yerini almıştır. Planda, devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için, özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesinin hızlandırılarak küçülmesinin sağlanması ile rekabetçi piyasa koşullarına hakim olmasını sağlamak üzere kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevlerinin ağırlık kazanması temel ilke olarak öngörülmüştür. Planın

özelleştirme başlığında, özelleştirme programının temel amacı, dünya piyasalarına entegre olma ve AB'ye tam üyelik hedefi ve gümrük birliği süreci doğrultusunda, ekonomide verimliliğin ve maliyet yapısının rekabet edilebilir seviyelere getirilmesini ve serbest piyasa koşullarının sağlanması olduğu ve bu amaca ulaşmak için KİT'lerin süratle özelleştirileceği belirtilmiştir (Türk, 2014: 53).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005) da gerek KİT ve özelleştirme politikaları başlığında gerekse diğer başlıklarda özelleştirme uygulamalarına ilişkin hedef ve politikalar ile uygulama sonuçlarından beklentiler yer almış önceki planlardan farklı olarak ise sağlık sigortası ve sağlık hizmetlerinin özelleştirilmesine çalışılacağına, yap işlet ve yap işlet devret modellerinin yerel yönetimlerde uygulanmasını yaygınlaştırmak amacıyla gerekli düzenlemeler yapılacağı vurgulanmıştır (Türk, 2014: 56).

İlk defa yedi yıllık bir süre için hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında (2007-2013), kamunun plan döneminde özelleştirmeler vasıtasıyla hangi alanlardan çekileceği, hangi alanlarda ise işletmecilik faaliyetlerine devam edeceğine ilişkin öngörüler ile enerji sektöründeki özelleştirmelerde izlenecek stratejiye yer verilmiştir (Türk, 2014: 56).

### **2.2.1.1. Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar**

1985 yılından itibaren 270 kuruluşdaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 1614 taşınmaz, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 126 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır (ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

25 kuruluşdaki kamu payı ile 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir. Bunlar arasında yer alan T. Öğretmenler Bankası Mayıs 1992'de Halk Bankası'na, Denizcilik Bankası Kasım 1992'de Emlak Bankası'na, Ardem A.Ş. Ağustos 1999'da Arçelik A.Ş.'ye devredilmiştir. TÜLOMSAŞ, TÜDEMİSAŞ ve TÜVASAŞ, TCDD'ye iade edilmiştir. Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Yine kapsama alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise tasfiye edilmiştir. TEAŞ'ın bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve SOYTEK Elekt. Sant. Tes. İşl. ve Tic. A.Ş., ETİTAŞ Elekt. Teç. İmal. Tesisat A.Ş.,

MİTAŞ Madeni İnş. İşleri A.Ş. ile Kayseri ve Civarı Elekt. T.A.Ş. Mart 1998’de kapsam ve programdan çıkarılmış, eski statülerine iade edilmiştir. Eylül 1997’de kapsama alınan Oyak Sigorta şirketleri Ekim 1998 tarihinde kapsamdan çıkartılarak eski statülerine iade edilmiştir. Aralık 2000’de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001’de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir. Eylül 2003’de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. 20 Mart 1990 tarihinde kapsama alınan Gönen Gıda Sanayi A.Ş. 5 Nisan 2006 tarihinde kapatılmıştır. 2008 yılında ise Türk Arap Pazarlama A.Ş.’nin tüzel kişiliği sona ermiştir. 2009 yılında ise Sümer Halıcılık A.Ş. hisseleri Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona ermiştir. Ayrıca, 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı Kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi’ne devrilen Türk Telekom, bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 406 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmektedir (ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

Bunun yanı sıra, 1992 yılında kapsama alınan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.’de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir (ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

Ayrıca BASF – Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. ile Güney Sanayii’ndeki kamu payları, 1993 yılında, daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding’e, ETAĞ A.Ş. ise Ağustos 2001’de Turban Turizm A.Ş.’ye devredilmiştir. Bunun yanı sıra, 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 İdare’ye ait azınlık hisseleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu’nun 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding A.Ş.’ye devredilmiş, 4 kuruluşun özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. 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 devredilmiş, YASATAŞ EBÜAŞ bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmiştir.

Meybuz A.Ş.'nin ise özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. İGSAŞ İstanbul Gübre San. A.Ş. ise 15 Nisan 2002'de TÜGSAŞ Türkiye Gübre San. A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve özelleştirilmiştir. 2003 yılında kapsama alınan Manisa Pamuklu Men. A.Ş. ise Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir (ÖİB (t.y.), "Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar", [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

Bunların dışında 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamit abat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy elektrik santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığı'na iade edilmiştir. Söz konusu santraller 2003 yılında yeniden kapsama alınmıştır. Ancak Kemerköy ve Yeniköy, 2006 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz ise 2000 yılında kapsamdan çıkarılmıştır (ÖİB (t.y.), "Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar", [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

Ayrıca, 2004 yılında kapsam ve programa alınan Manavgat İçme Suyu Tesisi ile 2005 yılında kapsam ve programa alınan Foça Tatil Köyü, 2006 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir (ÖİB (t.y.), "Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar", [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2015 yılına kadar geçen 30 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. Bugüne kadar, 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 Sicil'den silinmiş, söz konusu şirketler EBK Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Bunun yanı sıra, 7 giyim tesisi ve 34 gayri menkulü 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 işletmesi özelleştirilmiş, kalan 2 işletme SEKA'ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir. Öte yandan, İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte ERDEMİR'e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir. ÇELBOR A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki

hisselerin tamamı 31 Mayıs 2002 tarihinde ERDEMİR'e devredilmiştir. T. Gemi Sanayii A.Ş. ise T. Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek Mayıs 2002'de tüzel kişiliği sona ermiştir. DİTAŞ Deniz İşletmeciliği A.Ş.'de bulunan %50.98 oranındaki hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde TÜPRAŞ'a devredilmiştir. Turban Turizm A.Ş., T. Ziraî Donatım A.Ş. ve TÛMOSAN Türk Motor Sanayii A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde, Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş. (SEKA) ile Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÛGSAŞ) 19 Eylül 2005 tarihinde SÛMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir. 29 Ocak 2008 tarihinde ise, Türkiye Demir Çelik İşletmeleri A.Ş., SÛMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona ermiştir (ÖİB (t.y.), "Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar", [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

KARDEMİR özelleştirilmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır. NETAŞ ve TOFAŞ'da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB'nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır. 1990'lı yılların başında birçok şirketteki kamu hisseleri kısıtlı da olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmış, 1998 yılında da T. İŞ BANKASI'ndaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmesiyle yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir. SÛMERBANK, DENİZBANK, ETİBANK ve ANADOLUBANK'ın özelleştirilmesi ile de kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır. DENİZ NAKLİYATI T.A.Ş.'nin özelleştirilmesi, TDİ'nin İzmir Körfez Hattı ile Şehir içi Yolcu ve Araç Taşımacılığı'nın da devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığında da çekilmeye başlamıştır. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda bugüne kadar yapılan en önemli özelleştirme uygulamalarından biri gerçekleştirilmiş, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB'de satışı sonucunda POAŞ'da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir. Ayrıca bu süreç içerisinde devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık % 90'ı da özelleştirilmiştir (ÖİB (t.y.), "Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar", [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

Halen özelleştirme kapsam ve programında 23 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 12 tanesinde % 50'nin üzerinde kamu payı vardır. Bunun yanı sıra, özelleştirme kapsamında 614 taşınmaz, 38 tesis, 3 liman, 8 otoyol, 2 boğaz köprüsü ile şans oyunları lisans hakkı da yer almaktadır (ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm)).

### **2.2.1.2. 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 (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar 204 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 194'ünde hiç kamu payı kalmamıştır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

1986 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 65,5 milyar dolar düzeyindedir (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden Şubat 2015 itibariyle 57,8 milyar dolar net giriş sağlanmıştır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 4,8 milyar dolar temettü geliri ve 1,6 milyar dolar diğer kaynaklarla birlikte 1985 – Şubat 2015 dönemi toplam kaynakları 64,2 milyar dolar düzeyine ulaşmaktadır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 60,7 milyar dolar tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 98'lik bir bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri,

özelleştirme bonoları ve Hazine'ye aktarmaya ilişkin ödenen tutarlardır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımı 2 ana başlık altında toplanmaktadır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

Bunlardan ilki özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemelerdir. 20 milyar \$ düzeyinde ve toplam kaynakların %32'sini kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, ilgili kuruluşlara ödemeler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatları ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

İkinci büyük kullanım kalemini ise, aynı tarih itibariyle 39,9 milyar \$ düzeyinde olan toplam kullanımların % 67'sini kapsayan bölümü Hazineye ve Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na ( Kamu Ortaklığı Fonuna, 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun çerçevesinde, 2001 yılından beri aktarma yapılmamıştır. 2001 yılı sonrasında yapılan aktarmalar Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinenin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilen tutarlardır.) yapılan aktarmalardan oluşturmaktadır. Kamu Ortaklığı Fonu'nun kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlandırılmıştır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

Yukarıda belirtilen iki ana kullanım kalemi toplamı olan 60 milyar \$ düzeyindeki tutar, toplam kullanımların % 99'unu kapsamakta ve özelleştirme olgusu var olsa da, olmasa da, devletin bir şekilde Hazinesinden yapmak zorunda olduğu tutarlardan oluşmaktadır (ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

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 yalnızca % 1'ini oluşturmaktadır (ÖİB (t.y.),

“Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm)).

### **2.2.1.3. İhale veya Satış / Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar**

- T. HALK BANKASI A.Ş (ÖİB (t.y.), “İhale veya Satış/Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam\\_edenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm)):

T. Halk Bankasının bağlı ortaklığı olan Halk Sigorta A.Ş.’nin %93,49 oranındaki hissesinin “blok satış” yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 19 Ocak 2015 tarihinden başlayan ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son 24 Nisan 2015 olarak belirlenen son teklif verme tarihi 15 Eylül 2015’e uzatılmıştır.

T. Halk Bankasının bağlı ortaklığı olan Halk Hayat ve Emeklilik A.Ş.’nin %90 veya talep halinde %100 oranındaki hissesinin “blok satış” yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 19 Ocak 2015 tarihinden başlayan ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son 24 Nisan 2015 olarak belirlenen son teklif verme tarihi 15 Eylül 2015’e uzatılmıştır.

- OYAK İNŞAAT A.Ş (ÖİB (t.y.), “İhale veya Satış/Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam\\_edenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm)):

Oyak İnşaat A.Ş. sermayesindeki %25 oranındaki Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı hissesinin satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 20 Haziran 2014 tarihinden itibaren başlayan ilanlarla, açılan ihalede son teklif verme tarihi 22 Temmuz 2014 olarak belirlenmiş ve 2 teklif alınmıştır. 25 Temmuz 2014 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif; 12.820.000 TL bedelle Ordu Yardımlaşma Kurumu tarafından verilmiştir. Satışı, 07 Ağustos 2014 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürmektedir.

ŞANS OYUNLARI (ÖİB (t.y.), “İhale veya Satış/Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam\\_edenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm)):

Şans oyunlarının lisans verilmesi suretiyle özelleştirilmesi amacıyla 26 Kasım 2013 tarihinden itibaren başlayan ilanlarla, açılan ihalede 27 Haziran 2014 olarak belirlenen son teklif verme tarihi itibarıyla 3 teklif alınmıştır. 15 Temmuz 2014 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 2.755.000.000 ABD Doları bedelle Net



Şans – Hitay O.G.G. tarafından verilmiştir. Satışı, 12 Ağustos 2014 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürmektedir.

SANTRALLER (ÖİB (t.y.), “İhale veya Satış/Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam\\_edenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm)):

SEAŞ’a ait Soma B Termik Santrali ve bu Santral tarafından kullanılan taşınmazlar “Varlık Satışı” yöntemi ile (“Soma B Termik Santrali”) özelleştirilmesi amacıyla 23 Eylül 2014 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede 01 Aralık 2014 olarak belirlenen son teklif verme tarihi 19 Aralık 2014’e uzatılmış ve 4 teklif alınmıştır. 13 Ocak 2015 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda alınan en yüksek teklif; 685.500.000 ABD Doları bedelle Konya Şeker Sanayi ve Ticaret A.Ş. tarafından verilmiştir. Satışı, Özelleştirme Yüksek Kurulunun 17 Mart 2015 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürmektedir.

Elektrik Üretim A.Ş.’ye ait Orhaneli ve Tunçbilek Termik Santralleri, Soma Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş. (“SEAŞ”)’ye ait Bursa Linyitleri İşletmesi (“BLİ”) tarafından kullanılan taşınmazlar, Orhaneli ve Tunçbilek Termik Santralleri ile BLİ tarafından kullanılan taşınmazlar “Varlık Satışı”; 79528 ve 73021 No.lu Maden Ruhsatları ve bu Ruhsatların kapsadığı Maden Sahaları “İşletme Hakkının Verilmesi” yöntemi ile bir bütün halinde (“Orhaneli ve Tunçbilek Termik Santralleri”) özelleştirilmesi amacıyla 23 Eylül 2014 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede 24 Kasım 2014 olarak belirlenen son teklif verme tarihi 08 Aralık 2014’e uzatılmış ve 4 teklif alınmıştır. 17 Aralık 2014’de yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 521.000.000 ABD Doları bedelle Çelikler Taahhüt İnşaat ve Sanayi A.Ş. tarafından verilmiştir. Satışı, Özelleştirme Yüksek Kurulunun 17 Mart 2015 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Satış/devir sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürmektedir.

Elektrik Üretim A.Ş.’ye ait Anamur, Bozyazı, Mut-Derinçay, Silifke ve Zeyne Hidroelektrik Santrallerinin bir bütün halinde “işletme hakkının verilmesi” yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 30 Mayıs 2014 tarihinden itibaren başlayan ilanlarla ihale açılmıştır. Son teklif verme tarihi 06 Ağustos 2014 olarak belirlenmiş ve 10 teklif alınmıştır. 13 Ağustos 2014 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda alınan en yüksek teklif; 8.850.000 ABD Doları bedelle Cem Veb Ofset Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.

tarafından verilmiştir. Devir, Özelleştirme Yüksek Kurulunun 29 Aralık 2014 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Devir sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürmektedir.

Bunların yanı sıra ayrıca Özelleştirme İdaresi Başkanlığının web sayfasında diğer varlıklar başlığı altında çeşitli taşınmazların da özelleştirme sürecinin devam ettiği görülmektedir.

### **2.3. Dünyada Özelleştirme Uygulamaları**

1970’li yıllarda yaşanan krize çözüm olarak ortaya çıkan liberal politikaların, devletin ekonomideki yerinin küçültülmesini hedefleyen programlarının özünü, kamu mülkiyetinde bulunan kuruluşların özelleştirilmesi oluşturmuştur. Bu çerçevede özelleştirme, 1980’li yıllardan itibaren gelişmişlik derecelerine bağlı olmaksızın, 60’dan fazla ülkede uygulanmış, IMF ve Dünya Bankası kredi verme koşullarını, ülkede piyasa ekonomisi kurallarının geçerli olması için gerekli idari düzenlemelerin yapılmasına, kamu girişimciliğinin alanının daraltılmasına yönelik önlemlerin uygulamaya konulmasına bağlamışlardır (Öztürk, 2004: 14-15).

Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi akımı, İngiltere’de, 1970’li yılların sonlarından itibaren başlamış ve diğer ülkeleri de etkileyerek hızla gelişerek yaygınlaşmıştır. Devletin ana sanayi kollarındaki kontrolünün özel işletmeciliği sınırlandırdığı, piyasa hareketlerinde yapay gelişmelere neden olduğu, bütçe açıklarını ve dolayısıyla vergi artışlarını zorunlu kıldığı düşüncesi de öne çıktığından özelleştirme uygulamaları diğer ülkelerde de hız kazandırmıştır. Bu gelişmelerle birlikte, 1989 yılında Berlin duvarının çökmesi, soğuk savaş sona erişinin ve merkezi planlı ekonomiler ile kamu teşebbüslerinin, yerini piyasa ekonomisi ve özel teşebbüse devrettiği yeni bir ekonomik düzenin de başlangıç işareti olmuştur (Viravan,1991’den aktaran: Sarısu, 2003).

Dünyada özelleştirmenin 1970’lerde İngiltere’de başlamış olduğunu belirtsek de bazı yazarlar 1961 yılında Federal Almanya Hükümeti tarafından Volkswagen firmasının çoğunluk hisselerinin halka arz edilmesi ile dünyada modern manadaki ilk özelleştirme işleminin yapıldığını belirtmektedirler (Kavak, 2013: 10).

### 2.3.1. İngiltere’de Özelleştirme

İngiltere’de kamu sektörüne ait işletmelerin karlılıklarında 1965 yılından beri görülen ve devamlılık arz eden düşme eğiliminin, özellikle 1970’lerin başından itibaren hızlanma eğilimi göstermesi özelleştirme konusundaki gelişmelerin başlangıcını oluşturmuştur. Bununla birlikte, İngiltere’deki muhafazakâr partinin seçim bildirgesinin önemli bir kısmı özelleştirmeye ayrılmış, özelleştirme düşüncesi başlıca şu gerçeklere dayandırılmıştır (Karagöz, 2009: 9-10):

- Kamu sektörü borçlanma ihtiyacını azaltmak suretiyle para arzını kontrol altında tutmak ve böylece enflasyonu düşürmek,
- KİT’lerin tekel statüsünü kaldırmak ve serbest rekabet ortamında faaliyet göstermelerini sağlamak suretiyle ekonomideki rekabeti ve verimliliği arttırmak,
- Halkın daha büyük bir kesiminin tasarruflarını hisse senetlerine yönelterek sermaye mülkiyetini tabana yaymak,
- Borçlanma ve vergi gelirlerine alternatif olabilecek yeni bir gelir kalemi oluşturmak.

Muhafazakâr Parti iktidara gelince, seçim öncesinde vaat ettiklerinden daha fazlasını yaptı. Kamu kesiminin elindeki dev şirketlerin büyük kısmı özel sektöre devredilmiştir. 1991 yılı başı itibariyle, kamu kesiminin yarıdan fazlası özelleştirilmiş 650 bin işçi sektör değiştirmiş, 1 milyon 250 bin belediye konutu satılmış ve 9 milyon insan özelleştirilen şirketlerin hisse senedine sahip olmuştur (Karagöz, 2009: 10). İngiltere’de özelleştirmenin bilinen bütün yöntemleri denenirken, en çok kullanılanı halka arz yöntemi olmuştur. Halka arz yöntemiyle yatırımcı sayısı 10 yılda 3 milyondan 9 milyona çıkarılmıştır. Genellikle zarar eden küçük çaptaki işletmelerin özelleştirilmesinde ise blok satış yöntemi kullanılmıştır. Ayrıca özelleştirme sonrası tekeli eğilimleri önlemek ve serbest rekabet koşullarına işlerlik kazandırmak amacıyla, özelleştirme uygulamaları ile beraber çok sayıda düzenleyici kurum oluşturulmuştur. Uygulanan regülasyon sisteminde regülasyon idaresi bir devlet bakanlığı ile ilgilendirilmiştir, yönetim kurulu başkanı bakan tarafından atanır ve idare politik müdahalelerden bağımsız olarak çalışır (Yılmazbaşar, 2010).

**Tablo 2: İngiltere’de Özelleştirme Faaliyetleri Sonrası Kurulan Düzenleyici Kurumlar**

<b>Ekonomik Regülatörler</b>	Kuruluş Yılı	Faaliyet Alanı
Civil Aviation Authority	1971	Havaalanları
Office of Telecommunication	1984	Telekomünikasyon
Office of Gas Supply	1986	Gaz
Office of Water Services	1989	Su
Office of Electricity	1990	Elektrik
<b>Kalite regülatörleri</b>		
National Rivers Authority	1989	Su
HM Inspectorate of Pollution	1987	Tüm sektörler
Independent Television Commission	1991	Kablo ve uydu TV
Radio Authority	1991	Radyo
Broadcasting Standards Council	1990	Radyo ve TV yayıncılığı
<b>Rekabet regülatörleri</b>		
Office of Fair Trading	1951	Tüm sektörler
Monopolies and Mergers Commission	1948	Tüm sektörler

**Kaynak:** Yılmabaşar, 2010.

İngiltere özelleştirme uygulamalarında şirket hisselerinin devletçe istenmeyen kişi ve kuruluşların eline geçmesini güvenlik nedeniyle önlemek veya şirketin özelleştirme sürecinde şirket yönetiminin özel sektöre adapte olması için fırsat tanımak amaçlarıyla altın hisse uygulamasına gidilmiştir. İmtiyazlı bir hisse olan altın hisse uygulaması, kamu şirketlerinde kamuya ait payların veya kamu varlıklarının yönetiminin tamamen devlet kontrolünden çıkıp, özel sektöre devredilmesi halinde dahi devlete müdahale hakkı vermektedir. (Türkiye’de altın hisse uygulaması olarak 1994 yılında çıkartılan 4046 sayılı Kanun ile bazı kuruluşların %49’dan fazlasının özelleştirilmesi halinde imtiyazlı hisse oluşturulması zorunluluğu getirilmiş ve bu hisselerin süresiz olarak şirket sermayesi içinde bulundurulması benimsenmiş olup bu kuruluşlar THY, Ziraat Bankası, Halk Bankası, TMO Alkoloid Müessesesi ve TPAO’dır.) İngiltere’de altın hisse uygulaması 40’tan fazla şirket için kimisinde belli sürelerle geçerli olmak üzere kimisinde ise süresiz olarak yürürlüğe konulmuştur. Yine özelleştirme uygulamaları sonucunda şirket mülkiyetinin çeşitli nedenlerle istenmeyen kişi ya da gruplara geçmesini önlemek için altın hisse uygulaması dışında yollar da izlenmiş, örneğin British Airways’in özelleştirilmesinde altın

hissenin yanı sıra İngiliz vatandaşlarının blok olarak %15, yabancıların ise %25'ten fazla hisseye sahip olmaları sınırlandırılmıştır (Yılmabaşar, 2010).

**Tablo 3: İngiltere’de Özelleştirilen Firmalar**

Kuruluş	Sanayi	Satış Zamanı	Net Değeri Milyon £
British Petroleum (BP)	Petrol	1983	543
British Aerospace	Uzaycılık	1985	346
Britanya Şeker Kurumu	Şeker Rafine	1981	44
Cable & Wireless	Telekomünikasyon	1985	600
National Freight Co.	Taşımacılık	1982	5
Britoil	Petrol	1982	627
Britoil	Petrol	1985	425
Associated British Ports	Liman Hizmetleri	1984	51
International Aeradio	Havacılık Hizmetleri	1983	60
British Rail Hotels	Otel	1983	51
Sealink	Harbor Ferries	1984	66
Jaguar	Otomobil	1984	297
British Telecom (BT)	Telekomünikasyon	1984	3600
Amersham	Kimya	1982	64

**Kaynak:** Karagöz, 2009: 11.

### 2.3.2. Fransa’da Özelleştirme

1980’li yılların özelleştirme akımına Fransa hükümeti de uymuş ve 1986 yılı ortalarında 5 yıllık bir özelleştirme planı açıklamıştır. 65 kamu kuruluşu ve bunlara bağlı yan kuruluşların satılması bu planda öngörülmüştür. Bunların arasında, belli başlı büyük bankalar, sigorta şirketleri, mali holdingler grubu ve endüstriyel alanda faaliyette bulunan sanayi grubuna dahil kuruluşlar bulunmaktadır. Söz konusu plan çerçevesinde Ekim 1986 başından Haziran 1987’ye kadar geçen dönemde uygulamalarda önemli yol alınmış ve 13 kuruluş satılmıştır (İnağ, 1996: 257).

1986 – 1988 yılları arasında yaklaşık 500.000 işçi istihdam eden 1.100 şirket kamudan özel sektöre devredildi. Bu arada, kamu monopolü karakteri taşıyan hiçbir şirket özelleştirilmedi. Devlet, tatmin edici mali sonuçlar elde eden şirketleri özelleştirdi ve bu husus onların satışını daha da kolaylaştırdı (Göktaş, 2001: 7).

**Tablo 4: Fransa’da Özelleştirme Faaliyetleri**

<b>Tarih</b>	<b>Kuruluş</b>	<b>Hasılat (Milyar Frank)</b>
Kasım 1986	St. Gobain	8,2
Ocak 1987	Paribas	12,6
Nisan 1987	Credit Commercial de France	2
Mayıs 1987	Compaigne Generale d’Electricite	10
Mayıs 1987	Havas	2,5
Haziran 1987	Societe Generale	17
Haziran 1987	TFI (Televizyon İstasyonu)	4,5

**Kaynak:** Karagöz, 2009: 12.

1993 yılında Fransa’da yeni bir özelleştirme dalgası başlamış beşi sigorta şirketi, dördü banka ve ikisi taşımacılık alanındaki 10 şirket özelleştirilmiştir. 1994 yılında önemli kamu şirketlerinden otomobil şirketi Renault’un hisseleri halka arz edilmeye başlanmış bundan toplamda 8,8 milyar Frank gelir sağlanmıştır (Karagöz, 2009: 12).

Fransa’da yapılan özelleştirmelerin bazı özellikleri şu şekilde sıralanabilir (İnağ, 1996: 264-267):

- Sadece sanayi kuruluşları değil, sanayi kuruluşlarıyla birlikte kamu bankaları, televizyon şirketleri, elektrik kurumu da öncelikle ele alınmış ve özel sektöre devri gerçekleştirilmiştir.
- Özelleştirmede kullanılan yöntemler halka satış, piyasa dışı satış, blok satış ve devlet kararnamesi ile satış gibi çeşitlilik göstermiştir. Bunların içinde en çok blok satış yöntemine öncelik verilmiştir.
- Toplam hisselerin %20’si uluslararası menkul kıymet borsasında satışa sunulmuştur. Yabancı hissedarlara sınırlama getirmenin amacı yabancı hissedarların firma yönetimini ele geçirmelerine engel olmaktır.
- Devlet “Altın hisse” sahibi olarak hisseleri kontrol etme yetkisini daima sürdürmüştür.
- Hisse senetlerini halka arz yoluyla Fransız vatandaşlarına ve Fransa’da ikamet eden kişilere satılmaktadır. Buradaki amaç sermayenin tabana yayılmasını sağlamaktır.

- Özelleştirmeden elde edilen kaynak diğer devlet kuruluşlarının sermaye artırımında veya borçlarının ödenmesinde kullanılmıştır.

Görüldüğü üzere İngiltere gibi Fransa’da da altın hisse uygulamasına gidilmekte ve devlet özellikle stratejik sektörlerde imtiyaz sahibi olabilmektedir. Özelleştirme yasasına göre “Ulusal çıkarlar gerektiriyorsa” hükümet kararname ile altın hisse uygulamasına gidebilmektedir.

### **2.3.3. Rusya’da Özelleştirme**

1989 yılında Rusya’da komünizmin çökmesi ile birlikte liberal piyasa ekonomisine geçiş süreci başlamıştır.

Rusya’da dönüşüm sürecinin başlamasıyla birlikte en çok tartışılan konu, mülkiyet ilişkilerinin dönüşüm yöntemi olmuştur. Bu bağlamda uygulanan özelleştirme yöntemi, yeni yapılanmada sermaye birikimi kaynaklarının ve ulusal sermaye sınıfının oluşum biçimini de belirlemektedir. Başka bir anlatımla, sermaye sahibi sınıfın sahip olduğu birikim kaynakları, kapitalist üretim ilişkilerinin nasıl yerleştirildiğinin bir göstergesi olarak da değerlendirilebilir. Bu yönü ile Rusya’da özelleştirme, üretim araçlarının özel mülkiyete devrini içeren salt teknik bir süreç olmayıp, perestroika (yeniden yapılanma) sürecinde işletme özerkliğinin artışına bağlı olarak gayri resmi biçimde oluşturulan özel sermaye birikiminin resmi bir biçim almasını sağlayarak, kapitalizme özgü sınıfsal ilişkilerin kurulması anlamına gelmektedir. Rusya’da ve sistem dönüşümü yaşayan diğer ülkelerde özelleştirme, toplumun, üretim araçlarının mülkiyetine sahip sermaye sınıfı ile üretim araçları mülkiyetinden yoksun emekçi sınıf olarak ayrışmasının en önemli aracı olmuştur. Bu bakımdan, eski merkezi planlı ekonomilerde özelleştirmenin temel amacının kapitalist bir sınıf yaratmak olduğu söylenebilir (Özügürlü, 2005: 155).

Kamu mülkiyetinden, özel mülkiyete geçiş aşamasının bir parçası olarak Rusya’da yapısal reform çerçevesinde gerçekleştirilmekte olunan özelleştirme çabalarında büyük başarılar elde edilmiştir. Rusya’da özelleştirme ilk olarak küçük ölçekli işletmelerde Nisan 1994’te başlamıştır ve küçük ölçekli kuruluşların %70’inin özelleştirilişi hızla gerçekleştirilmiştir. Mart 1994 itibariyle endüstrilerde çalışan işgücünün %60’ı özel sektörde istihdam edilmekteydi. Mart 1994’ten sonra devlete ait toprakların da özelleştirilmesine hız verilmiştir (Coşkun, 1996: 58).

2000 yılında Rusya GSYİH'nın yaklaşık %70'inden fazlasını özel sektör gerçekleştirmiştir. Belirtmek gerekir ki, Rusya'da piyasa ekonomisine geçiş programının uygulanmaya başladığı 1992 yılından bu yana özel sektörün genişlemesi devlet işletmelerinin özelleştirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiş, yeni özel şirketler kurulamamıştır. Oluşturulan orta ve küçük ölçekli işletmelerin mülkiyeti de ağırlıklı olarak yönetici firmalardadır. Uzun çabalara rağmen Rusya'da piyasaların rekabetçi bir yapı kazanamamış olması, yeni özel işletmelerin oluşturulmasını engellemektedir. Bunun nedeni, Rusya'da 1992 reformları ile oluşturulmaya çalışılan piyasa mekanizmasının kapitalist üretim ilişkilerini oluşturacak ve sürdürecektir biçimde gelişmiş olmamasıdır (Özügür, 2005: 158).

#### 2.3.4. Çin'de Özelleştirme

Komünist Çin'de ekonomik reformlar 1970'lerin sonlarında başladığından beri Çin ekonomisi son zamanlardaki önemli büyümelerinden birini tecrübe etti. Çin'in ekonomik büyümesi, özel girişimciler tarafından yürütüldü. Mülk hakkını koruma Çin Anayasasında Mart 2004'ten beri bulunmamaktadır (Karagöz, 2009: 29).

Kamu girişimleri, piyasada rekabetçi yapısını kaybetti Çin'in kamu şirketleri toplumdaki tüm insanların sahipliğinde olmasına rağmen Devlet Hisseler Ajansı tarafından kontrol ediliyordu. Ancak, Çin'de özelleştirme istenilen düzeyde olmadı. İlk önce istihdam hacmi üzerinde negatif etki yarattı. Özelleştirme ile fiyat endeksleri düştü (Karagöz, 2009: 29).

Çin'in özelleştirmeden sağladığı gelir 2000 yılında 10,2 milyar dolar iken 2007 yılında toplam geliri 71,5 milyar dolara çıkmıştır (Karagöz, 2009: 29).

**Tablo 5: Çin'in 2000 – 2007 Yılları Arasında Toplam Özelleştirme Gelirleri**

Yıl	Toplam Gelir (milyon dolar)	Yıl	Toplam Gelir (milyon dolar)
2000	10,251	2004	4,121
2001	957	2005	14,086
2002	1,597	2006	50,355
2003	6,061	2007	71,531

**Kaynak:** Karagöz, 2009: 29.



2003 yılında Çin Hayat sigortası Ltd. (3,021 milyon \$), Yangtze Elektrik Güç İstasyonu (1.200 milyon \$) ve Çin İletişim Bankası (2.100 milyon \$) satılmıştır. 2005 yılında daha çok banka özelleştirmelerine ağırlık verilmiştir. Çin Merkez Bankası'nın %10'luk hissesi 3,1 milyar dolara satılırken, Çin Yapı Bankası'nın %9'u 3 milyar dolara satılmıştır (Karagöz, 2009: 30).

2006 yılında ise yapılan büyük özelleştirmeler sırasıyla; Dagin Demiryolları Ltd. 1,9 milyar dolar, Guangse demiryolları 1,3 milyar dolar (Karagöz, 2009: 30).

2006 yılında Pekin'de düzenlenen Mülkiyet ve Mülkiyet Hakları konulu konferansta özelleştirme karşıtları, bazı KİT'lerin kar oranları düşük olsa da, karlılığın toplumsal ve ekonomik refaha katkısını ölçmek için kullanılamayacağını savunmuşlardır (Çin'de Özelleştirme Tartışmaları (2008), <http://www.turnusol.biz/public/haber.aspx?id=585&pid=31&haber=Çinde%20özelleştirme%20tartışmaları>).

### **2.3.5. Brezilya'da Özelleştirme**

Brezilya; Latin Amerika'nın en büyük üç ülkesinden birisidir. 1950'lerde adını Pele, Didi gibi futbol yıldızları ile duyuran 70'li yıllarda karnavalları ile dünya gündemine otururken 80'li yılların askeri müdahale ile anılmıştır. İlk özelleştirme uygulamasını da askeri hükümet döneminde yapan Brezilya'da Amerika'daki diğer örnekleri gibi özelleştirmelerindeki temel amaç borç ödenmesidir. 1981 – 1984 yılları arasında 20 devlet işletmesi özelleştirilmiş ve bu özelleştirmelerden yaklaşık 190 milyon dolar gelir elde edilmiştir (Şanöz, 2007: 51).

Özelleştirme faaliyetleri 1990'lı yıllarda da devam etmiş özellikle 1994 yılında başkanlığa seçilen eski maliye bakanı Fernando Cardoso, ekonomideki devlet kontrolünü azaltarak, Telekom, elektrik, madencilik, demiryolu ve bankacılıktaki etkin olmayan kamu monopollerini özelleştirmiştir (Ekici, t.y.: 32).

Brezilya'daki özelleştirme uygulamalarını değerlendirirken amaçları itibarı ile ülkemizdekine benzeyen 2002 yılından sonra ülkemizde görülen özelleştirmeler ile benzerlikleri vardır. Brezilya'daki özelleştirme uygulamalarında verimlilik artışı gözlemlenirken bazılarında ise verimlilikten söz etmek muallâkta kalmaktadır. Bazılarında ise refahı olumsuz yönde etkileyen durumlar ortaya çıkmıştır. Özelleştirilen elektrik

kurumlarının özelleştirmeden hemen sonra %45'lik bir zam yapması buna bir örnektir (Şanöz, 2007: 52).

Dünya bankası verilerine göre Brezilya'da 2000 yılında; CELPE elektrik şirketini 1 milyar dolara, Petrobras'ı 4,2 milyar dolara, Finansal şirketlerden Banespa 3,5 milyar dolara satılmıştır. 2004 yılında Rio Metro Hattı 408 milyon dolara satılmıştır. 2005 yılında Elektrik iletim şirketi 535 milyon dolara satılırken, 2007 yılında Notre Sui Demiryolları 730 milyon dolara satılmıştır (Karagöz, 2009: 5).

Brezilya'da özelleştirme çalışmaları hızlı bir şekilde yapılmış, 1999 yılı sonuna gelindiğinde bu çalışmalar sonucu 546.000 kişinin işten çıkarıldığı ve özelleştirme programının sosyal getirisi olmadığı göze çarpmıştır. Aynı zamanda özelleştirme faaliyetleriyle sermaye tabana yayılamamış ve gelir dağılıma olumlu yönde bir etki yapamamıştır. Yani özelleştirmeden ekonomik yönde de bir fayda elde edilememiştir. Kısaca söylemek gerekirse Brezilya özelleştirme uygulamalarında başarısız bir örnektir (Şanöz, 2007: 52).

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 3. ÇAY SEKTÖRÜ VE ÇAYKUR'UN ÖZELLEŞTİRİLMESİ

#### 3.1. Türkiye’de Çay Sektörünün Mevcut Durumu ve Performansı

##### 3.1.1. Tarihi ve Gelişimi

Çay, dünyada sudan sonra, en fazla içilen ve içme alışkanlığı gittikçe artan bir bitki olarak yaklaşık 5000 yıllık bir geçmişe sahiptir. Çayın ilk yudumlanması çok eskilere, M.Ö 2737 yılına, Çin İmparatorluğuna kadar dayanır.

Efsaneye göre büyük Çin’in imparatorlarından Shen Yung, çay bitkisinin tesadüfen sıcak suya düşmesine şahit olmuştur. Yaydığı koku imparatoru etkiler ve tadını denemek istemiştir. İmparator, işte bu keşifle birlikte çayın büyüüne kapılır ve yine efsaneye göre yedi yıl boyunca o bölgede kalarak sürekli çay içmiştir.

Çay konusunda ilk geniş çaplı araştırma M.S. 733 – 804 yılları arasında yaşayan Lu Yu’ ya aittir. “Çay Kitabı” adlı eserinde, çay hakkında; üretiminden tüketimine, sistemli ve kapsamlı bilgi vermektedir. Bu şekilde çay üretimi ve tüketiminin daha da yaygınlaşması sağlanmıştır.

Çayın Avrupa’da ilk söz edilişi ise 1559 yılında gerçekleşir. 1606 yılında da Avrupalının çay ile tanıştığı yıl olarak tarihe geçer. 1635 yılından sonra, Hollanda ve Fransa, Avrupa’da çay tüketimine öncülük eden ülkeler olmuşlardır (Çayın Öyküsü (t.y.), <http://www.lipton.com.tr/cay-hakkinda/detay/811241/cay-bilgileri-cayin-oykusu>).

Çayı Amerika’ya ulaştıran ise Peter Stuyvesant’tır. Bugün New York olarak anılan New Amsterdam’a yerleşen Hollandalı koloniler, Amerika’nın ilk çay tiryakileri olarak tarihe geçmişlerdir. Amerika’da sıcak havalarda çay satmakta zorlanan Richard Blechynden, çayı soğuk halde sunmayı akıl etmiştir. Amerika kökenli ‘Ice Tea’ kavramı da işte bu şekilde tesadüfen doğmuş, poşet çayın keşfi ise 1908 yılında gerçekleşmiştir (Çayın

Öyküsü (t.y.), <http://www.lipton.com.tr/cay-hakkinda/detay/811241/cay-bilgileri-cayin-oykusu>).

Türkiye’de çay bitkisinin yetiştirilmesi ile ilgili olarak ilk girişim 1888 yılında yapılmış ve zamanın Ticaret Nazır-ı (Bakanı) Esbakı İsmail Paşa aracılığı ile çay fidanları Çin’den getirilerek Bursa’ya ekilmiş ve bu ilimizin ekolojik yapısının çay üretimine uygun olmaması nedeniyle başarılı olunamamıştır. Bu konudaki ikinci girişim 1917 yılında “Halkalı Ziraat Mektebi Alisi” müdür vekili ve botanikçi olan Ali Rıza Erten tarafından gerçekleştirilmiştir. Zirai incelemelerde bulunmak üzere Batum ve civarına giden Ali Rıza Erten bu bölgede çay ve narenciye yettiğini görmüş, aynı toprak ve iklim özelliklerine sahip Rize bölgesinde de çayın yetişebileceği fikrini “Şimal-i Şarki Anadolu ve Kafkasyada Tetkikat-ı Zirai” adlı rapor ile İktisat Vekâletine sunmuştur. 1917 yılındaki bu rapor 1924 yılında bölgede görülen yoksulluk, işsizlik ve göç nedeniyle TBMM tarafından ele alınmış ve 16 Şubat 1924 tarihinde “Rize vilayeti ile Borçka kazasında Fındık, Portakal, Mandalina, Limon ve Çay yetiştirilmesi” adı ile 407 sayılı kanun kabul edilmiştir. Bu kanun ile çay tarımı yasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu Kanuna göre başlatılan çay üretimi çalışmalarının başına Ziraat Umum Müfettişi Zihni Derin getirilmiş ve Rize vilayeti ile Borçka kazasında çay fidanı yetiştirilmesine başlanmıştır. Ancak halk tarafından ilgi görmeyince çalışmalar durdurulmuştur. Çay üretimi ile ilgili ilk etkili çalışmalara 1937 yılında başlanmış, o yıl Sovyetler Birliğinden Gürcistan kökenli 20 ton, 1939 yılında 30 ton, 1940 yılında 20 ton çay tohumu ithal edilerek, hızlı bir şekilde çaylık tesisine gidilmiştir. 29 Mart 1940 yılında çıkartılan 3788 Sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı ve üretimi desteklenmiştir. Çıkartılan bir kararname ile Araklıdan Sovyet sınırına kadar olan bölgede 30 bin dekarlık bir alan çay tarımı için ayrılmış, üreticiye Ziraat Bankasından 5 yıl süreyle faizsiz kredi verilmiştir. Üretilmeye başlanan yaş çay yaprakları Zihni Derin tarafından kurulan atölyelerde işlenerek kuru çay elde edilmiş ve üretim giderek artmıştır.

İlk çay fabrikası, 1947 yılında 60 ton/ gün kapasitesi ile Rize Fener Mahallesiinde “Merkez Çay Fabrikası” adı altında işletmeye açılmıştır. 1963 yılına kadar ithalat ile karşılanan iç tüketim talebi bu yıldan sonra yurt içi üretimle karşılanmaya başlanmıştır. Türkiye’de çay tarımı ve sanayi faaliyetleri 1938-1948 yılları arasında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu’nca 1949-1973 yılları arasında ise Tekel Genel Müdürlüğü ve Tarım Bakanlığı iş birliği ile sürdürülmüştür. Çay tarımı ve sanayinin ekonomik ve sosyal yönden daha etkin hale getirilmesi amacıyla 1971 yılında 1497 sayılı “Çay Kurumu Kanunu”

çıkarılmış ve bu kanun ile çayla ilgili tüm faaliyetler iktisadi Devlet Kuruluşu olarak kurulan Çay Kurumuna devredilmiştir. 1973 yılından 1984 yılına kadar Çaykur ülkenin tarım politikasına uygun olarak çay tarımını geliştirmek, kalitesini ıslah etmek ve işlenmesini teknik esaslara göre yürütmek, iç ve dış Pazar isteklerine uygun üretmek gibi konularda tekel konumunda faaliyetlerini sürdürmüştür (Usta, 2004: 14)

1984 yılına kadar devlet tekeli altında sürdürülen çay işletmeciliği 1988 Aralık ayında 3092 sayılı “Çay kanunu” ile serbest bırakılmıştır. 1994 yılında Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü çıkarılan 4046 sayılı kanun ile KİK kapsamından çıkarılarak İktisadi Devlet Teşekkülleri arasına alınmıştır. 2002 yılında ise Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'nın kuruluşu olmuştur (Usta, 2004: 14-15).

Kısacası; İnsanlık tarihinde yaklaşık beş bin yıl geçmişi olan çay Türkiye’de yaklaşık 400 yıldır tanınmakta, 70-80 yıldır da üretilmektedir. “Türk kahvesi” ile kahveyi dünyaya tanıtan Türkler, çayı da çok sevmişler ve kahvede olduğu gibi çayı da sosyal bir içecek haline getirmişlerdir (Torun ve diğerleri, t.y.).

### **3.1.2. Ekim Alanı**

Dünya toplam çay üretim alanları yaklaşık 2.461.000 hektardır. 45 ülkede çay üretimi yapılmaktadır. 1990’lı yıllardan sonra çay üretim alanlarının sürekli arttığı istatistiklerde gözlenmektedir. Çay üretim alanları sıralamasında Çin 943.000 hektarla birinci sırada yer almaktadır Türkiye, 77.000 hektarla Hindistan, Sri Lanka, Kenya ve Endonezya’nın ardından 5’inci sırada bulunmaktadır (Üstün, t.y.: 1).

Çay, ülkemizin Doğu Karadeniz kıyılarında (Doğu’da Sarptan başlayarak Batı’da Araklı deresine kadar ) ekonomik bölgede Artvin, Rize iç kısımlarında 10 ile 35 km arasında değişen ve Giresun, Ordu illerini kapsayan tali bölgede 200-215 km kıyı şeridinde yetişmektedir. Gürcistan Cumhuriyeti sınırından Trabzon’un Araklı Karadere sınırına kadar olan Karadeniz kıyı şeridi ve yer yer 30 km içerilere kadar giren ve yaklaşık 1000 metre yüksekliğe kadar uzanan yamaçlar, çay yetiştiriciliği için en elverişli bölge olması nedeniyle 1. sınıf çay Bölgesi, Araklı Karadere’den başlayarak Ordu’nun Fatsa ilçesine kadar uzanan bölge ise 2. Sınıf Çay Bölgesi olarak tanımlanmaktadır (Usta, 2004: 15).

Tablo 6 yıllar itibariyle, Doğu Karadeniz Bölgesindeki yaş çay ekim alanını hektar cinsinden göstermektedir.

**Tablo 6: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane İlleri Yaş Çay Ekim Alanı**

Yıllar	Yaş Çay Ekim Alanı (Hektar)
2009	75.851
2010	75.864
2011	75.890
2012	75.857
2013	76.426

**Kaynak:** Türkiye İstatistik Kurumu (t.y.), [www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab\\_id=183](http://www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=183).

### 3.1.3. Üretim

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde 759 bin dekar çaylık sahada yaklaşık 205 bin üretici çay tarımı ile uğraşmaktadır. 37 yıllık yaş çay ürünü rekoltesi iklim ve tarımsal teknik önlemlere bağlı olarak 1.000 – 1.300 bin ton arasında değişebilmektedir (Rize Ticaret Borsası [RTB], 2014a: 3).

Çayın yetiştiği bölgede farklı tarım ürünü yetiştirme olanağının fazla olmaması bölge insanı için çayın ekonomik değerini artırmıştır. Çay ürününün yetiştiği Rize ve Trabzon yöresine özgü coğrafi ve sosyo-ekonomik yapı, bu alt bölgenin tarımsal üretiminde çayı sınırlı sayıda birkaç ürün dışında alternatifsiz bırakmaktadır. Söz konusu alt bölgede sanayinin neredeyse tamamı çay üretimine yöneliktir. Ancak arazi mülkiyeti sınırlı olduğu için çay üretimi küçük çapta aile üretimi şeklinde genellikle geçimlik olarak yapılmaktadır (RTB, 2014a: 3).

TÜİK'in 2013 yılı verilerine göre Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin ve Gümüşhane bölgesindeki toplam işlenen tarım alanlarının %11'inde yaş çay üretimi yapılırken sadece Rize ili baz alındığında toplam tarım alanlarının %91,3'ünde yaş çay üretimi yapılmaktadır.

**Tablo 7: 2013 Yılı İtibariyle İller Bazlı Toplam Tarım Alanları İçinde Yaş Çay Üretim Oranı**

İller	Toplam İşlenen Tarım Alanı ve Uzun Ömürlü Bitkiler (hektar)	Yaş Çay (hektar)	%
Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane	676,046	76,426	11,3
Rize	54,985	50,198	91,3

**Kaynak:** TÜİK verileri kullanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Bölgede tohum serpme yöntemi ile oluşturulan ve sıra şeklinde bir dizilimi olmayan, çok sıkı bir şekilde tahsis edilmiş tarlalar kullanılmaktadır. Bu da gübreleme ve budama gibi işlemleri uygulanamaz hale getirmektedir. Ekonomik ömrü 60-70 yıl olmasına rağmen, Türkiye’de ekonomik ömrünü tamamlamış çaylıklarda üretime devam edilmektedir. Ayrıca çay tarımının yoğun olarak yapıldığı Rize’de toprak PH’ı asidik karakterdedir ve yanlış gübre uygulamaları nedeniyle asitlik giderek artmaktadır. Bu durum, çay tarımının sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir (RTB, 2014a: 3).

Budama ile çay kalitesi artırılmaya çalışılsa da ekonomik ömrünü yitirmekte olan çaylık alanların sürdürülebilirlik için çok acil modern tekniklere göre rehabilite edilmesi ve yenilenmesi gerekmektedir. Çay kalitesi dünyadaki diğer yetiştirici ülkelere göre daha düşük, işçilik maliyetleri ise daha yüksek olduğu için Bölge dünya piyasaları ile rekabet edebilecek durumda değildir. Kaçak çay problemi ise, rekabet gücünü düşürücü göz ardı edilemeyecek bir başka unsurdur (RTB, 2014a: 3).

**Tablo 8: Yıllara Göre Yaş Çay Üretim Miktarları (kg)**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ÖZEL SEKTÖR TOPLAMI</b>	510.442.198	715.350.187	578.160.620	497.388.942	503.835.179
<b>ÇAYKUR</b>	593.538.074	590.396.777	652.980.573	655.285.218	672.208.051
<b>GENEL TOPLAM</b>	1.103.980.272	1.305.746.964	1.231.141.193	1.152.674.160	1.176.043.984

**Kaynak:** RTB, Türk Çay Sektörü Güncel Durum Raporu, 2014.

**Tablo 9: Yıllara Göre Kuru Çay Üretimi (kg)**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Genel Toplam</b>	222.000.000	224.000.000	234.000.000	230.000.000	223.000.000

**Kaynak:** RTB, Türk Çay Sektörü Güncel Durum Raporu, 2014.

Yaş çaydan kuru çay elde etmede ise karşımıza %15 - %20'lik bir oran çıkmaktadır. Yani üretilen yaş çay yaprağının %15 ila %20'sinden kuru çay elde edilebilmektedir. 2012 yılı yaş çay üretimi ve aynı yılda yaklaşık 223.000 ton kuru çay üretimi dikkate alındığında %19,3'lük bir oran karşımıza çıkmıştır.

Türk Çay Sektöründe toplam 197 fabrika bulunmaktadır. Bunların 46'sı Çaykur'a, 151'i özel sektöre ait çay fabrikalarıdır. Bu fabrikaların 154'ü Rize'de, 29'u Trabzon'da, 10'u Giresun'da, 4'ü ise Artvin'de bulunmaktadır. Fabrikaların 48'i büyük, 76'sı orta, 73'ü ise küçük ölçekli fabrikalardır (RTB, 2014b: 2).

2013 yılı çay sezonunda ki yaş çay üretiminin %56'sı Çaykur, %44'ü özel sektör tarafından işlenmiştir. Özel Sektör, üretimin %49'unu büyük, %39'unu orta ve %12'sini de küçük ölçekli fabrikalarda gerçekleştirmektedir (RTB, 2014b: 2).

### **3.1.4. Kapasite**

1984 yılındaki 3092 sayılı kanun ile çay tekelinin kaldırılması ile çay tarım alanları genişlemeye başlamış ve çay imalat sanayi cazip hale gelmiştir. Özel sektörün devreye girmesi ile yaratılan ilave kapasite ile üreticilerin teslimde karşılaştıkları güçlüklerle karşı alternatif bir imkân yaratılmıştır. Kanunun çıkışını takip eden 1985 yılında kamu ve özel sektör olarak çay işleme faaliyetinde bulunan toplam 59 firmanın günlük işleme kapasitesi 6.960 tondur. 2002 yılında toplam firma sayısı 274 olurken, günlük işleme kapasitesi 1985 yılına göre % 122.6 artış ile 15.490 tona ulaşmıştır. 2002 yılında 1985 yılına göre kamu sektöründe azda olsa bir artış görülürken, özel sektörde hem firma sayısında hem de kapasitede büyük oranda artış izlenmiştir. 1985 yılında Çaykur işletmesine bağlı 44 firmanın toplam kapasitesi günlük 5.900 ton iken, özel sektördeki 15 firmanın kapasitesi 1.060 tondur. 2002 yılında Çaykur'a bağlı işletme sayısı 45'e günlük işleme kapasitesi ise 6.750 ton'a yükselmiştir. Bu dönem arasında gerek firma ve gerekse kapasitede kayda değer bir artış görülmez iken, özel sektörde firma sayısı 2002 yılında 229 adede, günlük kapasitesi ise 8.740 ton'a ulaşmıştır (Usta, 2004: 22).



2013 yılı faaliyet raporlarına göre Çaykur'un yaş çay yaprak işleme kapasitesi %87 oranında gerçekleşirken günde 7.075 ton yaş çay yaprağı işlemiştir.

### **3.1.5. Tüketim**

Ülkemizde çay tüketimi üretiminden daha eski olup, ilk çay ithalatının 1700 yıllarında yapıldığı kabul edilmektedir. Ekonomik anlamda çay üretimine paralel olarak çay tüketimimiz de artış kaydetmektedir. Kahvenin uzun dönem ithal edilememesi halkın çaya yönelimini artırmış, kahve ithalatı başladıktan sonra da hem fiyatının çok yüksek olması hem de kazanılmış olan alışkanlıklardan vazgeçilememesi çay tüketim artışının hızlı olmasına sebep olmuştur (Usta, 2004: 22).

Bugün çay, Türk halkının günlük hayatının vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Çaya özgün özel kültür gelişmiş, bu da giderek gelişmekte ve derinleşmektedir. Türkiye kişi başına çay tüketiminde dünya ülkeleri arasında 3. sıradadır. Dünya çay üretiminde ise 6. sıradadır.

Türkiye'de günlük 245 milyon bardakla, çay sudan sonra en çok tüketilen içecektir. Nüfusun yüzde 96'sı her gün çay içmekte ve hanelerin yüzde 95'inde çay tüketilmektedir.

### **3.2. KİT Olarak Çaykur**

1983 yılında çıkarılan 2929 sayılı kanuna dayanılarak 10.10.1983 tarih ve 112 sayılı KHK ile Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (Çay-Kur) adında tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sermayesi ile sınırlı bir Kamu İktisadi Kuruluşu (KİK) olmuştur. Bu kanun 233 sayılı KHK ile tadil edilmiştir (Çaykur (t.y.), "Türkiye'de Çay Tarımının Başlangıcı", <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

İlk çay fabrikası, 1947 yılında, 60 ton/gün kapasiteli, Rize Fener Mahallesiinde, Merkez Çay Fabrikası adı altında işletmeye açılmıştır. Çay tarım alanlarının ve yaş çay yaprağı üretiminin artması çay işleme fabrikalarının sayısının da giderek artmasını zorunlu kılmış, 1973 yılında, kurulan yaş çay işleme fabrika sayısı 32'ye, 1985 yılında ise 45'e ulaşmıştır (Çaykur (t.y.), "Türkiye'de Çay Tarımının Başlangıcı", <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

1963 yılına kadar ithalat ile karşılanan iç tüketim talebi 1963 yılından sonra yurt içi üretim ile karşılanmaya başlanmıştır (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

Türkiye’de çay tarımı ve sanayi faaliyetleri 1938-1948 yılları arasında Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumunca, 1949-1973 yılları arasında ise Tekel Genel Müdürlüğü ve Tarım Bakanlığı işbirliği ile sürdürülmüştür (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

4.12.1971 tarihinde 1497 sayılı Çay Kurumu Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun ile tarım, üretim ve pazarlama dahil tüm faaliyetler Çay Kurumu Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Kurum tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesi ile sınırlı bir İktisadi Devlet Kuruluşu olarak, 1973 yılında Rize’de faaliyetlerine başlamıştır (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

Çay Kurumu 1982 yılında çıkarılan 2929 sayılı kanun ile "Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü" adı altında faaliyetlerini devam ettirmek üzere, Kamu İktisadi Kuruluş kapsamına dahil edilmiştir. 4.12.1984 tarihinde alınan ve 19.12.1984 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 3092 sayılı Çay Kanunu ile de çay tarımı, üretimi, işletmesi ve satışı serbest bırakılmıştır (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, çıkarılan 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun ile Başbakanlık ile ilişkilendirilerek KİK kapsamından çıkarılmış ve İktisadi Devlet Teşekkülleri arasına alınmıştır (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye'de-cay-tariminin-baslangici-.aspx>).

2929 Sayılı Kanun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi için 8.6.1984 tarihinde alınan ve 14.12.1984 de yayınlanan 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. 233 sayılı KHK’nin bazı maddeleri de 29.01.1990 tarihinde yayınlanan 399 sayılı KHK ile değiştirilmiştir (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının

Başlangıcı”, [http:// www. caykur. gov. Tr / Caykur / 2 / 1 / 8 /6/turkiye´de-cay-tariminin-baslangici-.aspx](http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye%27de-cay-tariminin-baslangici-.aspx)).

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, çıkarılan 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun ile Başbakanlık ile ilişkilendirilerek KİK kapsamından çıkarılmış (35.Madde) ve İktisadi Devlet Teşekkülleri arasına alınmıştır (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, [http:// www. caykur. gov. Tr / Caykur / 2 / 1 / 8 /6/turkiye´de-cay-tariminin-baslangici-.aspx](http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye%27de-cay-tariminin-baslangici-.aspx)).

Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ana statüsü ise 20.12.1996 tarih ve 22853 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur. Kuruluş, yürürlükte olan bu statü çerçevesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. 1996 yılından 1999’a kadar Başbakanlığa bağlı olarak çalışmalarını devam ettiren Çaykur 12.01.1999 tarihinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile 28.05.1999 tarihinde ise tekrar Başbakanlık ile ilişkilendirilmiştir (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, [http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye´de-cay-tariminin-baslangici-.aspx](http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye%27de-cay-tariminin-baslangici-.aspx)).

Çaykur, 3046 sayılı Yasanın 4060 sayılı Yasayla değişik 4. ve 3313 sayılı Yasayla değişik 10. maddeleri uyarınca 26 Kasım 2002 tarihinde Tarım ve Köy işleri Bakanlığının ilgili kuruluşu olmuştur (Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, [http:// www. caykur. gov. Tr / Caykur / 2 / 1 / 8 /6/turkiye´de-cay-tariminin-baslangici-.aspx](http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye%27de-cay-tariminin-baslangici-.aspx)).

### **3.2.1. Çaykur’un Amacı**

Çaykur, ülkemizin tarım politikasına uygun olarak çay tarımını geliştirmek, çay kalitesini ıslah etmek, işlenmesini teknik esaslara göre yürütmek, iç ve dış pazar isteklerini karşılamak üzere kuru çay üretmek, ithal ve ihraç etmek, verimlilik esasına dayalı işletme politikasıyla sermaye birikimine yardım ederek yatırım kaynağı sağlamak amacıyla teşkil edilmiştir (Özden, 2009).

### **3.2.2. Çaykur’un Türkiye Ekonomisindeki Yeri**

1985 yılında toplam yaş çayın %95’i Çaykur tarafından alınırken 4.12.1984 tarih ve 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay tarımı, üretimi ve satışı serbest bırakılmış böylece bu oran son yıllarda % 50 seviyelerine inmiştir. Fakat halen, ekimi ve üretiminde, alım ve

satış fiyatlarının tespit edilmesinde, çay piyasasının düzenlenmesinde üretici ile tüketici açısından Çaykur'un katkısı önemlidir.

2007 yılında Türkiye genelinde Çaykur'un Pazar payı %56 seviyelerinde iken 2011-2012 yıllarında bu oranın %44 - %51 oranlarında dalgalandığı görülmüştür.

Kuruluşun satışlarını artırma noktasında önemli bir engel yurda giren kaçak çaya ilişkindir. Kuruluşun hazırladığı 2011 yılı çay sektörü raporunda, yabancı menşeli çayların 40-50 bin ton seviyesinde olduğu, bunun %25'inin resmi ithalat yoluyla karşılandığı bilgisi yer almaktadır. Çaykur'un pazar payının %50 seviyesinde olduğu düşünüldüğünde, kaçak girişin engellendiği ve tüketici tercihlerinin karşılandığı durumda yurt genelinde yaklaşık 15-20 bin ton ürün satma potansiyelinin olabileceği değerlendirilmektedir (Sayıştay, 2011).

21.4.2007 tarih ve 26500 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5620 sayılı "Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" uyarınca Kurumda geçmiş yıllarda 6 aydan fazla çalışan geçici 3.073 işçinin kadroya alınması kampanya dışı dönemde bu işçilerin bir kısmının hizmetine ihtiyaç duyulmaması nedeniyle kuruluşa ilave mali yük getirmektedir. Yapılan hesaplamalara göre bu maliyet yıllar itibariyle azalmakla birlikte 2011 yılında yaklaşık 30,1 milyon TL olduğu görülmektedir. 5510 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'nda 28.9.2008 tarihinde yapılan değişiklikle; kamu kuruluşlarında geçici işçi olarak istihdam edilenlerin sözleşmeleri askıda iken genel sağlık primlerinin kurumlarca ödenmesi kararlaştırılmıştır. Bu nedenle geçici işçiler için 2011 yılında 6,3 milyon TL prim ödenmiş, bu da maliyetlerin ve zararın artmasına neden olmuştur. Bu ilave maliyetler kuruluşun rekabet gücünü zayıflatmaktadır (Sayıştay, 2011).

Çaykur'un 46 yaş çay işleme fabrikası, 3 paketleme tesisi ve bir ana tamir fabrikasında 5.753 işçi çalışmaktadır. Bunların 2.905'i sürekli, 2.848'i geçici işçi statüsündedir. 462 memur ve 941 sözleşmeli personel ile birlikte toplam çalışan sayısı 7.156 kişi, 7 bin Çaykur personeline ödenen para 330 milyon TL'dir. Çaykur ürün fiyatını artıramıyor çünkü iç piyasada özel sektör üreticilerle rekabet ediyor ve de dışarıdan büyük miktarda kaçak ucuz çay girişi mevcuttur (Uras, 2013).

Türkiye’de yılda 220 bin ton ve üzeri kuru çay üretilmektedir. Çay işlemede 1984 yılından bu yana özel sektör de faaliyet göstermektedir. Bugün toplam üretimin yaklaşık yarısını, 110-120 bin tonunu Çaykur gerçekleştirmektedir. Çaykur yılda 650 bin ton yaş çay yaprağı satın almakta ve parasını çayın tesliminden bir ay sonra tamamen ödemektedir. Özel çay fabrikalarının bazıları ödemesini aksatmakta bazıları ise yaş çayın bedelinin bir kısmını işlenmiş siyah çay olarak ödemektedir (Uras, 2013).

Çay tarımının dolaylı ve direkt olarak istihdam yaratıcı özelliğiyle Türkiye ekonomisine yılda yaklaşık olarak 5 milyar dolar katma değer sağladığı göz önüne alındığında piyasanın yarısına hakim olan bu kurumun Türkiye ekonomisi bakımından önemi bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Aynı zamanda Türkiye’de çay yetişmemesi durumunda 250.000 ton kuru çay karşılığı 2,5 milyar dolar dövizin harcanması gerekmektedir.

### **3.2.3. Çaykur’un Bölge Ekonomisindeki Yeri**

Doğu Karadeniz Bölgesi’nde 759 bin dekar çaylık sahada yaklaşık 205 bin üretici çay tarımı ile uğraştığından yukarıda bahsedilmiştir.

205 bin üreticinin yıllık yaş çay üretimi geçmiş yıl verileri baz alındığında ortalama 1.200 bin ton olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre kaba bir hesaplama ile kişi başı ortalama yaş çay üretim miktarı 5.800 ton civarındadır.

Çaykur 2014 yılı yaş çay alım fiyatını destekleme primi dahil 1,50 TL olarak açıklamıştı. Burada tekrar bir hesap yapacak olursak ortalama 5.800 ton çay üreten bir kişinin yıllık geliri 8.700 TL, aylık geliri ise 725 TL olacaktır. Görüldüğü üzere yalnız çay tarımı ile uğraşan örnek bir müstahsilin eline aylık asgari ücretten daha düşük bir ücret geçmektedir.

Aslında yukarıda yapılan hesaplama tam olarak doğruyu yansıtmamaktadır. Çünkü hesaplamada üreticinin tüm çayı Çaykur’a sattığı varsayılmıştır. Oysa son yıllarda Çaykur’un kota uygulaması sonucunda üreticiler bir miktar çayını özel sektör çay firmalarına vermek durumunda kalmaktadır. Bu uygulama özel sektörü geliştirme açısından başarılı bir uygulamadır. Fakat özel sektör çay firmaları çay alım ücretini Çaykur’un belirlediği fiyattan daha düşük belirlemekte hatta bu fiyat çay sezonunun sonuna doğru daha da düşmekte 1 TL’nin altına kadar inmektedir.

Yukarıdaki Tablo 8'e yeniden bakılacak olunursa, 2013 yılı toplam yaş çay üretiminin 1.176.043 ton olduğunu ve müstahsilin bu yaş çayın 672.208.051 tonunu Çaykur'a, kalan 503.835.179 tonunu ise özel sektöre sattığı görülecektir. Yani üretici ürettiği yaş çayın %57'sini Çaykur'a satmıştır. Geçmişe dönük bir hesaplama yapıldığında 2009 – 2013 yılları arasında bu oranın %55 - %57 arasında olduğu gözlemlenmiştir.

Yukarıda kabaca yıllık geliri hesaplanan örnek müstahsile tekrar geri dönülecek olursa; ortalama 5.800 tok yıllık yaş çay üreten müstahsil, çayının %56'sını Çaykur'a verdiği varsayılarak 3.248 ton çay Çaykur'a, 2.552 ton çay ise özel sektörde faaliyet gösteren firmalara satmış olacaktır. 3.248 ton çayı Çaykur 1,5TL'den 4.872 TL karşılığında alacak kalan 2.552 ton çayı ise özel sektör ortalama 1TL'den 2.552 TL'ye satın alacaktır. Bu durumda örnek müstahsilin eline yıllık 7.424 TL aylık bazda ise yaklaşık 619 TL'lik bir gelir geçmiş olacaktır.

Görüldüğü gibi tarafımızca yapılan basit hesaplamalar sonucu Çaykur'un müstahsile aylık 106 TL'lik bir destek sağladığı, bu destekle birlikte bile 2014 Aralık ayında açıklanan 1.232 TL'lik açlık sınırının altında bir gelir elde eden çay üreticisi ve bölge ekonomisi açısından katkısı göz önüne çıkmaktadır.

### **3.3. Çaykur'un Özelleştirilmesi Fikri**

Çaykur, 200 bini aşkın üreticinin olduğu çay sektöründe ortalama %60'lık bir pazar payına sahip olan önemli bir devlet kuruluşudur. Kuruluş, yaklaşık olarak bölgedeki bir milyon nüfusa geçim kaynağı sağlamaktadır. Bu nedenle sektörde bu denli öneme sahip bir kuruluşun geleceği hakkında karar alınırken çok dikkatli olunmalıdır.

Burada öncelikle Çaykur'un geçmiş dönemlerindeki dönem net karı veya zararı üzerinden bir analiz yapılacaktır.

**Tablo 10: 2004 – 2014 Yılları Arası Çaykur Dönem Net Karı veya Zararı**

YILLAR	Dönem Net Karı veya Zararı (TL)
2004	50.024.000
2005	24.061.000
2006	32.258.451
2007	9.676.689
2008	-8.831.765
2009	-23.208.655
2010	-26.991.206
2011	-74.556.894
2012	-64.827.541
2013	-39.301.424
2014	12.062.125

**Kaynak:** Çaykur Faaliyet Raporları kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 10’da görüldüğü üzere Çaykur 2004 – 2007 yılları arasında düzenli karlar ediyorken 2008 yılında bu bozulmuş ve aksine düzenli olarak zararlar etmeye başlamıştır. 2014 yılında ise tekrar kar etmiştir.

2008 – 2013 yılları arasında Çaykur bütçe üzerine ortalama 40 milyon TL’lik bir yük bindirmiştir.

2007 yılından sonra kurumun zarar etmesinde geçici işçilerin kadrolu olarak yıllık işçi statüsüne geçmesinin önemli bir rolü vardır. Burada siyasi etkenlerin kurumun mali yapısında birtakım bozulmalar meydana getirdiği açıktır.

Ayrıca yurda kaçak ve kontrolsüz şekilde giren 35 – 40 bin ton civarında kuru çayın olduğu tahmin edilmektedir (RTB, 2013: 3). Buda kurumun zarar etme nedenleri arasında sayılabilecek etkenlerdendir. Şöyle ki; 2003 yılında ABD askerlerinin Irak’a girmesiyle beraber başlayan Irak savaşında Türkiye Irak sınırını tamamen kapamıştır. Bu sayede yurda kaçak çay girişi çok önemli ölçüde azaltılmıştır. Nitekim buda ilgili dönemin kar – zarar tablolarına olumlu olarak yansımıştır. 2008 yılından sonra kurumun devamlı olarak zarar etmesinde ise yukarıda belirtilen 2007 yılındaki geçici işçilerin kadrolu hale getirilmesinin etkisi büyüktür. Yine Tablo 10’a bakıldığında 2011-2013

yıllarında zararın önemli ölçüde artış gösterdiği görülmektedir. Bunun en önemli etkeni ise Irak savaşının sona ermesi ve sınırın tekrar açılması olarak gösterilebilir.

2014 yılı karında ise Çaykur'un ürettiği soğuk çayın satışından elde edilen 57.229 bin TL'lik gelirin ve Suriye'de yaşanan iç savaş neticesinde sınırdaki güvenliğin artırılmasının etkili olduğu söylenebilir.

Özelleştirme konusunda karar verilirken herhangi bir kurumun yalnızca mali yapısına bakılarak verilecek bir kararın doğruluğu tartışmalıdır. Devlet teşekkülü olarak kurulan kuruluşların amaçlarından biriside sosyal faydayı gözetmektir. Aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının ikinci maddesinde de “*Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı... ,sosyal bir hukuk Devletidir.*” ibaresi yer almaktadır.

Sosyal devleti ise Ergün Özbudun “devletin sosyal barışı ve adaleti sağlamak amacıyla sosyal ve ekonomik hayata aktif müdahalesini gerekli ve meşru gören anlayış” olarak tanımlamaktadır (Özbudun, 1998: 99).

Bu yüzden özelleştirme fikri düşünülürken yukarıda da değinildiği gibi bölge ekonomisi dikkatli bir şekilde irdelenip özelleştirmenin bölgede yaratacağı sosyal etkide göz ardı edilmemelidir. Ayrıca çay sektöründe özel firmalar yönünden bölgede henüz tam rekabetçi bir piyasa yapısı oluşmamıştır.

Çaykur ülkemizde üretilen kuru çayın %65'ini, özel sektör de %35'ini üretmektedir. Çaykur'un 46 adet, özel sektörün ise 230 adet yaş çay işleme fabrikası bulunmaktadır (Doğu Karadeniz İhracatçılar Birliği, 2013: 5). Özel sektörün sahip olduğu bu 230 adet yaş çay işleme fabrikalarının birçoğu yerel bazda faaliyet gösteren küçük çay fabrikalarıdır ve küçük ölçekte faaliyet gösteren bu fabrikaların birçoğu yaş çayın karşılığını nakdi yani parasal olarak değil aynı olarak kuru çay şeklinde ödemektedir. Büyük çapta faaliyet gösteren özel sektör firmaları Lipton ve Doğu Çay olarak sıralanabilir.

Piyasayı regüle edecek bir kurumun olmaması durumunda sosyal fayda yok olabilir ve özel tekeli bir piyasa yapısına doğru gidilmesine yol açabilir.

Bu noktada kamu ekonomisinin temelinde yatan etkinlik – adalet çatışması ortaya çıkmaktadır. Ya bu çatışmadaki uç noktalardan biri seçilerek diğerinden tamamen feragat



edilecek yani, ya mevcut yapı korunacak ya da tam bir özelleştirmeye gidilecek veya etkinlik ve adaletten karşılıklı taviz verilerek sosyal fayda göz ardı edilmeden bir etkinlik analizi yapılacaktır. Bu analizi yapmada kullanılacak olası özelleştirme yöntemi ve bu anlaşmanın içeriği önem taşımaktadır.

### **3.4. Çaykur'un Olası Özelleştirme Şekilleri**

Daha önceki başlıklar altında Çaykur'un bölge ekonomisi açısından öneminden ve olası özelleştirilme durumunda karşı karşıya kalınacak etkinlik – adalet çatışmasından bahsedilmiştir.

Bu çatışmada sosyal faydayı kaybetmeden etkinliği arttırabilmenin yolu olarak bazı yazarlarca bir özelleştirme yöntemi sayılmasa da tarafımızca bu kategoride sayılan kamu – özel sektör ortaklığı modeli ön plana çıkmaktadır.

Kamu özel sektör ortaklığı modellerinde temel amaç, kamu altyapı ve hizmetlerinin idarenin gözetimi ve denetimi altında belli bir ölçüde özel sektöre gördürülmesidir (Uz, 2007'den aktaran: Turhan, 2011: 275).

Kamu özel sektör ortaklığında hem kamu hem de özel sektör birbirine karşı üstünlüklerini rasyonel bir şekilde dağıtıp yapılan anlaşma ile özel ve sosyal fayda da optimum seviyeye ulaşılabilir.

Kamu Özel Sektör İşbirliği modelinin bir başka özelliği, doğrudan özelleştirmeye karşı yönelebilecek tepkileri bertaraf etmeye uygun nitelikte olması ve kamunun varlığını sürdürmesinde yarar olan hallerde bile kamu hizmetlerinin ticarileştirilmesine olanak sağlamasıdır (Gülen, t.y.).

Tam bir özelleştirme yerine kamu – özel sektör ortaklığının öne çıkarılmasının nedeni, ucuz kuru çay tüketimi için değil yaş çay satımlarında müstahsilin mağdur olmasının önlenmek istenmesi amacıyla. Zaten ülkemizde kuru çay satımında devlet teşekkülü olan Çaykur'un düşük fiyat politikası mevcut değildir.

Aynı zamanda geçmiş deneyimlere bakıldığında durum şu şekilde ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki;

Dünya Çay pazarında çok ciddi paya sahip uluslararası bir firma 1 fabrikayla üretime girmiş, (Lipton Dünya Çay Pazarının yaklaşık % 13'üne sahiptir) bunun dışında 2

firma büyük kapasiteyle devlet desteğiyle çay sektörüne girmiştir. 1994'lerde siyaset-bürokrasi-sendika ve banka dörtgeninin kısılcacında kendi yönetim hataları da eklenince bu iki firma çökmüştür. En büyük mağduriyeti bu firmalara yaş çay satan müstahsiller yaşamıştır (Sancak, 2001: 1).

Bu tür olumsuzlukların yaşanmaması adına kurumun olası bir özelleştirilme politikasıyla karşı karşıya kalması durumunda kamu – özel sektör ortaklığı avantajlarından yararlanılabilir. Devletin belirli imtiyaz haklarının olduğu bu modelde müstahsilin mağdur olması dikkatli şekilde yapılacak bir anlaşmayla önlenebilir.

Ayrıca bu modelleme ile kurumun yönetim zafiyetlerinden doğan olumsuzluklarda giderilebilir. Zira kamu – özel sektör ortaklığı, işletme hakkı devri yöntemine benzer şekilde kurum yönetiminin özelleştirilmesiyle özel sektör çalışma mantığı altında hareket edecektir. Yönetimde ortaya çıkan siyasi ve bürokratik etkenler bertaraf edilebilecektir.

Burada ikinci bir seçenek ise çay sektöründe kurulacak düzenleyici ve denetleyici bir kurumla sektörde müstahsilin de haklarını koruyan ve aynı zamanda özel sektöre yol gösteren bir yapılanmaya gidilmesidir. Mevcut durumda bu görevi Çaykur üstlenmektedir. Fakat kurumun asli görevi bu değildir. Aynı zamanda bürokrasi ve siyaset sürecindeki aksaklıklardan dolayı özel sektör çay firmaları planlamalarını yapamamakta veya geç yapabilmektedirler. Buna devlet teşekkülü olan Çaykur'da dahildir. Nitekim buna verilebilecek en güzel örnek yaş çay alım fiyatlarının açıklanma sürecidir. Yıllar itibariyle bakıldığında yaş çay alım fiyatları, yaş çay alım sezonu başladıktan yani çay fabrikaları yıllık faaliyetlerine başladıktan sonra açıklanmaktadır. Bu da çay sektöründe faaliyet gösteren özel sektör işletmelerinin yıllık plan yapmasını erteleyen en önemli etkidir. Zira yaş çay yaprağı kuru çay firmalarının en önemli girdilerinin başındadır ve bu maliyet unsurunun yaş çay alım sezonu başlamadan belirlenmesi gerekir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özellikle tam rekabetçi yapıdan uzak piyasalarda tüketici rantının özel teknelci firmalar tarafından sömürülmesinin önüne geçmede etkili bir yöntemdir.

Türkiye'de özellikle tarım sektöründe bu tür kuruluşlara; şeker üretimindeki usul ve esasları ile fiyatlandırmayı belirleyen 'Şeker Kurumu' ve tütün, tütün mamulleri, alkol

ve alkollü içecekler piyasasındaki faaliyetleri düzenleyen ‘Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu’ şeklinde rastlanmaktadır.

Bu noktada çay sektöründe kurulabilecek bir düzenleme ve denetleme kurumuna Şeker Kurumu örnek teşkil edebilir.

4634 Sayılı Şeker Kanunu’nun amacı; yurt içi talebin yurt içi üretimle karşılanmasına ve gerektiğinde ihracata yönelik olarak Türkiye’de şeker rejimini, şeker üretimindeki usul ve esaslar ile fiyatlandırma, pazarlama şart ve yöntemlerini düzenlemektir (Şeker Kurumu (t.y.), [http://www.sekerkurumu.gov.tr/upload/special/a\\_EKER%20KURUMU%20HAKKINDA%202015%20OCAK%20son.pdf](http://www.sekerkurumu.gov.tr/upload/special/a_EKER%20KURUMU%20HAKKINDA%202015%20OCAK%20son.pdf)).

Bu Kanun ve ilgili diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek, sonuçlandırmak, Kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak için “Bağımsız İdari Otorite” statüsünde, Kanunla verilen diğer görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak üzere, 2001 yılında kamu tüzel kişiliğine sahip Şeker Kurumu kurulmuştur (Şeker Kurumu (t.y.), [http://www.sekerkurumu.gov.tr/upload/special/a\\_EKER%20KURUMU%20HAKKINDA%202015%20OCAK%20son.pdf](http://www.sekerkurumu.gov.tr/upload/special/a_EKER%20KURUMU%20HAKKINDA%202015%20OCAK%20son.pdf)).

Şeker kanunu ve kurumu örneği göz önüne alınarak çay sektöründe yürürlüğe konulacak kapsamlı bir kanun ile kurulacak bir düzenleyici kurum sadece piyasayı değil çayın tarladan nihai tüketiciye ulaşıncaya dek geçtiği tüm aşamaları düzenleyici ve denetleyici bir yapıda oluşturulduğunda sektör açısından etkili olabilir.

Türk çayının ve sektörünün tarladan itibaren düzenlenmesi gerekliliği şu nedenden ortaya çıkmaktadır. Türk çayının extract değeri yani içilen çayın insana sağladığı fayda ve verdiği keyf Avrupa ülkelerince tüketilen çaydan daha düşüktür. Bu değer düşük olması tarladaki sorunlardan ve iklimsel koşullardan kaynaklanmaktadır. Çayın yetiştiği alanlara bakıldığında ekvatorial iklimin hakim olduğu bölgeler ön plana çıkmaktadır. Bu bölgelerde gün boyu güneşli hava hakim olurken akşamları muson yağmurları oluşarak çayın verimi ve kalitesi artmaktadır. Fakat çayın Türkiye’de yetiştiği doğu Karadeniz kıyılarına bakılacak olursa yağmur yönünden kıtlık olmadığı ancak güneşlenme süresi yönünden eksiklik yaşandığı göze çarpmaktadır. Buda çayın extract değerini düşük kılan bir etkidir. Bunun yanında dikilen iki çay bitkisi arasında uygun mesafe bulundurulmaması çay tarımının ekonomik ömrünü tamamlamak üzere olan çay alanlarında yapılması bu değeri düşük kılan diğer faktörlerdir.

Çay sektöründe Düzenleyici ve Denetleyici bir kurum iklim koşulu haricinde diğer olumsuzlukları gidererek zamanla daha kaliteli çay üretiminin önünü açmada etkili olabilir. Aynı zamanda bu kurum sektöre girmek isteyen firmalara lisans veren, çayın fiyatını belirleyen ve böylece siyasi karar alma mekanizması içindeki gecikme ve aksaklıkları gideren bir yapıda olması etkililik açısından yerinde olabilecektir.

Çaykur'un olmadığı bir piyasada, düzenleyici denetleyici fonksiyonuna sahip bir kurum olmadığı takdirde çay sektörü özel tekeli firmaların hakimiyetine bırakılmış olacaktır. Bu durum tüketiciden daha çok üreticiyi olumsuz yönde etkileyecektir. Bu nedenle oluşturulacak kurum sadece piyasayı düzenlemeyecek, sosyal faydanın yüksek olduğu sektörde tüketiciyi de koruyarak sosyal optimumun yakalanmasına imkan verebilir.

Düzenleyici denetleyici kurumun kurulması seçeneği sektörde tam bir özelleştirme ile karşı karşıya kalınmadan önce uygulanması gerekmektedir.

Mevcut yapının devamı durumunda Çaykur her ne kadar piyasada devlet teşekkülü ve aynı zamanda lider firma olarak bulunsa da yukarıda bahsedilen siyasi ve bürokratik aksaklıkların yol açtığı olumsuzlukları giderme açısından idari ve mali yönden özerk bir düzenleyici ve denetleyici kuruluşa ihtiyaç vardır.

## SONUÇ ve ÖNERİLER

Dünya üzerinde liberal piyasa sistemini benimsemiş ülkelerde dahil olmak üzere tüm devletler zamanın gereksinimlerine göre çeşitli amaçları sağlamak için ekonomik ve sosyal hayata müdahil olmuşlardır. İktisat okullarından çıkan ekonomik düşüncelerde temelde bu çerçevede şekillenmiş ve bir akım haline dönüşmüşlerdir. Bazı iktisat düşünürlerine göre devletin ekonomik hayatın işleyişine kesinlikle müdahalede bulunmaması gerektiği aksi halde işleyen düzenin aksaklığa uğrayacağı savunulurken, buna karşıt bazı düşünürlerce ise devletin piyasada bizzat bulunması ve piyasa ekonomisinde oluşacak aksaklıkların kendi içinde değil devlet eliyle düzeltilebileceği vurgulanmıştır. Tüm bu görüşler tarihin belirli dönemlerinde uygulanma fırsatı bulmuştur.

1929 burhanına kadar etkili akım olan serbest piyasacılık, yaşanan krizden çıkmada başarısız kalınca müdahaleci bir ekonomik sistemi öngören Keynesyen ekol ülkelerin ekonomisine yön vermeye başlamıştır. Bu dönemde devletin ekonomideki rolü artmış ve devlet bizzat üretimin içinde kendine yer bulmuştur. İktisadi devlet teşekkülleri oluşturulmuş ve devlet destekli bu kuruluşlar çeşitli alanlarda yaygınlaşmaya başlamıştır.

Ülkemizde de bu kapsamda Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. KİT'ler 233 No'lu KHK'da düzenlenerek İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları'nın (KİK) ortak adı olarak tanımlanmıştır.

1920 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti savaştan mağlup olarak ayrılmış bir devletin üzerine inşa edilmiştir. Bu dönemde yapılması gereken kalkınma hamlelerinin özel sektör tarafından yapılması mümkün değildi bu sebepten dolayı planlı bir ekonomi modeli benimsenmiş ve kalkınma hamlesinin devlet eliyle gerçekleştirilmesi fikri kabul görmüştür. Bu dönemde kurulan devlet kuruluşlarının aynı zamanda özel sektöre de öncülük etmesi amaçlanmıştır. Sonraki dönemlerde devletin ekonomideki rolünün azaltılacağı düşünülse de bu başarılamamıştır.

Devletlerin aynı zamanda tekelleşmeyi önleme amacıyla da KİT'lere ekonomide yer verdiğini söylemiştik. Devletin özel tekelleşmeyi önlemek istemesindeki amacın altında sosyal devlet anlayışı yatmaktadır. Nitekim sosyal devlet anlayışı Türkiye

Cumhuriyeti Anayasa'sında da yer almıştır. Bu kapsamda devlet, kamu kuruluşları ile tüketici rantının özel tekeller tarafından sömürülmesini engellemektedir.

Özellikle 1929 burhanından sonra dünyada artan müdahaleci devlet anlayışının Türkiye'de de paralel şekilde arttığı görülmektedir.

1970'li yılların ortalarına gelindiğinde ise dünyanın yaşadığı iki petrol şoku ve stagflasyon sonrası tartışılmaya başlanan Keynesyen politikalar yerini Neo-Klasik politikalara bırakmaya başlamıştır.

Neo-Klasik'lere göre; 1970'li yılların ortalarında dünyada baş gösteren stagflasyon ile birlikte, uygulanan ekonomi politikaları ve bunların dayandığı teorik temeller hakkında ciddi tereddütler doğmuş, verimli ve etkin çalışmayan, doğal monopol olmanın avantajlarını verimsiz bir yapılanma için gerekçe sayan, politik etkilenmeye açık bulunan ve en önemlisi de kamu açıklarının en temel sebebi olarak kabul edilen kamu teşebbüsleri, bunalımın suçlusunu olarak görülmüştür.

Kamu işletmeciliğinin, özel sektörün önünü tıkadığı, bütçe açıklarını ve dolayısıyla vergi oranlarını arttırdığı gerekçeleriyle eleştirilmiş devletin asli görevlerine geri dönmesi ve elindeki iktisadi kuruluşları özel sektöre devretmesi gerekliliği vurgulanmış ve özelleştirme politikaları gündeme gelmiştir.

1970'lerin sonları itibariyle İngiltere'den başlayarak Amerika ve Avrupa'ya yayılan özelleştirme hamlelerine Türkiye'de 1980'li yılların ortalarından sonra dahil olmuştur.

Özelleştirme ile birlikte ülkeler iktisadi, mali, sosyal ve siyasal birtakım amaçlar gütmüştür. Özelleştirmenin mali amacı bütçe yükünü azaltarak devlete gelir sağlamak ve borçlanma ihtiyacını azaltmak olarak sıralanabilirken ekonomik amaçları; KİT'lerin etkinlik ve verimliliklerini artırmak, sermaye piyasalarını geliştirmek, piyasa ekonomisini güçlendirmek, yabancı sermayeyi yurt içine teşvik etmek ve KİT'lerdeki gizli işsizliği kaldırmak, sosyal ve siyasal amaçları ise; toplumsal refahın optimizasyonu sağlamak, demokratikleşmeye katkı ve yolsuzlukların azaltılması şeklinde sıralanabilir.

Bu kapsamda çeşitli yöntemlerle özelleştirme hamleleri uygulamaya konulmuştur. Türkiye'de uygulanan özelleştirme yöntemleri Şekil 1'de şematize edilmiştir.

Özelleştirmede kullanılan yöntemler itibariyle amaçlarda farklılaşabilmektedir. Örneğin özelleştirme yöntemlerinden biri olan ‘satış’ yönteminin alt kolu olan hisse satışı ile sermayenin tabana yayılmasına ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin iyileştirilmesine olanak sağlayabilmektedir.

Özelleştirme, ekonominin niteliğini devletçilikten piyasa ekonomisine dönüştürmede etkili olarak kullanılacak bir yöntemdir. Böylece bütçe üzerinde yük oluşturan KİT’ler özel sektöre devredilebilir, özel sektörün dinamizminden yararlanılabilir ve devletin sınırlı olan kaynakları, halkın öncelikli gereksinimlerine yönelik alt yapı yatırımlarına yönlendirilebilir.

Başarılı bir özelleştirme politikasının ekonomik ve mali faydalar ön planda olmakla birlikte sosyal ve siyasi faydalarının da olduğu görülmektedir. Fakat bunun yanında bir takım zarar ya da maliyetlerde ortaya çıkabilmektedir. Özelleştirmenin zararlarında ise sosyal zarar ekonomik ve mali zararların önündedir.

Bu yüzden yapılacak bir özelleştirme hamlesinde sektörün durumu iyi analiz edilerek buna uygun bir yöntem seçilmeli, yaratacağı zararlar faydanın önüne geçiyorsa bundan vazgeçilmelidir.

Şekil 1’de özelleştirilme yöntemleri arasında bulunmayan ve kimi yazarlarca özelleştirilme yöntemi sayılmayan kamu – özel sektör ortaklığı, bu çalışmada özelleştirme kategorisi içinde değerlendirilmiştir. Kamu – özel sektör ortaklığı, karma girişimcilik veya ortak girişim olarak da adlandırılmaktadır. Ortak olarak kurulacak şirketlerde özel sektör payının daha yüksek olması bu sistemi özelleştirmeye çok yaklaştırmaktadır. Uygulamada bu tür girişimler anonim şirket olarak kurulmaktadır. Bu yöntem çeşitli ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmakta ve iyi düzenlendiği takdirde kamu ve özel kesimin avantajlarını bir araya getirmektedir. Özellikle sosyal fayda göz ardı edilmeden yapılmak istenen özelleştirmelerde oldukça kullanışlı bir yöntem olarak sunulabilir.

Türkiye’de 1986 yılında başlatılan önemli özelleştirme uygulamaları 2003 yılında büyük bir ivme kazanarak günümüze kadar devam etmiştir. Yine özelleştirme gelirlerinin de 2003 yılından itibaren önemli bir artış kazanmış, 2013 yılında ise zirve noktasına ulaşmıştır. 1985 yılında özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların yarısından fazlası 2015 yılına gelinceye dek özelleştirilmiştir. Ekonomide özel sektöre daha fazla pay verilmesi düşüncesinin sonucu olan bu durum, pek çok sektör ve işletme alanının özel sektörün

girişine açık hale gelmesine yol açmıştır. 1984 yılında da 3092 sayılı Çay Kanunu ile çay sektörü özel firmaların girişine açılmıştır.

Çaykur'a bakıldığında, bölgede 759 bin dekarlık bir sahada 205 bin çay üreticisi ailenin ürettiği ortalama 1.200 tonluk yaş çayın yarısından fazlasını alan bir kurum olarak görülmektedir. Eskiden bu oran daha fazla iken son dönemlerde uygulanan kota uygulamaları ile Çaykur yaş çay alımlarını azaltmıştır. Bu da özel sektörde faaliyet gösteren çay firmalarının önünü açan bir gelişme olmuştur.

Özel sektör firmalarına bakıldığında ise Lipton ve Doğuş Çay dışında kalanların küçük çapta faaliyet gösterdiği hatta birçok yerel firmanın yaş çay karşılığı kuru çay şeklinde ödeme yaptığı bilinmektedir. Büyük firmaların çay alım fiyatları ise Çaykur'a nazaran daha düşük seviyededir. Bu durum da tam rekabetçi bir piyasanın henüz oluşmadığı, sektörde düzenleyici bir kurumun olmaması durumunda tüketici rantının sömürülebileceği durumunu ortaya çıkarmaktadır.

Dönemler itibariyle bazen kar bazen de zarar açıklayan kurumun özellikle kaçak çay girişinin mevcut olduğu ülke sınırlarının sıkı kontrol edildiği dönemlerde düzenli karlar etmeye başlamışken 2007 yılında geçici işçilerin kadrolu hale getirilmesi yönünde hazırlanan yasa ile tekrar zarar etmeye başlamıştır. Yani siyasi düzenlemeler kurumun mali tablolarına olumsuz yansımaktadır.

Bölge insanı açısından önemli ve özellikle Rize ili için alternatif bir üretiminin bulunmadığı çay bitkisinin bir anlamda garantörü durumunda bulunan Çaykur'un özelleştirilmesi düşünülürken ekonomik faktörlerin yanında sosyal faktörlerinde dikkate alınması zorunluluktur.

Çaykur'un tamamen özelleştirilmesi düşüncesi mevcut şartlar altında sakıncalıdır. Sektörde tam rekabetçi bir yapı olmadığı gibi düzenleyici bir kurumda söz konusu değildir. Bu durumda Çaykur'un özelleştirilmesinde en etkili olası yöntem kamu özel sektör ortaklığıdır. Bu yöntem kamu ve özel sektörün avantajlarını birleştirebilecek bir yapıdadır. Siyasi ve bürokratik süreçten dolayı oluşan aksaklıklar bu şekilde giderilebilecekken aynı zamanda sosyal faydayı gözetken kamu da tamamen dışlanmayacaktır. İlave olarak, Çaykur'un özelleştirilmesinde sosyal fayda ön planda tutularak altın hisse uygulaması ile devletin imtiyaz hakkı sosyal fayda için saklı tutulabilir.



Bununla birlikte sektörün düzenleyici bir kuruma ihtiyacı vardır. Bu özel sektörde yararına olacak ve gelişimine katkı sağlayacaktır. Özel sektörün yaşadığı en temel sıkıntılardan biri yıl içinde yaş çay alım ücretinin açıklanmasındaki gecikmedir. Bu gecikme ileriye dönük planlama yapılmasını engellemektedir. Aynı durumdan Çaykur'da etkilenmektedir. Alım ücretinin açıklanmasındaki gecikme de yine siyasi ve bürokratik sürecin içindeki doğal aksamalardan meydana gelmektedir.

Bir düzenleyici kurum ya da Çaykur'un böyle bir kurum haline dönüştürülmesi de Kamu özel sektör ortaklığının yanında düşünülebilecek ikinci bir fikir olmakla birlikte böyle bir kurumun kurulması özelleştirmeden daha öncelikli planda olmalıdır.

Böyle bir uygulamaya gidilmesi ile sektördeki gerek kamu gerekse de özel sektör firmaları önlerini daha iyi görebilme fırsatı sağlayacak ayrıca rekabetçi bir yapının oluşmasına ön ayak olacaktır.

Nitekim 1985 yılında sektör rekabete açık hale getirildiğinde, bölgede özel sektör tarafından kurulan Akfa ve Karçay gibi firmaların 1990'ların başında iflas ederek kapanması, hukuki zeminin yanı sıra ekonomik altyapının da oluşturulması gerekliliğini gözler önüne koymakta, aksi halde gerçekleştirilecek bir özelleştirme ve serbestleşme hareketinin başarısızlıkla sonuçlanacağına örnek teşkil etmektedir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Akalın, Güneri (1994), “Türkiye’de Özelleştirmenin Gereği ve Nedenleri”, <http://www.journals.istanbul.edu.tr/iuamamk/article/download/1023012861/1023012089> (13.04.2015).
- Aktan, Çoşkun Can (1993), **Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme**, İzmir: Arkadaş Matbaacılık.
- Alper, Yusuf (1994), “Bitmeyen Senfoni Özelleştirme”, **Çimento İşveren Dergisi**, 8 (6), 8–14.
- Bal, Oğuz (2013), “Özelleştirmenin Teorik Temelleri ve Türkiye’deki Sonuçları”, **Session 3B: Makroekonomi**, 355–364.
- Commission Of The European Communities (2006), **Communication From The Commission To European Parliament and The Council on Actions For a Safer Europe**, 328, Brussels.
- Coşkun, M. Nejat (1996), “Doğu Avrupa Ülkeleri ve Rusya’da Uygulanan İstikrar Politikaları ve Sonuçları”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi**, 7 (22), 49–60.
- Çakal, Recep (1996), **Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon**, Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayınları.
- Çaykur (t.y.), “Türkiye’de Çay Tarımının Başlangıcı”, <http://www.caykur.gov.tr/Caykur/2/1/8/6/turkiye-de-cay-tariminin-baslangici-.aspx> (23.04.2015).
- Demirbaş, Muzaffer ve Türkoğlu, Musa (2002), “Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nin Özelleştirilmesi”, **Süleyman Demirel üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, 7 (1), 241–264.
- Dinler, Zeynel (2009), **Mikro Ekonomi**, 20. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Doğan, M. Necati (2012), **Rakamlarla Özelleştirme**, Ankara, <http://www.oib.gov.tr/baskanlik/ozellestirme-kitap29%203.pdf>(20.06.2015).

Doğu Karadeniz İhracatçılar Birliği (2013), **Dünya’da ve Türkiye’de Çay Sektörü & Dünya’da Çay Sektöründeki Son Gelişmeler**, Trabzon, <http://www.dkib.org.tr/files/downloads/PageFiles/%7B64250f84-1bea-4d3880b70672ac6425b3%7D/Files/CAY-RAPOR-SON%2029%20mart%202013.docx> (27.04.2015).

Ekici, Birol (t.y.), **Brezilya Yönetim Sistemi**, [http://www.arem.gov.tr/ortak\\_icerik/arem/Projeler/21yy/brezilya.pdf](http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/brezilya.pdf) (18.04.2015).

Eroğlu, Ömer (2001), “Türkiye’nin Özelleştirme Engellerini Aşabilme Kapasitesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 5, 1–25.

Farlam, Peter (2005), **Assessing Public – Private Partnerships in Africa**, The South African Institute Of International Affairs, Nepad Policy Focus Report No. 2, SAIIA National Office Bearers.

Göktaş, Abdülkadir (2001), “Arjantin ve Fransa’da Özelleştirme”, **Maliye Dergisi**, 138, [http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/md138/INTARJANTIN%20VE%20FRANSA'DA%20OZELLESTIRME.pdf](http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md138/INTARJANTIN%20VE%20FRANSA'DA%20OZELLESTIRME.pdf) (17.04.2015).

Gül, Havin Fatma (2004), **Özelleştirme ve Sosyal Destek Programları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Gülen, Fikret (t.y.), **Özelleştirme, Yap – İşlet – Devret, Kamu Özel Sektör İşbirliği** <http://www.yayed.org/id81-incelemeler/ozellestirme-yap-islet-devret-kamu-ozel-sektor-isbirligi.php> (28.04.2015).

Havrylyshyn, Oleh ve Gettigan, Donal Mc (1999), “Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues18/index.htm> (12. 04. 2015).

İleri, Hüseyin (1998), “Türkiye’de Özelleştirme”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler MYO Dergisi**, 1, 149–162.

İnağ, Nihal (1996), **Fransa’da Özelleştirme**, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü (9627), <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/18de8f9c-b690-4b7a-8ebd3a4200290c99/9627tur.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=18de8f9c-b690-4b7a-8ebd-3a4200290c99> (02.04.2015).

- İnan, Ömer (1994), “Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları” **İktisat Fakültesi Mecmuası**, 47, 133–150.
- İzmir Ticaret Odası (1994), **Bir Kamu Finansman Tekniği Olarak Özelleştirme**, İzmir, <http://ahmetburcinyereli.com/BKFTO.pdf> (11.03.2015).
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (1984), **T.C. Resmi Gazete**, 18435, 18 Haziran 1984.
- Karagöz, Hakan (2009), **Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları**, Konya: Konya Ticaret Odası.
- Kavak, Rıfat (2013), **Özelleştirme Nedir? Çeşitleri, Dünya Uygulamaları ve Alternatifleri**, [http://www.academia.edu/5602520/ Özelleştirme \\_ ve\\_ Dünya\\_ uygulamaları](http://www.academia.edu/5602520/Ozellestirme_ve_Dunya_uygulamaları) (16.04.2015).
- Keleş, Zekeriya (2010), **Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kepenek, Yakup (1990), **100 Soruda Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)**, İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Kilci, Metin (1994), **KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, Ankara: DPT Uzmanlık Tezleri, DPT Yayınları.
- Orkunoğlu, Işıl Fulya (2010), “Özelleştirme ve Alternatifleri”, **Akademik Bakış Dergisi**, (22), 1 – 22.
- ÖİB (t.y.), “Gerçekleştirilen Uygulamalar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_gerceklesenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_gerceklesenler.htm) (15.04.2015).
- ÖİB (t.y.), “İhale veya Satış/Devir Prosedürü Devam Eden Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam\\_edenler.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/devam_edenler.htm) (15.04.2015).
- ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Kapsamına Alınan Kuruluşlar”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003\\_1.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/1985-2003_1.htm) (15.04.2015).
- ÖİB (t.y.), “Özelleştirme Yöntemleri”, [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme\\_yontemleri.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/ozellestirme_yontemleri.htm) (13.04.2015).

- ÖİB (t.y.), “Özelleştirmeye İlişkin Yasal Çerçeve”, [http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal\\_cerceve.htm](http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm) (15.04.2015).
- ÖİB (t.y.), [http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara\\_gore.htm](http://www.oib.gov.tr/program/uygulamalar/yillara_gore.htm) (20.06.2015).
- Öz Gıda – İş Sendikası (1992), **Özelleştirme Mi? Tekelleştirme Mi?**, Ankara: Öz Gıda – İş Sendikası Eğitim Yayınları.
- Özbek, Orkun (2007), **Türkiye’de Özelleştirme: Ekonomik ve Sosyal Etkileri**, İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayınları, [http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/9416/Özelleştirme\\_orkun.pdf](http://www.izto.org.tr/NR/rdonlyres/7475BDA1-95B7-4855-B351-9ADCE4362AFE/9416/Özelleştirme_orkun.pdf) (11.04.2015).
- Özbudun, Ergün (1998), **Türk Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Ankara: Yetkin Basım Yayım.
- Özcan, İsmail Çağrı (2008), **Özelleştirmeye Hazırlanan Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Analizi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özden, V. Damla (2009), **Türkiye Siyah Çay Sektör Raporu**, <http://www.ulusalcaaykonseyi.org.tr/dosyalar/Türkiye%20Siyah%20Çay%20Sektör%20Raporu.pdf> (23.04.2015).
- Öztürk, Ali İhsan (2013), “Belediye Şirketlerinin Özelleştirilmesi Sürecinde Bazı Hukuki Sorunlar”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 23, 91–114.
- Öztürk, Nursel (2004), **Özelleştirme Ders Notları**, <http://idak.gop.edu.tr/ugurkarakaya/ÖZELLEŞTİRME.doc> (10.04.2015).
- Özüğurlu, Hilmiye Yasemin (2005), “Eski Merkezi Planlı Ekonomilerde Özelleştirme: Rusya Örneği”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 3 (1), 149–160.
- Rize Ticaret Borsası (2013), **Çay Kaçakçılığı ve Sektöre Verdiği Zararlar**, <http://www.rtb.org.tr/data/genel/rapor/KacakCayRaporu-%20Nisan%202013.doc> (25.05.2015).
- Rize Ticaret Borsası (2014a), **Doğu Karadeniz Bölgesi Tarım Ürünleri Raporu**, <http://www.rtb.org.tr/data/genel/rapor/DoguKaradenizBolgesi.docx> (22.04.2015).

Rize Ticaret Borsası (2014b), **Türk Çay Sektörü Güncel Durum Raporu**, [http://rtb.org.tr/data/genel/dosyalar/ Turk Cay Sektoru Guncel Durum Raporu. pdf](http://rtb.org.tr/data/genel/dosyalar/Turk_Cay_Sektoru_Guncel_Durum_Raporu.pdf) (22.04.2015).

Rosenthal, Shane ve Alexander, Ian (2003), “Private Sector Participation and the Poor: Realizing the Full Potential of Transactions in the Water Sector”, **International Journal of Regulation and Governance**, 3 (1), 33–58.

Sancak, Tahsin (2001), **Türkiye Çay Sektörü Sorunları ve Çözüm Önerileri** (9.11.2001), [http://www.biriz.biz/cay/Turkiyecaysektorunosunlarivecozumonerileri. pdf](http://www.biriz.biz/cay/Turkiyecaysektorunosunlarivecozumonerileri.pdf) (28.04.2015).

Sarısu, Ayhan (2003), “Dünyada ve Türkiyede Özelleştirme Genel Bir Değerlendirme”, **Asomedy Dergisi**, 38–57.

Sayıştay (2011), **Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü (Çay – Kur) 2011 Yılı Raporu**, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kit/42Cay2011.pdf> (24.04.2014).

Sayıştay (2014), **Kamu İşletmeleri 2012 Yılı Genel Raporu**, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/kamu/Kamu%20%C4%B0%C5%9Fletmeleri%202012%20Y%C4%B1%20Genel%20Raporu.pdf> (05.11.2014).

Sezgin, Şennur (2010), “Piyasa Ekonomisinin Şartları ve Özelleştirme”, **Akademik İncelemeler Dergisi**, 5 (2), 154–171.

SPK (t.y.), [http://spk.gov.tr/indexcont.aspx?action= showpage&menuid=0&pid=0&subme nuheader=-1](http://spk.gov.tr/indexcont.aspx?action=showpage&menuid=0&pid=0&submenuheader=-1) (12.04.2015).

Şanöz, Fatih (2007), **Dünya’da ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Türkiye’deki Özelleştirme Uygulamalarının Başarısının Ölçülmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Şeker Kurumu (t.y.), **Şeker Kurumu**, [http://www.sekerkurumu.gov.tr/upload/special/ a\\_EKER%20 KURUMU%20 HAKKINDA%20 2015%20 OCAK%20 son. pdf](http://www.sekerkurumu.gov.tr/upload/special/a_EKER%20KURUMU%20HAKKINDA%202015%20OCAK%20son.pdf) (28.04.2015).

Tandırıcıoğlu, Haluk (2002), “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 4 (3), 198–226.

- Torun, Mehmet ve diğeri (t.y.), **Geçmişten Günümüze Türkiye’de Çay**, <http://www.dunyagida.com.tr/haber.php?nid=2254> (20.04.2015).
- Turhan, Mine Kasapoğlu (2011), “Çeşitli Ülkelerde Kamu Özel Ortaklığı Uygulamalarının Hukuki Açıdan Değerlendirilmesi”, **Toplum ve Hekim Dergisi**, 26 (4), 274–288.
- Tümer, Ebru Öztüm (2004), **Türkiye’de Özelleştirmenin Ücret ve İstihdam Üzerindeki Etkisi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Türk – İş (1998), **KİT’ler ve Özelleştirme: İddialar ve Gerçekler**, Ankara: Türk – İş Araştırma Merkezi.
- Türk, Yusuf Ziya (2014), **Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi**, Ankara: Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezleri.
- Uras, Güngör (24.04.2013), “206 Bin Aileye 720 Milyon TL, 7 Bin Çalışana 330 Milyon TL”, **Milliyet Gazetesi**, <http://www.milliyet.com.tr/7-bin-calisana-330-milyon-tl/ekonomi/ekonomiyazardetay/24.04.2013/1697584/default.htm> (24.04.2015).
- URL, “Çayın Öyküsü” (t.y.), <http://www.lipton.com.tr/cay-hakkinda/detay/811241/cay-bilgileri-cayin-oykusu> (20.04.2015).
- URL, “Çin’de Özelleştirme Tartışmaları” (2008), <http://www.turnusol.biz/public/haber.aspx?id=585&pid=31&haber=Çinde%20özelleştirme%20tartışmaları> (20.06.2015).
- URL, “Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme” (t.y.), <http://www.baskent.edu.tr/~gurayk/finpazcarsamba23.doc> (12.04.2015).
- URL, Türkiye İstatistik Kurumu (t.y.), [www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab\\_id=183](http://www.tuik.gov.tr/IcerikGetir.do?istab_id=183) (20.06.2015).
- Usta, Hilal (2004), **İstanbul Ticaret Odası Çay Sektör Profil Araştırması**, <http://www.ito.org.tr/Dokuman/Sektor/1-18.pdf> (20.04.2015).
- Ünal, Firdevs Feyza (2000), **Özelleştirmenin Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Verimlilik Üzerine Etkisi**, Ankara: Nobel Yayınları.

Üstün, Rahmi (t.y.), **Çay Sektörünün Durumu, Sorunları ve Çözüm Önerileri**,  
<http://www.ulusalcaykonseyi.org.tr/dosyalar/Çay%20Sektörünün%20Durumu.pdf>  
(21.04.2015).

Yılmabaşar, Erkut (20.10.2010), “İngiltere’de Özelleştirme Uygulamaları” **Ortam Gazetesi**, <http://www.ortamgazetesi.com/printa.php?col=106&ar=1885>  
(17.04.2015).

<http://www.oib.gov.tr>.

<http://www.tuik.gov.tr>.

<http://www.caykur.gov.tr>.



## ÖZGEÇMİŞ

20.12.1991 tarihinde Rize'nin Çayeli ilçesinde doğdu. İlk ve orta öğrenimini Çayeli'nde, lise öğrenimini Rize'de tamamladı.

2009 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye Bölümü 1. Öğretim programıyla lisans öğrenimime başladı.

2013 yılında “Üniter Devlet Yapısı İçinde Vergilerin Merkezi Yönetim ve Mahalli İdareler Arasındaki Bölüşümü” adlı tez ile üniversiteden mezun oldu ve aynı yıl Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programına dahil oldu. İngilizce hazırlık okulundan muaf olarak doğrudan bölüm derslerine başladı.

YILMAZ, İngilizce bilmektedir.