

T.C.
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI



SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE
GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE KAMU İKTİSADİ
TEŞEBBÜSLERİNİN ROLLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

EMRAH ÖZKAN

TEZ DANIŞMANI

Doç. Dr. Erdoğan TEYYARE

BOLU, EKİM- 2024

KABUL VE ONAY SAYFASI

Emrah ÖZKAN tarafından hazırlanan “**Sosyal Refah Devleti Anlayışı Çerçevesinde Geçmişten Günümüze Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Rollerini**” adlı tez çalışması jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak oy birliği / oy çokluğuyla kabul edilmiştir. Tarih için Tıklayınız

Jüri Üyeleri

İmza

Danışman
Doç. Dr. Erdoğan TEYYARE
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

.....

Üye
Dr. Öğretim Üyesi Serdar ŞAHİN
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi

.....

Üye
Doç. Dr. Mehmet AVCI
Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi

.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Onayı

Prof. Dr. İbrahim KÜRTÜL
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir,

aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Teze ilişkin Turnitin adlı programında enstitü müdürlüğünce belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan benzerlik raporuna göre, tezin benzerlik oranı %30'u geçmemektedir.

.....
EMRAH ÖZKAN

ÖZET

SOSYAL REFAH DEVLETİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN ROLLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

EMRAH ÖZKAN

BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

(TEZ DANIŞMANI: DOÇ. DR. ERDOĞAN TEYYARE)

BOLU, EKİM- 2024

XIII + 90 SAYFA

Sosyal refah devleti anlayışı, ortaya ilk çıktığı andan beri, toplumlardaki eksikliklerin giderilmesi ve toplum içindeki eşitliğin sağlanması gibi amaçlarla meydana gelmiş bir olgudur. Devletlerin bu anlayış kapsamında yapmış olduğu harcamalar, sosyal refah harcamalarıdır. Bu harcamalarda devlet, özellikle ekonomik açıdan, piyasaya müdahalelerde bulunarak toplum içerisindeki ekonomik ve sosyal açıdan eşitsizlikleri gidermeyi hedefler. Kamu sektörü, tarih boyunca birçok ülkede, kalkınma açısından önemli bir role sahip olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu’ndan günümüze kadar, bu kalkınmanın sağlanması için Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ön plana çıkmaktadır. 15. yüzyılda Osmanlı döneminde serüvenine başlamış olan KİT’ler, toplumun ve ülkenin ihtiyaçlarına göre şekillenmiş olup günümüzdeki şekline bürünmüştür. İlgili süreçte KİT’lerin, günümüzdeki haline gelirken, birçok farklı görev ve role büründüğünü söyleyebiliriz. Çalışmada, KİT’lerin sosyal refah göstergeleri içerisindeki payı gibi temel veriler esas alınarak, 1970-2022 yılları arasındaki değişimi, tablo ve grafiklerle incelenmiştir.

KİT’lerin; stratejik alanlarda etkin bir şekilde kullanıldığında, düzenli bir şekilde denetlendiğinde ve kaynak israfında bulunulmadığı takdirde ülke ekonomisi açısından faydalı kurumlar olabileceği sonucuna varılmıştır.

ANAHTAR KELİMELELER: Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Sosyal Refah Devleti, Toplum Refahı, Ülke Ekonomisi.

ABSTRACT

THE ROLES OF STATE OWNED ENTERPRISES IN TURKEY FROM PAST TO PRESENT WITHIN THE FRAMEWORK OF SOCIAL WELFARE STATE UNDERSTANDING

MSC THESIS

EMRAH ÖZKAN

BOLU ABANT İZZET BAYSAL UNIVERSITY

INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

DEPARTMENT OF FINANCE

(SUPERVISOR: ASSOC. PROF. DR. ERDOĞAN TEYYARE)

BOLU, OCTOBER 2024

XIII+90 PAGES

The concept of social welfare state is a phenomenon that has emerged with the aim of eliminating the deficiencies in societies and ensuring equality within the society since its first emergence. The expenditures made by states within the scope of this understanding are social welfare expenditures. In these expenditures, the state aims to eliminate the deficiencies in the country by establishing new enterprises, especially in economic terms. The public sector has played an important role in development in many countries throughout history. From the Ottoman Empire to the present day, State Owned Enterprises have attracted attention to ensure this development. Starting in the 15th century during the Ottoman period, SOE's have been shaped according to the needs of the society and the country and have taken their current form. In the relevant process, we can say that SOE's have taken on many different tasks and roles while becoming what they are today. In the study, basic data such as the share of SOEs in social welfare indicators were taken as basis and the changes between 1970-2022 were examined in tables and graphs.

It has been concluded that SOEs can be beneficial institutions for the country's economy if they are used effectively in strategic areas, regularly inspected and resources are not wasted.

KEYWORDS: State Economic Enterprises, Social Welfare State, Society Welfare, National Economy.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

KABUL VE ONAY SAYFASI	iii
ETİK BEYAN.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ŞEKİL LİSTESİ.....	ix
TABLO LİSTESİ	x
GRAFİK LİSTESİ	xi
KISALTMA VE SEMBOLLER LİSTESİ	xii
TEŞEKKÜR	xiii
1. GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
1. SOSYAL REFAH DEVLETİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
1.1 Refah Kavramı.....	3
1.2 Sosyal Refah Kavramı	4
1.3 Sosyal Refah Devleti Kavramı	5
1.4 Sosyal Refah Devleti Anlayışının Ortaya Çıkışı	6
1.4.1 Refah Devleti Öncesi Sanayi Devrimine Kadar Olan Dönem (1880 Öncesi)	9
1.4.2 Sanayi Devrimi Dönemi (1880-1945)	10
1.4.3 Plânlı Kalkınma (Altın Çağ) Dönemi (1945-1975)	11
1.4.4 1975 Sonrası Dönem	18
1.5 Sosyal Refah Yaklaşımları	19
1.5.1 Faydacı Ahlak Yaklaşımı	19
1.5.2 Rawls Yaklaşımı.....	20
1.6 Sosyal Refah Kriterleri	22
1.6.1 Pigou Optimumu	22
1.6.2 Pareto Optimumu.....	23
1.6.3 Kaldor-Hicks'in Telafi Kriteri.....	23
1.6.4 Scitovsky İkili Kriteri	25
1.7 Sosyal Refah Fonksiyonları	26
İKİNCİ BÖLÜM	29
2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ	29
2.1 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tanımı.....	29
2.2 Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Nedenleri	33
2.2.1 Ekonomik Nedenler	34
2.2.2 Sosyal Nedenler	35

2.2.3 Politik Nedenler	36
2.2.3.1 Milli Güvenlik ve Bağımsızlık	36
2.2.3.2 Politik İdeolojiler	36
2.2.3.3 Arızı (Rastlantısal) Sebepler	37
2.3 Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hedefleri	37
2.3.1 Sosyal Refah Maksimizasyonu	37
2.3.2 Etkinlik	43
2.3.3 Kârlılık	43
2.3.4 Makro Ekonomik Politikaların Gerçekleşmesini Kolaylaştırma	44
2.4 Seçilmiş Ülkelerde Kamu İktisadi Teşebbüsleri	44
2.5 Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihi Gelişimi	47
2.5.1 Osmanlı İmparatorluğu Döneminde KİT’ler	47
2.5.2 Cumhuriyet Döneminde KİT’ler	49
2.5.2.1 1923-1932 Dönemi	49
2.5.2.2 1933-1949 Dönemi	50
2.5.2.3 1950-1962 Dönemi	53
2.5.2.4 1963-1979 Dönemi	56
2.5.2.5 1980 sonrası Dönem	60
2.6 Devletin KİT’lere Müdahale Yöntemleri	64
2.6.1 Özelleştirme	65
2.6.1.1 Satış Yöntemi	66
2.6.1.2 Kiralama Yöntemi	67
2.6.1.3 Yönetim Devri Yöntemi	67
2.6.1.4 Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi	67
2.6.1.5 Gelir Ortaklığı Yöntemi	67
2.6.2 Regülasyon	68
2.6.3 Deregülasyon (Serbestleştirme)	69
2.7 KİT’lerin Performansı Açısından Literatür Taraması	70
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	72
3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN SOSYAL REFAH	
 GÖSTERGELERİNE ETKİSİ	72
3.1 KİT’lerin GSYİH’ye Katkısı	72
3.2 KİT’lerin İstihdama Katkısı	74
3.3 KİT’lerin Üretime Katkısı	76
3.4 KİT’lerin Yatırımlara Katkısı	80
SONUÇ	82
KAYNAKLAR	86

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 2.1. Regülasyon Süreci	65
------------------------------------	----



TABLO LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1.1. Toplam kamu harcamalarının ve sosyal güvenlik transferlerinin GSYİH içindeki oranları (%), (1950-1975)	13
Tablo 1.2. Refah devletinin temelleri	14
Tablo 1.3. Gayri safi yatırımlar (1961 fiyatlarıyla-milyon TL)	17
Tablo 1.4. Sosyal refah sağlayan kurumlar ve fonksiyonları	27
Tablo 2.1. Bazı OECD ülkelerinde gini katsayıları (2021)	41
Tablo 2.2. Osmanlı Devleti'ndeki bazı KİT'ler ve sektörleri	48
Tablo 2.3. Sümerbank'ın kurmuş olduğu fabrikalar	51
Tablo 2.4. BBYSP döneminde kurulmuş olan fabrikalar	52
Tablo 2.5. DP zamanında kurulan bazı kamu işletmeleri	53
Tablo 2.6. Plânlı dönemde kurulmuş olan bazı kamu işletmeleri	59
Tablo 2.7. 233 sayılı KHK kapsamındaki iktisadi devlet teşekkülleri (KİT'ler) ...	63
Tablo 2.8. Kamu sermayesinden oluşan bankalar	64
Tablo 2.9. Diğer kamu işletmeleri	64

GRAFİK LİSTESİ

Sayfa

Grafik 2.1. Türkiye’de 1963-2023 yılları arasında hesaplanan gini katsayıları....	41
Grafik 3.1. KİT’lerin GSYİH içindeki payı (%), (1970-2022).....	72
Grafik 3.2. KİT’lerin sektörel bazda ülkedeki istihdam içerisindeki payı (%), (1970-2022)	74
Grafik 3.3. KİT’lerin ülke istihdamı içerisindeki payı (%) (1970-2022).....	75
Grafik 3.4. KİT’lerin tüketim mallarındaki üretimlerinin Türkiye üretimi içerisindeki payı (1970-2022), (%).....	76
Grafik 3.5. KİT’lerin elektrik üretiminin Türkiye elektrik üretimi içerisindeki payı (1970-2022), (%).....	77
Grafik 3.6. KİT’lerin madencilik sektöründeki üretimlerinin Türkiye madencilik sektörü içerisindeki payı (1970-2022), (%)	78
Grafik 3.7. KİT’lerin hava yolu ulaşım sektöründeki hizmetlerinin Türkiye ulaşım sektörü içerisindeki payı (1970-2022), (%)	79
Grafik 3.8. KİT yatırımlarının ülke yatırımları içerisindeki payı (%) (1970-2022)	80

KISALTMA VE SEMBOLLER LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AŞ	: Anonim Şirketi
BBYKP	: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
BBYSP	: Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Plânlama Teşkilatı
DYB	: Devlet Yatırım Bankası
EPDK	: Elektrik Piyasası Düzenleme Kurulu
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
GWH	: Giga Watt Hours
HMB	: Hazine ve Maliye Bakanlığı
IBRD	: International Bank for Reconstruction and Development
IMF	: International Monetary Fund
İBYKP	: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KM	: Kilometre
MİL	: Milyon
RG	: Resmî Gazete
T.A.Ş.	: Türkiye Anonim Şirketi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TC	: Türkiye Cumhuriyeti
TDK	: Türk Dil Kurumu
ÜBYKP	: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı

TEŞEKKÜR

Bu çalışmada, ülkemizdeki kamu iktisadi teşebbüsleri sosyal refah açısından incelenmiştir. Bu çalışmanın hazırlanmasında, her aşamada değerli bilgi ve deneyimleriyle yol gösteren, emek veren sayın hocam Doç. Dr. Erdoğan TEYYARE'ye, tüm bu süreç boyunca yanımda olan ve desteklerini esirgemeyen sayın hocam Doç. Dr. Hakan Tahiri MUTLU'ya teşekkürlerimi sunarım. Fikirlerinden yararlanmanın her zaman bir ayrıcalık olduğu ve kıymetli vakitlerini ayırmakta feragat etmeyen hocalarım sayın Dr. Öğretim Üyesi Serdar ŞAHİN'e ve Doç. Dr. Mehmet AVCI'ya teşekkürü borç bilirim. Ayrıca, çalışmamda bilgi edinme aşamasında kullandığım kaynakların sahiplerine, yine tüm süreç boyunca her koşulda yanımda olan aileme sonsuz teşekkürleri sunarım.

1. GİRİŞ

Sosyal refah devleti anlayışı, toplumu oluşturan bireylerin sosyal refahını en yüksek seviyeye getirmek için, devletin piyasaya aktif bir şekilde müdahale ettiği bir devlet anlayışıdır. Dünya tarihinde, toplumların refah ölçütleri, zaman içerisinde ve toplumdan topluma sürekli değişim göstermiştir. Bu durumun ana sebeplerinden bazıları, dünyayı derinden etkileyen savaş ve büyük çaplı doğal afetler gibi kriz dönemleridir. Bu dönemlerde, toplumların ihtiyaçları oldukça kısıtlı hale gelmekte ve yalnızca hayatta kalma, barınma, giyinme ve beslenme gibi temel gereksinimlere dönüşmektedir. Ancak; barış, huzur ve güvenliğin olduğu ortamlarda, bu ihtiyaçlara ek olarak, sosyal ve ekonomik açıdan toplum eşitliği, toplumsal kalkınma vb. gibi olgulara da ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun asıl sebepleri ise, yüzyıllar içerisinde değişen fikirler, akımlar ve teknolojidir. Burada, değişen düşüncelerle birlikte, toplum içerisindeki eşitliğin sağlanması gerektiği düşüncesi yaygınlaşmıştır. Özellikle ekonomik açıdan eşitliğin sağlanması için devlet, toplum içerisindeki eşitsizliklere müdahale ederken, piyasaya müdahalede bulunmaktadır. Devletin ekonomik olarak yapmış olduğu müdahalelere baktığımızda, karşımıza piyasa müdahaleleri ve KİT'ler çıkmaktadır. KİT'ler, toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin üretiminde, ülke ekonomisinde dengeyi sağlamada ve gelir eşitsizliğini azaltmada etkili olmasından dolayı önemli yere sahiptirler. Türkiye'deki KİT'lerin tarihine baktığımızda, ilk olarak 15. yüzyılda Osmanlı döneminde ortaya çıkmış olup, o dönemden günümüze kadar ülke ekonomisinde yer edinmiştir. 15. yüzyıldan Cumhuriyet dönemine kadar olan dönemdeki KİT'ler, o dönemdeki ordunun ihtiyacı olan mal ve hizmetleri üretmekle birlikte, toplumun ihtiyaç duyduğu birçok ham maddenin üretiminde de büyük rol oynamıştır. Cumhuriyet döneminin devamında sanayi plânlarında da kendine yer bulan KİT'ler, kanuni açıdan da değer taşımaya başlamışlardır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ile birlikte, KİT'lerin önemi artmıştır. 1960'lı yıllarda ilk olarak oluşturulmuş olan kalkınma plânlarına baktığımızda, ilgili plânda, KİT'lere oldukça fazla görevler yüklendiği ve KİT'ler üzerinde yoğun bir baskı olduğu görülmüştür. Ancak bu dönemin devamında KİT'ler, üzerindeki siyasal ve sosyal açıdan yoğun baskıdan dolayı aktif olamamış ve yeterli düzeyde hizmet gösterememişlerdir. Bu dönemdeki siyasiler, özelleştirme

yoluna daha çok gidileceğini ve ülkedeki KİT'lerin payını azaltacağını vaat etseler de bu vaat gerçekliğe ulaşamamış, KİT'lerin sayısı hızla artmaya devam etmiştir. KİT'lerin, ekonomik kalkınma açısından vazgeçilmez olduğu görüşü, o dönemde oldukça popüler bir görüş olarak karşımıza çıkmaktadır. 1980 yılı ve sonrasında ise KİT'ler, bu popülerliğini yitirme eğiliminde olmuştur. Devletin, ekonomiye KİT'lerle müdahalesinin verimlilik düzeyi, günümüzde kesin ve net bir bulguya ulaşamamış ve hâlâ tartışılmaya devam edilen bir olgudur. 1980'li yıllarda, KİT'lerden gerekli geri dönüşlerin alınamaması ve piyasaların KİT ihtiyacının azalması sebebiyle, bir özelleştirme akımı ortaya çıkmış ve KİT'lerin sayısının azaltılması hedeflenmiştir. 1990'lı ve 2000'li yıllarda özelleştirme örnekleri karşımıza çıkmaktadır. KİT'lerin ülke içindeki mal ve hizmet üretimlerinde her zaman belirli bir payı olmuştur. Günümüzde birçok sektörde KİT'lerin, hâlâ mal ve hizmet üretiminde olduğu ve sektörler içindeki fiyat dengesizliğini önleme, birçok mal ve hizmette haksız rekabetten dolayı kazanç elde edilmesinin önlenmesi gibi görevleri yerine getirebileceği görülmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, sosyal refah devleti kavramı, teorik olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda, öncelikle refahın tanımı yapılmış ve sosyal refah devletin ortaya çıkışı ve tarihi anlatılmaya çalışılmıştır. Devamında, sosyal refah devletin yaklaşımları, kriterleri ve fonksiyonları vurgulanmıştır.

İkinci bölümde, kamu iktisadi teşebbüsleri ele alınmıştır. Bu doğrultuda, KİT'lerin tanımı, kuruluş nedenleri ve hedeflerinden bahsedilmiştir. Devamında, dünyada ve Türkiye'deki KİT'ler incelenmiş ve KİT'lerin performansı ile ilgili literatür taramasına yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde ise, KİT'lerin sosyal refah göstergeleri içerisindeki payının saptanması amacıyla KİT'lerin 1970-2022 yılları arasındaki verileri derlenmiş ve ilgili veriler yorumlanmaya çalışılmıştır. Çalışmamızda genel olarak, ülkemizdeki KİT'lerin, toplumun sosyal refahına katkısı araştırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın sonuç kısmında, elde edilen bulgular çerçevesinde, ülkemizdeki KİT'lerin toplumun sosyal refahına katkısı değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.SOSYAL REFAH DEVLETİ KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 Refah Kavramı

Refah kelimesi, köken olarak Arapçadan gelmiş olup Türkçe’de “gönenç” olarak ifade edilmekle birlikte, İngilizce’de “welfare” olarak karşımıza çıkmaktadır. Refah kelimesini Türk Dil Kurumu, “bolluk, rahatlık ve varlık içinde yaşama” olarak ifade etmektedir. Bu tanıma ek olarak refah kavramı, toplumun ve toplumu oluşturan bireylerin her birinin; beslenme, sağlık, barınma, güvenlik ve eğitim gibi temel ihtiyaçlar başta olmak üzere, bu ihtiyaçların belirli bir seviyede karşılanması olarak karşımıza çıkmaktadır (Türk Dil Kurumu (TDK), <https://sozluk.gov.tr/>). Buradaki toplum ve birey ayrımı, iki farklı oluşumu temsil etmektedir. Toplumun refahı, toplumdaki herkesi kapsar ve herkesin belirli bir standartlar çerçevesinde yaşaması olarak nitelendirilir. Bireyin refahı ise, şahsi arzu ve ihtiyaçların belirli bir doygunluk seviyesine getirilmesidir.

Ekonomi biliminin literatürüne bakıldığında, refah konusunda en önemli isimlerinden birisi olan Pigou’nun “Refah Ekonomisi” adlı kitabı, refah ekonomisinin kurucu kaynağı olarak nitelendirilir. Pigou, “Refah Ekonomisi” adlı eserinde, refahı iktisadi açıdan ele almış ve şu şekillerde özetlemiştir: “Ekonomik refah, genel anlamda refah kavramının bir alt dalı olarak kabul edilmektedir. Ekonomik refahın ölçülmesi aşamasında, bireylerin satın alma gücü, bir ölçü birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, bireylerin satın alma gücü, refahla doğru orantılıdır. Başka bir husus olarak, bir topluluğun ekonomik refahı, bireylerin elde ettiği tatmin miktarının toplamına eşittir. Bu tatmin duygusu oluşurken, bazı fedakârlıklardan ötürü memnuniyetsizlik duygusu da ortaya çıkabilmektedir. Ekonomik refahın ölçümünde ise, bu haz duygusu ve bu haz duygusunu elde ederken ortaya çıkan memnuniyetsizliklerin arasındaki denge esas alınmaktadır (Pigou, 1920: 13-54). İlk tanıma göre refah, ölçülebilir bir şekilde kişinin elde ettiği memnuniyet ve mutluluk duygusudur. Memnuniyet duygusu şahsi arzuları içermekle birlikte ekonomik refah, refahın bir aracı olarak nitelendirilir.

Refahın tanımı, ilk ortaya atıldığı zamanlardan beri farklı şekillerde anılmış ve hâlâ günümüzde kesin bir fikir birliğine varılamamıştır. Bu durum,

refahı derinden incelediğimiz zaman, nesnellikten ziyade daha çok öznel bir yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca refah, kişilerin ve toplumların sürekli değişen tercih ve ihtiyaçlarına göre şekillenerek tanımlanmaktadır.

Genel bir özetle refahı, kişinin veya kişilerin ihtiyaçlarının karşılanmasıyla birlikte daha iyi koşulların meydana getirilmesi olarak nitelendirilebiliriz.

1.2 Sosyal Refah Kavramı

Sosyal refah, toplumu oluşturan bireylerin karşılaştığı problemlerin çözülmesi, gündelik yaşantılarındaki eksikliklerin giderilmesini ve sosyal açıdan dezavantajlı durumların en aza indirilmesini içermektedir. Ayrıca, toplumdaki bireylerin yaşam standartlarının artırılması, geçim probleminin ortadan kaldırılması ve psikolojik açıdan tatminin sağlanmasını hedeflemektedir.

Sosyal refah, mevcut imkânlar dahilinde, toplumu oluşturan bireylerden toplumun bütününe kadar, en yüksek refah seviyesinin sağlanmasını kendine amaç edinmiştir. Toplumun refah seviyesi, toplumu oluşturan bireylerin refahları toplamı olarak nitelendirilmektedir. Sosyal refah, gelirleri artan bireylerin yanı sıra fayda ve mutluluk düzeylerindeki artışın tamamını kapsamaktadır (Özcan, 2009: 6). Birleşmiş Milletler, sosyal refahı bazı noktalara değinerek tanımlamıştır. Buna göre; toplum yaşantısındaki durum ve şartlar, (özellikle sosyal ihtiyaçlar açısından) sürekli değişim içerisindedir. Toplumu oluşturan bütün yapılar, (aile, birey, topluluk vb.) bu şartlar altında birçok yeni problemle karşılaşmaktadır. Sosyal refahın sağlanması için, bu problemlere hızlı bir şekilde çözüm yolları bulunması ve uygulanması gerekmektedir. Bununla birlikte, bazı mal ve hizmetler, mevcut görevlerine ek olarak, sosyal kalkınma açısından başka fonksiyonlara da sahiptir. Sosyal refahın bu fonksiyonu, toplumun birleştiriciliği açısından daha verimlidir. Ayrıca, refahın toplum içindeki bireyler arasındaki dengeli dağılımı için önemli bir paya sahiptir (Akkuş, 2022: 22). Sosyal refahın şekillenme aşamasında, bu sosyal hizmetlerin de katkısı bulunmaktadır. Çünkü sosyal refah, insanların istekleri doğrultusunda şekillenerek değişim geçirmek zorundadır. İnsan doğası gereği, ihtiyaçlarını giderme isteğine sahip olmakla birlikte, bu ihtiyaçlar sürekli değişkenlik göstermektedir. Bununla birlikte, sosyal refah algısı da mecburen değişim içerisindedir. Sosyal devlet, toplum açısından refahın maksimum seviyeye getirilmesini hedefler. Ayrıca, iktisadi ve sosyal yardımların karşılanması gibi mevzularda, piyasaya müdahale etmesi zorunlu olan

devlet şeklidir. Bu sebepten dolayı sosyal devlet, her ülke ve toplum için farklı şekillerde kendine yer edinmiş olarak karşımıza çıkmaktadır (Karabulut, 2021: 5).

Devletler, sosyal refahı sağlamak ve gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmek için, kamu harcamalarının bir alt dalı olan transfer harcamalarını kullanarak, ekonomiye müdahalelerini gerçekleştirmektedirler. Örnek verecek olursak, kalkınma hedeflerinden birisi olan tam istihdam amacına zarar vermesine rağmen; fakir vatandaşlara sosyal yardımların yapılması, onların işgücü oluşturmaya karşı pasif tutum sergilemelerine neden olmaktadır. Ayrıca, özellikle enflasyon dönemlerinde daha problemlili bir durum olan artan oranlı vergileme, ülkedeki işsizlik açısından oldukça problemlili bir durumdur. Bunun sebebi ise, bireylerin üzerindeki vergi yükünün artması, onların çalışmaya karşı olumlu bir şekilde bakmamalarına sebep olmaktadır. Bu durumla birlikte, ülkedeki işsizlik oranlarında artış görülmektedir. Burada, gelir dağılımında adalet sağlanmış olsa bile, ülkenin istihdamı açısından olumsuz bir durum karşımıza çıkmaktadır. Sonuç olarak bu durumlar, ülkenin makroekonomik açıdan hedeflerini gerçekleştirememesine ve ekonomide küçülmeye sebep olmaktadır (Özcan, 2009: 7).

1.3 Sosyal Refah Devleti Kavramı

Literatüre bakıldığında, İngilizce’de kullanılan “welfare state” teriminin dilimizde “sosyal devlet”, “refah devleti” ve “sosyal refah devleti” olarak aynı anlamda kullanıldığı düşünölmekle birlikte, bu kavramların farklı anlamların karşılığı olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır. İlk çıktığı zamandan günümüze, hâlâ ortak bir sosyal refah devleti terimi bulunmamaktadır. Bunun sebebi ise, bu terimin, dünyada neredeyse her ülkede farklı uygulamalar barındırmasından kaynaklıdır. Sosyal refah devleti anlayışı, ilk çıktığı andan beri birçok farklı role sahip olmuş ve farklı şekillerde kullanılmıştır. İngiltere’deki 1601 yılında uygulanmış olan “1601 Elizabeth Yoksulluk Kanunu” ve devamında yasalaştırılan diğer fakirlik kanunları, sosyal refah devletinin resmi olarak ilk uygulaması olarak nitelendirilmektedir. Sosyal refah devleti kavramının ilk olarak bahsedildiği eser, 1941 yılında Başpiskopos Temple’ın “Citizen and Churchman” adlı eseri olarak bilinmektedir. Sosyal refah devleti kavramının, günümüzdeki şeklini almasındaki en önemli basamaklardan birisi “Beveridge Raporu”dur.¹

¹ Sosyal güvenlik uygulamalarının günümüzdeki haline gelmesindeki büyük rol oynamış olan ve 1942 yılında yazılan Beveridge Raporu sayesinde, “sosyal refah devleti” terimi, literatürde daha

Sonraki aşamada, “Beveridge Raporu” nun daha çok duyulmasıyla birlikte, İngiltere’deki eğitim hizmetlerinde bazı düzenlemeler gerçekleşmiş ve ayrıca diğer ülkelere de sosyal güvenlik açısından öncülük etmiştir.

İlgili sürecin devamında, 20. yüzyıldan önceki dönemde hatta 20. yüzyılın ortalarına kadar, “refah” ve “devlet” terimlerinin bir arada kullanıldığı görülmemiştir. Burada, özellikle ekonomik buhranlar ve dünya savaşları, bu iki terimin birlikte kullanılarak yaygınlaşmasında önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. 1945 ve 1980 yılları arasında, bu iki terim arasında ciddi bir bağlantı oluşmaya başlamıştır. Bu dönemde “refah devleti” terimi, siyasiler arasında ve toplum içinde bir deyim olarak kendine yer bulmuştur (Özdemir, 2007: 16).

Sosyal refah devleti, piyasada siyasi ve idari olarak var olan güç dengelerinin görevlerini, en az üç yönden etkileyen bir sistemdir. Birincisi, toplumu oluşturan bireylerin ve ailelerinin yaptıkları iş veya sahip oldukları mülklerin, piyasa değerleri ve statüleri göz önünde bulundurulmayarak asgari bir düzeyde gelir garantisini sağlamaktır. İkincisi, bireylerin ve ailelerin hayatlarında krize neden olacak belirli sosyal risklere (işsizlik, yaşlılık ve hastalık) karşı söz konusu problemlerin oluşmasındaki riskleri en aza indirmektir. Bu duruma ek olarak, problem oluştuğundan sonraki aşamada destekleyici politikalar izlemektir. Son olarak ise sunulan hizmetlerle ilgili toplumu oluşturan bütün bireylerin, eşit olarak aynı haklara sahip olması ve bu hizmetlerin sunumunda en iyi koşulların sağlanmasıdır (Briggs, 1961: 228).

Özet olarak sosyal refah devleti anlayışı, toplumun refahının artırılması amacıyla devletin piyasaya ve diğer alanlara müdahalesinin gerektiği bir anlayıştır.

1.4 Sosyal Refah Devleti Anlayışının Ortaya Çıkışı

Sosyal refah devleti, daha önce de belirttiğimiz gibi çeşitli şekillerde tanımlanmış ve her ülkede farklı zaman dilimlerinde ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bu anlayışın uygulamaya geçirilmesi aşaması, her ülkede farklı zaman dilimlerinde görülmüştür. Bahsi geçen uygulamaların önemli bir kısmı, 20. yüzyıldan başlayarak devamındaki süreçte tarihte kendine yer edinmiştir. Bu durumun en temel sebeplerinden biri, öncelikle 1929 ekonomik buhranı ile birlikte aynı yüzyılda gerçekleşmiş olan iki tane dünya savaşıdır. Bu kaos dönemleri, öncelikle

çok kullanılmaya başlanmıştır. Birçok ülke, sosyal güvenlik kanunlarını bu altyapıya göre oluşturmuştur.

refah devleti kavramına farklı bir boyut kazandırmış ve sürecin devamını büyük bir şekilde etkilemiştir. Bu süreçte devletlerin üstüne düşen görev, toplumların farklı sebeplerden dolayı mahrum kaldıkları refahı sağlamaktır. Bu amaçla, birçok konuyu organize ederek hizmet etmekle birlikte, toplumların olması gereken refah seviyesine getirilmesi gerekmektedir.

Bu uygulamaların dönemsel olarak birbirinden farklı şekillerde olması sebebiyle, bu dönemlerin farklı başlıklar altında incelenmesi gerekmektedir. Refah devleti uygulamalarının tarihine baktığımızda, en önemli örnekleri genellikle Avrupa ülkelerinde gerçekleştirmiştir. Bu bölgede gerçekleşmiş olan sanayi devrimi, aynı zamanda sosyal refahla da sıkı bir ilişki içerisindedir. Sanayi devriminden önceki dönemde, işçi sınıfında aşırı bir iş yoğunluğu ve yaşam standartlarının altında çalışma koşulları gözlemlenmekteydi. Yine aynı dönemde halk, birçok bürokratik ve ekonomik haklardan mahrumiyete uğramıştır. Sosyal refahın ortaya çıkışı ve gelişimi aşamasında kendinden sıkça söz ettiren bu olaylar silsilesi, sosyal refahın ortaya çıkışına ve gelişimine yön veren hususlardan bazılarını oluşturmaktadır.

II. Dünya Savaşı'ndan önce, bazı Avrupa ülkeleri, sosyal sigorta modeli esaslı olmak üzere refah politikalarını hayata geçirmişlerdir. Bu uygulamaların geleneksel olarak gerçekleştirilen yardımlardan pek bir farkı olmamakla birlikte, yalnızca aşırı yoksul bireylerin hayatındaki zorlukları hafifletmek amacıyla asgari seviyede yardımlar gerçekleştirilmekteydi. Savaş sonrası dönemde gerçekleşen sosyal programların, çalışanlara temel bir yaşam standardı sunmasıyla birlikte, daha evrensel ve daha kapsamlı yardımlara dönüştüğü görülmektedir. Refah devletinin, neden özellikle savaş sonrası dönemde ortaya çıktığı konusu tartışmalara açıktır. Bununla birlikte refah devleti, ülke ekonomisinin bütçe fazlası verdikten sonra, bu fazlanın nereye ve ne şekilde harcanacağını cevabı niteliğinde olduğu karşımıza çıkmaktadır (Quadagno, 1987: 111). Refah devleti anlayışının modernize edilmesinde büyük rol oynamış olan Christopher Pierson'ın bazı tezleri mevcuttur. Bu tezlerin oluşturulma amacı, refah devletinin sanayileşmeden hangi boyutta etkilendiği ve ortaya çıkışını açıklamaktır. Bunlar:

1. Sanayileşme hareketiyle birlikte ortaya çıkmış olan refah devleti, bu hareketle birlikte meydana gelmiş olan bazı ihtiyaçlara cevap niteliğindedir. Ayrıca sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkmış olan kentleşme kavramı da, kültürel açıdan birçok değişikliğe kapı açmıştır.

Yerel halkın geleneklerine göre oluşturulmuş olan toplumsal şekillenmelerle birlikte, aile yapısı da değişikliğe uğramıştır. Örnek olarak: yaşlı, ihtiyaç sahibi kişilerin ve çocukların bakımı, işsiz ve emekli kesimin sigortaları gösterilebilir.

2. Sanayileşmeyle birlikte, tam yurttaşlık hakları da daha fazla rağbet görmeye başlamıştır. Refah devleti, bu hakların kazanılmasının bir sonucu olarak büyük önem kazanmıştır. Bu madde, 1.maddenin yurttaşlık haklarını içeren şeklidir. Farkı ise demokrasinin varlığını da öne çıkarmasıdır.
3. Refah devleti, sermayenin sahip olduğu ekonomik güç ile demokrasideki kesimin diplomatik gücünün savaşıyla birlikte meydana gelmiştir. İktisadi açıdan sermaye ana kaynaktır. Diploması anlamında ise seçme hakkı olan kesimdekiler ve sendika, kaynak olarak nitelendirilir.
4. Refah devleti, kapitalizm açısından da önem arz etmektedir. Çünkü kapitalizm, varlığını sürdürmek için refah devletine ihtiyaç duymaktadır.²Devletlerde, refah devletinin meydana gelmesiyle birlikte kamu harcamaları artmış, bununla birlikte insanların satın alma gücünde de artış olmuştur. Bu durum da hem tüketimin hem de yatırımların artması olarak karşımıza çıkarmaktadır. Böylelikle istihdam oranlarında da artış görülebilecektir (Kirmanoğlu, 2011: 25-26).

Refah devletinin ortaya çıkışını ve gelişim evrelerini dört döneme ayıracak olursak, ilk dönem, 1880'den önceki sanayi devrimi öncesi dönemini kapsamaktadır. İkinci dönem, sanayi devrimi sonrası sanayileşme dönemidir. Üçüncü dönem, refah devletinin altın çağı olarak nitelendirilen plânlı kalkınma dönemidir. Son olarak dördüncü dönemde ise, refah devletinde bazı köklü değişikliklerin gerektiği ve ayrıca refah devletinin buhran içinde olduğu dönemdir.

² Kapitalizm: Kâr oranının yüksek, sermaye ve mülkiyetin özel kişilere ait üretim sisteminin adıdır.

1.4.1 Refah Devleti Öncesi Sanayi Devrimine Kadar Olan Dönem (1880 Öncesi)

Refah devleti anlayışı her toplumda farklı zaman dilimlerinde ortaya çıkmış ve farklı ihtiyaçlar çerçevesinde kendine yer edinmiştir. Sosyal refah hizmetleri, merkezinde insanın bulunduğu bir bütünden oluşmaktadır. Ayrıca refah devleti olgusu, bireylerin içerisindeki insan sevgisinden ötürü de destek görmektedir. Bu sebepten dolayı, sosyal refahın 19. yüzyılda başladığının belirtilmesi, insan varlığının içinde olan yardımseverlik içgüdüsünün ilk çağlardan beri var olmadığını belirtmektedir. İnsanın varoluşundan beri içinde olan toplumla birlikte yaşama içgüdüsü, insan merkezci ve yardımsever yapısı, insan olmanın ayrılmaz bir bütünüdür (Ersöz, 2011: 121).

Refah devleti anlayışına ait ilk örnekler Orta Çağ'da görülmektedir. Orta Çağ'ın düşünce yapısına göre; zenginlik, toplumun içinde eşitsizliğe yol açmaktadır. Ayrıca, insanların para hırsına kapılmaksızın, tüm mal varlıklarını ortak kullanıma açarak, sosyal hizmetlerin daha yeterli seviyelere getirilmesi gerekmektedir. Burada, dengeli bir fiyat anlayışının olması gerekmektedir. Bununla birlikte, toplumdaki mal ve hizmetlerin alıcı ve satıcılarının, ekonomideki herhangi bir boşluğu kullanarak, birbiri üzerinden gereğinden fazla kazanç elde ederek mağduriyet oluşturmaması gerekmektedir. Bu durumda, devletin ekonomiye müdahil olması gerektiği düşüncesi yine bu dönemde ortaya atılmıştır (Tuz, 2010: 36).

Orta Çağ'da uygulanmış olan refah devleti anlayışı ile günümüz modern refah devleti uygulamaları arasında oldukça büyük farklar vardır. Ayrıca, birbiri arasında bir tamamlayıcılık mevcut değildir. Batılı ülkelerdeki ilk uygulamalara baktığımızda, daha önce de belirttiğimiz gibi, ilk örneği 1601'deki "Yoksulluk Kanunu" dur. İngiltere'de Orta Çağ'da meydana gelen 1348-1349 yılları arasındaki "Kara Ölüm" sonrası dönemde büyük bir işsizlik meydana gelmiştir. Bu doğrultuda çıkarılan 1351 "İşçi Kanunu" ve 1388 "Yoksullara Yardım Kanunu" ile ortaya çıkan düzensizlikler kontrol altına alınmak istenmiştir. Devamında ise, 1576 "Yoksullara Yardım Yasası" nı çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte, yoksul bireylerin işsizliği ortadan kaldırılmak istenmiş ve sağlıklı bir bireyin maddi durumu kötüyse onun istihdam edilmesi sağlanmıştır (Aktan ve Özkıvrak, 2008: 61-62).

Avrupa’da, 1880 yılları öncesi dönemde toplanılan vergiler, yardıma ihtiyacı olan kişilere aktarılıyordu. Bu zaman diliminin öncesinde de kiliseler ve bazı özel kuruluşlar, birçok ülkede sosyal yardım hizmetleri göstermekteydi. Ayrıca, bazı ülkelerde, uygun görülen şekilde belirli faaliyetler yapabilme özelliğine sahip binlerce hayır kurumu aktif görevdeydi. Birçok zengin birey, birleşerek ortak bir sosyal amaçla sadaka vermiştir. Bazıları bunun da ötesine geçerek, kendileri adına vakıf kurarak yardım hizmetlerini arttırmışlardır (Lindert, 2009: 40).

Bu kısımda asıl konuyu kısaca anlatmak gerekirse, refah devleti öncesi dönemdeki uygulamalar: toplumsal dayanışma, hümanizm ve yardımlaşma temeliyle uygulanmıştır. Ayrıca günümüz modern anlayışla çok yakın ilişkiler içermemektedir. Bununla birlikte günümüzdeki şekline gelene kadar birçok değişiklik geçirmiştir ve bundan sonra da toplumun ihtiyaçlarına göre değişim geçirme eğilimindedir.

1.4.2 Sanayi Devrimi Dönemi (1880-1945)

Bu dönemde refah devleti, teorik boyuttan çıkarak daha çok uygulamada kendine yer bulmuştur. Refah devletinin temellerinin atıldığı bu dönemde, ilk uygulamalar, 1880’li yılların başında Almanya’da ortaya çıkan Bismarck’ın sosyal sigorta programlarıdır. Daha sonrasında Amerika, Avrupa’nın diğer ülkeleri ve İngiltere bu temele dayanarak, sosyal refah başlığı altında yeni kanunlar ortaya çıkarmış ve yeni hizmetlerin oluşumunu desteklemişlerdir.

İngiltere’de 18. yüzyılda ortaya çıkan sanayi devrimiyle birlikte meydana gelmiş olan sanayileşme süreci, refah devletini anlayışının daha sistematik bir boyuta geçmesi ve işçi sınıfının siyasal açıdan da kimlik kazanımını elde etmesinde büyük rol oynamıştır.

Sanayileşme akımıyla birlikte, refah devletinin yapısında da bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Buna göre, 19. yüzyılın ve özellikle 20. yüzyılın ortalarında; finansal, siyasi, toplumsal ve tarımsal yapılaşmalar meydana gelmiştir. Bu yapılaşmalar, sanayileşme akımıyla birlikte yeni bir toplumsal düzeni ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelerin ardından da, refah devletinin piyasayı yönlendirmesi gerekmiştir (Topak, 2012: 59). Bu gerekliliğin oluşmasıyla birlikte, kapitalist üretim tarzına geçiş ve sanayileşmenin başlangıcı gibi finansal kökenli olgular, refah devletinin ortaya çıkışını hızlandırmıştır. Ayrıca, işçi sınıfının (çoğunluğunun bedenen çalışanlardan oluştuğu) düşüncelerindeki bazı

değişikliklerin ortaya çıkmasıyla birlikte, ücretli çalışmanın artması, refah devletinin ortaya çıkmasını hızlandırmıştır. Bu duruma ek olarak, demokratik yönetim şekillerindeki artış ve kentleşme gibi sosyal değişimler, yine refah devletinin ortaya çıkışında büyük rol oynamıştır. Önceki dönemlerdeki hayır kurumları ve farklı yardım kuruluşlarının yetersiz kalması, bunların alternatifi olarak, görevlerini sürdürmesini gerektiren yeni kurum ve kuruluşların doğmasını gerektirmiştir. Çünkü önceki dönemdeki kuruluşlar, toplumun sosyal ihtiyaçları açısından oldukça yetersiz ve verimsiz kalmıştır. Bu durum, toplum açısından eşitsizlikleri arttıran bir problem olarak karşımıza çıkmıştır (Özdemir, 2007: 185).

Refah devletindeki gelişmeler, 1929 yılında gerçekleşen ekonomik buhrana kadar yalnızca sosyal güvenlik sistemi çerçevesinde hayat bulmuştur. Fakat bu süreçten sonra, kapitalist düzenin tek başına yeterli düzeyde olmadığı fark edilince, Keynesyen politikalar ön plâna çıkmıştır. Böylelikle refah devleti uygulamaları, piyasanın içinde de aktif olarak kendini göstermeye başlamıştır (Kenanoğlu, 2016: 6). Refah devleti anlayışı, bu dönemde önemini ortaya koymuş ve 1929'daki ekonomik buhranla birlikte farklı bir boyuta taşınmak zorunda kalmıştır. Özellikle, ekonomik buhranın devamındaki süreçte meydana gelen İkinci Dünya Savaşı, refah devletinin var olması gerektiğinin daha çok hissedildiği ve belirginleştiği bir dönem olmuştur. Özgür düşünce yapısının eksikliği, yeni düşünce sistemlerinin özellikle ekonomik açıdan meydana gelmesini zorunlu kılmıştır (Kazmacı, 2023: 63). Bu dönemden sonra II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönem olarak da adlandırılan Altın Çağ Dönemi başlayacaktır.

1.4.3 Plânlı Kalkınma (Altın Çağ) Dönemi (1945-1975)

Savaşlar, birçok insanın hayatını kaybettiği ve uluslararası çözümün en kötü yöntemi olarak bilinmektedir. Yakın tarihteki örneklerinden birisi olarak II. Dünya Savaşı, dünyadaki bütün yaşıntıyı ve insanları etkilemiştir. Bununla birlikte; akımlarda, düşünce yapılarında ve davranışlarda büyük ölçüde değişikliklere öncülük etmiştir. Dünyadaki bütün toplumlar açısından ortak bir problem olan bu savaş; birçok sosyal, siyasi ve ekonomik problemlerin de gün yüzüne çıkmasına neden olmaktadır. Bu problemlerin çözüm aşamasında da, birlikte bir tutum sergilenmesi gerekmekte ve bu toparlanma sürecinin gelişiminde süreklilik sağlanmak zorundadır. Aynı dönemde gerçekleşen 1929 ekonomik buhranı, klasik iktisadın öncüsü “Adam Smith”’in ortaya çıkardığı

ekonomik anlayışın sonunu getirmiştir. Bu buhranın çözümü aşamasında, klasik iktisat akımına göre daha farklı fikirlere sahip bir isim olan “John Maynard Keynes” isimli İngiliz iktisatçının ekonomik sistemi, bu dönemde önemli rol oynamıştır. Literatürde bazı kaynaklar, bu dönemi “Keynesyen Refah Devleti Dönemi” olarak nitelendirmektedir. Bunun sebebi, bu dönemdeki Keynesyen politikaları birçok devlet uygulamış ve olumlu sonuçlar elde etmiştir.

Refah devleti söz konusu olduğunda Keynes’ten bahsedilmemesi, birçok refah devleti araştırmacısına göre çok büyük bir eksiklik olarak nitelendirilmektedir. Smith’e göre, serbest piyasa ekonomisi ilkesi uygulanması ve piyasaya müdahale edilmemesi gerekmektedir. Keynes’e göre ise, gerekli koşullar sağlansa bile devlet müdahalesi kaçınılmazdır ve devletin işgücü faktörlerini de hesaba katarak, istihdam konusunda görevler edinmesi gerekmektedir. Keynes’in bu politikalarla varmak istediği yer, daha adil bir toplum ve daha düzgün işleyen bir piyasa meydana getirmektir. Keynes’in ekonomi politikaları, o dönemde büyüme rakamlarındaki artışla başlayarak istihdamı arttırmış ve işçinin sahip olduğu koşulları (ücret ve çalışma koşulları) daha yüksek standartlara çıkarmıştır. Bu büyüme, gelişmekte olan refah devleti anlayışının fiilen uygulanması açısından maddi destek oluşturmuş ve sosyal hizmetlerde birçok önemli artışa öncülük etmiştir. 1980’li yılların başlarına kadar, sosyal refah hizmetlerinin Gayri Safi Milli Hâsıla içerisindeki payının düzenli ve sürekli şekilde arttığı gözlemlenmiştir (Özdemir, 2007: 194-195).

Aşağıdaki Tablo 1.1’de, bazı ülkelerin 1950 ve 1975 yılları arasındaki toplam kamu harcamalarının ve sosyal güvenlik transferlerinin GSYİH içindeki oranları verilmiştir. Buna göre birçok ülke, kamu harcamaları açısından 1975 yılındaki verilerin 1950 yılına göre %100’e yakın ortalama oranlarla artış gösterdiği görülmüştür. Ayrıca ilgili yıllarda, sosyal güvenlik transferleri açısından da bazı ülkelerde %100’den daha fazla artışın olduğu göze çarpmaktadır. Buradaki verilerden elde edilen sonuca göre ilgili ülkeler, refah devleti uygulamaları açısından verimli çalışmalar yapmış ve olumlu sonuçlar elde etmişlerdir.

Tablo 1.1. Toplam kamu harcamalarının ve sosyal güvenlik transferlerinin GSYİH içindeki oranları (%), (1950-1975)

Ülkeler	Toplam Kamu Harcamaları/ GSYİH		Sosyal Güvenlik Transferleri /GSYİH	
	1950	1975	1950	1975
Avusturya	25	40,3	7,8	13,9
Belçika	26,3	44,9	9,6	18,9
Danimarka	19,4	47,9	5,8	15
Finlandiya	26,9	37,2	5,8	8,8
Fransa	28,4	24,4	11,3	20
Almanya	30,8	45,6	12,4	16,7
İtalya	27,8	43,1	9,3	19,6
Hollanda	27	54,3	6,6	26,1
Norveç	25,5	46,5	4,9	16
İsveç	37,5	51	6,3	16,6
İsviçre	20,8	27,4	5,9	10,2
İngiltere	30,4	46,1	5,7	11,1
ABD	27,4	36,2	3,3	11,5
Kanada	26,8	41,2	5,8	10,4
YILLAR				

Kaynak: (Güç, 2015: 41).

Keynes, “Beveridge Raporu” nun hazırlanma ve yayımlanma sürecinde de yardımcı ve gözetmen unsur şeklinde görev alarak, bu süreçte de yer aldığını söyleyebiliriz. Keynes’in uyguladığı ve ortaya koyduğu fikirler bize gösteriyor ki, var olan kapitalist sistem ortadan kaldırılmamış, aksine kapitalist sistemin açıkları kapatılarak sistemin daha düzgün işlemesi sağlanmıştır. Buna rağmen, yine de sosyalist bakış açısına sahip olduğunu söyleyebilmekteyiz. İşçi sınıfı hakları ve siyasi müdahaleler gibi kapitalist düzenin aksayan yönlerini kapatmaya çalışması, bu durumun göstergesidir (Göktaş, 2019: 48). Ayrıca bu dönem, refah devletinin daha büyük kitlelerce kabul edildiği ve yayıldığı dönem olarak kabul edilmiştir. 1975’e kadar devam eden bu dönemin en göze çarpan noktalarına bakacak olursak; büyüme ve refah oranlarında normalin üzerinde bir artışın, devletin müdahalesinden kaynaklı olmasıyla birlikte, devletin müdahale etmesinin ne kadar gerekli olduğunu da gözler önüne sermektedir. Birçok ülke; iş kazası, ölüm ve yaşlılık gibi sosyal problemlerin çözümü aşamasında daha kudret sahibi olabilmek için sosyal yardım ve sigorta sistemi kurmuştur (Yay, 2014: 25).

Aşağıdaki Tablo 1.2’ye bakacak olursak, refah devletinin temellerini oluşturan sosyal sigorta alanlarıyla birlikte Avrupa ülkelerinin ve ülkemizin önemli sigorta kalemlerinin ilgili alanlardaki çıkan kanunların yılları belirtilmiştir. Bu tablo, sosyal refah devleti anlayışının gelişim aşamalarını ve sosyal sigorta

alanlarında atılmış adımları göstermektedir. Her ülkenin kendine has sosyal sigorta sisteminin oluşturulduğu bu süreçler, refah devletinin zaman içinde hangi aşamalarla şekillendiğini ve evrildiğini anlamamıza yardımcı olmaktadır.

Tablo 1.2. Refah devletinin temelleri

Ülkeler İçin Başlangıç Yılı	Almanya	İngiltere	İsveç	Fransa	İtalya	ABD	Kanada	Türkiye
Sosyal Sigorta Alanları								
Hastalık Sigortası	1883	1911	1910	1939	1943	-	1971	1945
İş Kazaları	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930	1945
Yaşlılık Sigortası	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927	1950
İşsizlik Sigortaları	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940	1999
Aile Yardımları	1954	1945	1947	1932	1936	-	1944	1971
Sağlık Sigorta ve Hizmetleri	1880	1948	1962	1945	1945	-	1972	2012

Kaynak: (Özdemir, 2007: 150).

Tablo 1.2'ye bakıldığında, ülkemizin, bütün sigorta alanları açısından diğer ülkelere göre daha geç adımlar attığı görülmektedir. Bunun sebebi, ülkedeki sosyal sigorta sisteminin düzenli hale gelmesinin gecikmesinden kaynaklıdır.

Bunlara ek olarak, Avrupa ülkelerinin bazılarında, dönemin şartlarından etkilenilmesiyle birlikte, birçok kanun yürürlüğe girmiştir. 1919 yılında Almanya'da çıkarılmış olan “Weimar Anayasası” bu alandaki bütün ihtiyaçlara cevap veren eksiksiz olmaya yakın bir anayasa olarak görülmektedir. Bu anayasanın özelliklerinden bazıları şunlardır:

1. İşçi ve işveren arasında önemli bir bağ oluşturmakta ve bu bağın güçlendirilmesini desteklemektedir.
2. Meslek grupları, aile, sağlık, çalışma koşulları ve eğitim hakkı gibi önemli haklar güvence altına alınmıştır.
3. Orta sınıflı oluşturan kimselerin haklarının korunması ve özen gösterilmesi hususuna dikkat edilmiştir.
4. Ayrıca yasada açıkça belirtilen esaslara göre “Adalet ilkeleri ve çerçevesine göre oluşturulan bir ekonomik hayatın insan yaşamında yer bulması” ibaresi bulunmaktadır. Bu anayasa, sonraki dönemlerde Almanya'daki 1949 yılında çıkarılmış olan Anayasa tarafından da

benimsenmiş ayrıca 1958 Fransız Anayasası, 1947 İtalyan Anayasası tarafından da kabul görerek uygulanmıştır (Bulut, 2003: 177).

Avrupa’da gerçekleştirilmiş olan bu gelişmelerin devamında, dünya ekonomisinin yeni bir düzene geçerek farklı bir sistem oluşturulması gerektiği gün yüzüne çıkmıştır. Oluşturulması gereken bu sistemin ana kuruculuk görevi güçlü ülkelerle birlikte yapılmak zorundaydı. Bu kurucular, ABD ve İngiltere olmuştur. ABD’nin New Hampshire eyaletinde bulunmakta olan “Bretton Woods” kasabasında, 44 ülkenin katılımıyla gerçekleştirilen ve kabul edilen “Bretton Woods Antlaşması”, bu sistemin ana etmenlerinden oluşmaktadır. Bu antlaşmayla birlikte, “International Monetary Fund” (IMF) ve “International Bank for Reconstruction and Development” (IBRD) yani Dünya Bankası kurulmuştur. Bu sistemin amacı, ABD dolarının para rezervinin küresel boyutta bir kabul görmesiyle birlikte, ABD’nin hem ekonomik hem siyasi açıdan konumunun daha yüksek mevkilere getirilmesidir. Ticaretin dünya çapında bir dirlik ve düzen içinde gerçekleştirilmesi için ise, “General Agreement on Tariffs and Trade” kısaca (GATT) isimli “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması” kapsamında ana hatlar belirgin hale gelmiştir (Bayraktar, 2012: 256).

Bu dönemin oluşumundaki büyük bir öneme sahip olan başka bir nokta, uluslararası belgeler ve kuruluşlardır. Örnek olarak; 1941 tarihindeki “Atlantik Pakı”, 1944 tarihindeki “Philadelphia Bildirgesi”, 1948 tarihindeki “İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi”, “Uluslararası Çalışma Örgütü” nün başta 102 sayılı “Sosyal Güvenliğin Asgari Normları Sözleşmesi” olmak üzere çeşitli sözleşme ve tavsiyeleri, “Avrupa Sosyal Şartı”, “Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi” vb. gösterebiliriz. Dönemin şartlarında refah artışı açısından atılması gereken bazı adımlar gerekmektedir. İlgili sözleşme ve kuruluşlar bu adımların atılmasındaki düzenin oluşum aşamasını hızlandırmış toplumların yeni düzene alışmasını kolaylaştırmıştır (Rakıcı, 2016: 139).

Ülkemizde ise, bu dönemde siyasi ve ekonomik yönden birçok değişiklik meydana gelmiştir. Siyasi açıdan bakacak olursak; 1946 yılında tek partili dönemden çok partili parlamenter düzene geçiş yapılmıştır. 7 Ocak 1946 yılında kurulmuş olan “Demokrat Parti”, 14 Mayıs 1950 tarihinde iktidara gelmiştir. İktidarın değişimi birçok değişimin de öncüsü olmuştur. Öncelikle halk yönetimde söz sahibi olmakla birlikte, devletin birçok korumacı nitelikte olan ekonomi politikaları gözden geçirilmiştir. Korumacılığın yerini serbestleşme olarak, dış

pazarlara açılma adımları da Cumhuriyet tarihinde ilk olarak bu dönemde gerçekleşmiştir (Boratav, 2016: 95-96). Ekonomik açıdan bakacak olursak, ülkemizdeki ilk ve en büyük devalüasyon yine bu yılda gerçekleşmiştir.

1946 yılında ayrıca “İvedili Sanayi Plânı” hazırlanmıştır. Bu plânın amacı, öncelikle kendinden önceki dönemlerde oluşturulmuş olan plânların devamı niteliğinde olması ve sanayileşmeyi merkezileştirme politikaları barındırması niteliğindedir. Sanayileşme kavramının modernleşmeyle aynı değer taşıması özelliğiyle bilinen bu plânın, liberal politikalarla ilişkilendirildiği görülmüştür. Plân, aynı dönemde pek varlık gösterememiştir. Bunun sebebi ise, plânın beklentilerin altında kaldığı ve değişken durumlara uygunsuz olduğu kanısına varılmasıdır. 1947 yılında durum değişikliklerine daha uygun şekilde dizayn edilmiş olan “Vaner Plânı” hazırlanmıştır. Bu plânlama, uygulamaya konulmamış olsa bile bu dönemin kalkınma anlayışı açısından bir örnek temsil etmektedir. 1950 yılında herhangi bir plânlama mevcut değildir. 1960’lı yıllarda ise, 1961 Anayasası’nda artık plânlama kanun hükmü olarak nitelendirilmeye başlanmıştır (Erat ve Arap, 2016: 151). Yine 1960’lı yıllardaki önemli gelişmelerden biri ise 30 Eylül 1960 yılındaki kanunla yürürlüğe giren ve 5 Ekim 1960 yılında kurulan “Devlet Plânlama Teşkilatı”dır. Aynı dönemde, Türkiye kalkınma plânlarının başlangıç tarihi de yine bu döneme dayanmaktadır. Buradaki bahsedilen kalkınma plânları, 5 yıllık olarak oluşturulmaktadır. 1945- 1975 yılları arasında 3 tane kalkınma plânı mevcuttur. Bunlar:

1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (BBYKP), (1963–1967),
2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı (İBYKP), (1968-1972),
3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plânı (ÜBYKP), (1973-1977) olarak karşımıza çıkmaktadır.

BBYKP’da belirtildiği gibi, Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin, hayat standartlarının yüksek seviyelere erişmesi, ancak uzun ve sistematik olan bir sürecin devamlılığın sağlanıldığı takdirde gerçekleştirilecektir. Bu sürecin gerçekleştirilme aşamasında ise, ulaşılması gerekmekte olan hedeflerin ve hedeflere ulaşmayı sağlayacak kaynak ve araçların uzun bir zaman penceresi içinden bakmak gerekmektedir. Ayrıca, ilgili kalkınma plânları hazırlanırken, bu perspektifin dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. İlerleyen süreçte, gelecekteki 15 yıllık hedeflere bakacak olursak; Türkiye’nin kalkınma açısından süreklilik sağlayabilmesi için, gerekli olan her koşulda yeterli sayıda ve üstün nitelikte ilim

insanı ve teknik uzmanların yetişmiş vaziyette bulunması gerekmektedir. Ayrıca; %7’lik bir gelişme hızının sağlanmış olması, istihdam problemlerinin ortadan kaldırılmış olması, dış ödeme dengesinin sağlanmış olması ve bu hedeflerin sosyal adalet ilkelerine göre gerçekleştirilmiş olması gerekmektedir (DPT, 1963: 33).

Aşağıdaki Tablo 1.3’e baktığımızda BBYKP doğrultusunda yapılmış olan yatırımlar görülmektedir.

Tablo 1.3. Gayri safi yatırımlar (1961 fiyatlarıyla-milyon TL)

	1963	1964	1965	1966	1967	Toplam
Tarım	1213,2	1712,2	2182,0	2590,0	2851,0	10548,4
Madencilik	457,8	735,2	794,6	809,9	435,5	3233,0
İmalât Sanayii	2166,3	2359,9	2276,9	1726,4	1559,7	10089,2
Enerji	706,4	850,0	1057,9	1233,5	1286,2	5134,0
Ulaştırma	1298,0	1355,9	1482,3	1851,9	2171,3	8159,4
Hizmetler	581,0	426,1	637,0	1030,0	1291,8	3965,9
Konut	2085,0	2229,0	2390,0	2594,0	2818,0	12116,0
Eğitim	660,0	783,0	795,0	836,0	1153,0	4227,0
Sağlık	200,5	230,1	278,2	320,2	317,9	1346,9
Turizm	145,5	148,2	164,7	175,6	193,0	827,0
Toplam	9513,7	10829,6	12058,6	13167,5	14077,4	59646,8

Kaynak: (DPT, BBYKP: 137).

Tablo 1.3’teki verilere bakıldığında, ilgili yıllarda ağırlıklı olarak tarım, ulaştırma, imalât sanayii ve konut sektörlerinde yatırımlar yapıldığı görülmüştür. Dönemin şartlarına göre bu tarz ana ihtiyaç kalemlerinin payının fazla olması olasıdır.

İBYKP incelendiğinde, daha çok sanayileşme ve dış ticaret dengesi gibi konuların asıl amaç olarak belirlendiği görülmektedir. Türkiye sanayisinin, uluslararası ticaret aşamasında rekabet kabiliyetine henüz sahip olmadığı için ve aynı zamanda dış ödeme dengesinin istikrarlı bir yapıya sahip olmaması, bu dönemdeki sanayiye verilen önemin ne kadar hayati olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca, burada kalkınmayla birlikte meydana gelen refah artışını topluma yansıtarak, sosyal ve mali açıdan gelişme hedeflenmektedir. Ancak, nüfus artış hızındaki sürekli artıştan ötürü yani herhangi bir azalma meydana gelmemesi, kişi başına düşen milli geliri de azaltmakta ve Türkiye’yi düşük düzeydeki ülkeler sınıfına dâhil etmeye devam etmiştir. Bu dönemde gerçekleşen

1971 yılındaki askeri muhtıradan dolayı siyasi düzen alt üst olmuş, istikrar plânları hedeflerinden uzaklaşmak durumunda kalmıştır (Çinar, 2018: 75).

Özetle, sosyal refah devletinin gelişim süreci ve görevlerine baktığımızda; refah devleti olgusunun, sanayileşmeyle birlikte ortaya çıkan haksızlık ve eşitsizliklere karşı oluşmuş eleştiriler sebebiyle var olduğu görülmektedir. Ayrıca devletle toplum arasındaki bağın kuvvetlenmesi ve sosyal gruplar arasındaki tatmin seviyesi farkının sıfıra indirilmesini amaçlandığı ve bu görevlerinin yerine getirilme aşamasında ilerlemeyle birlikte hep birlikte gelişim gösterdiği gözlenmektedir (Tuz, 2010: 45).

1.4.4 1975 Sonrası Dönem

1975 yılından itibaren refah devleti anlayışı açısından, artık bir devrin sonuna geldiğini ve bu sürecin herhangi bir şekilde devamının sağlanamayacağını savunan görüşler vardır. Bir kısım düşünürlere göre de refah devleti anlayışının ve uygulamalarının herhangi bir sektöre uğramadığı çünkü hâlihazırda elde edinilmiş olan hakların geri verilemeyeceği düşünülmektedir. Ayrıca, bu haklardan mahrum bırakılmanın mümkün olmadığı görüşü hakimdir (Özdemir, 2007: 153).

1945-75 arası iktisadi dönemde, birçok önem arz eden gelişme meydana gelmiştir. Savaşların ortaya çıkardığı buhran ve eksiklikler, kapitalizmle birlikte azaltılmış ve refah devleti daha da gelişmiştir. Buna göre kapitalizm; sosyal açıdan olumsuz herhangi bir durumun tekrar yaşanmayacağını ve sürekli refah seviyelerinde ilerleme olacak gibi görünmektedir. Ancak kapitalizm, her zaman düşük güven oranına sahiptir. Bu yüzden kapitalizmle birlikte refah devleti de krize girmiştir (Bayraktar, 2012: 257). İlgili yıllarda, bütün dünya düzeninde değişiklikler meydana gelerek siyasi, kültürel, ekonomik ve sosyal açıdan farklı düzenler ortaya çıkmıştır. Bu değişikliklerin ve dönüşümlerin tamamı küreselleşme olarak adlandırılmıştır. Aynı dönemlerde devletlerin sosyal uygulamaları, önem teşkil etme yeteneğini kaybetmekle birlikte geriye doğru bir ilerleme sürecine girilmiştir. 1970'li yılların ortalarına ve sonlarına doğru, devletlerin sosyal açıdan harcamalarında çok yüksek yüzdeler barındıran artışlar görülmüştür. Ayrıca, kamu harcamalarının arttırılması düşüncesi tamamen ortadan kalkmış ve harcamaların kemer sıkma politikası izlediği görülmüştür (Karabulut, 2021: 13). Refah devletinin kendi bünyesinde oluşan sorunların ana nedeni, izlediği politikalarla toplumun beklenti içine girdiği sosyal refah

düşüncesinin örtüşmemesidir. Refah devletinin evrenselliğinin tabanına bakacak olursak, sanayi devrimindeki işçilerin uğradığı haksızlıklara cevap olarak ortaya atılmış bir terimdir. Zaman içinde bu işlevi yetersiz kalmış, daha başka işlevler eklenmesi gerekmiştir. Bundan dolayı, ortaya çıkan tabloda birçok kriz meydana gelmektedir. Çünkü bireylerin istekleri ve ihtiyaçları sürekli değişmektedir. Çevre faktörlerinin değişmesiyle birlikte yaşam ve iş koşullarındaki taleplerin gerçekleştirilememesi gibi problemler bu dönemde yoğun bir şekilde kendinden bahsettirmiştir (Kazmacı, 2023: 57). Bütün bu problemler ve çözümlerin devamında elimizdeki sonuçlara bakacak olursak; refah devletinin sağlanması aşamasında ortaya çıkan sosyal maliyetler ve sosyal refah devleti uygulamalarının artık bir denetime ihtiyacı vardır. Bununla birlikte, birçok devlet bu konuyla ilgili tedbirler meydana getirmiştir. Bu tedbirler, vergi politikaları, finansal ve beşerî faktörler açısından önemli şartlar içermektedir (Yay, 2014: 26).

1.5 Sosyal Refah Yaklaşımları

Literatüre bakacak olursak, bütün kitlelerin kabul ettiği iki tane yaklaşım bulunmaktadır. Bunlar “Faydacı Ahlak Yaklaşımı” ve “Rawls Yaklaşımı” olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu yaklaşımların amacı, sosyal refahın nasıl ortaya çıkarılacağını açıklamakla birlikte, elde edilirken hangi faktörlerin hesaplanması gerektiğini de sorgular.

1.5.1 Faydacı Ahlak Yaklaşımı

Bu yaklaşımın kökenini oluşturulmasındaki en büyük pay “Jeremy Bentham”’a aittir. Bentham’a göre ahlak, memnuniyet duygusuyla ilişkilidir ve evrensel bir durumdur. Ayrıca, acı iyi bir şey değildir. İnsan acıdan uzaklaşmalı ve haz duygusuna ulaşmalıdır. Bu iki duygu başka bir görev ya da mana içermemektedir. Olması gereken şey, en fazla nüfusun haz duygusu içerisinde olmasıdır (Aktan, 2009: 23). İnsanın elde ettiği haz duygusu ya da acı duygusu, insanoğlunun yapması veya yapmaması gerektiği şeyin ne olduğunun temelini oluşturmaktadır. Buna göre, insanın yapacağı her işin özünde bir sebep ve sonuç bulunmakla birlikte, konuşulan bütün sözler ve zihindeki bütün düşüncelerin temelinde de bu bakış açısı yatmaktadır. Burada bahsettiğimiz fayda ilkesinin çatısı, bireyin mutluluk duygusundaki artış ve azalıştan oluşmaktadır. Bununla birlikte, bu mutluluğun artışı veya azalışındaki her türlü fiil ve tavırlardan meydana gelmektedir. Burada, yalnızca bireylerin tavır ve fiillerinden bahsedilmemektedir. Ayrıca, devletlerin ve hükümetlerin de davranışları

kastedilmektedir. Yani toplum faydasıyla birlikte çıkarları da gözetilmektedir (Bentham, 2017: 17-18).

Teorinin çatısı, ahlak konusuyla birlikte ortaya çıkmıştır. Faydanın verimli bir koşullarda sağlanabilmesi için toplumu oluşturan bireylerin faydasında da artışla birlikte, sosyal faydanın yükselmesi hedeflenmiştir. Toplumu oluşturan bireylerin haz duygusu ve rahatlığının toplamı, bütün toplumun refahının seviyesi olarak nitelendirilmektedir (Karabulut, 2021: 23). Bu maddeyi formüle ettiğimiz zaman karşımıza şu şekilde çıkmaktadır:

W: Toplam Refah,

U: Fayda,

$U_1, U_2, U_3, \dots, U_n$ gibi değerler ise farklı kişilerin faydalarını ifade edecektir.

Bu formülün gösterimi $W=U(U_1, U_2, U_3, \dots, U_n)$ şeklindedir.

Toplumdaki bireylerin elde ettikleri faydaların sonuçları, uygulamaya konulmakta olan bazı politikalara göre, bireysel refah açısından olumlu veya olumsuz olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada W değerinin içeriğini oluşturan toplam refaha bakacak olursak eğer; refahı artan kesimdeki bireylerin sayısı refahı azalan kesimdeki bireylerin sayısından yüksekse W değeri yani toplam refah artış olmuş olacaktır. Bununla birlikte, kabul edilebilirlik açısından uygulanmaya konulan politika refah açısından başarılı olarak kabul edilecektir (Kenanoğlu, 2016: 12).

Bentham'ın hedefi olan bu husus eğer gerçekleşmişse, memnun edici bir durumdur. Toplum refahının sağlanması için dışarıdan herhangi bir duruma karışılması mümkün değildir. Bu müdahale eğer gerçekleşirse, o halde toplumun içindeki bireyler arasında adaletsizlikler ortaya çıkaracaktır. Ayrıca, bu eşitsizlikler yasal hale gelerek, içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Bireylerin, kendileri için en iyi malı ve hizmeti temin edebilecek durumda olduğu kabul edilmektedir. Dışarıdan müdahale birey için iyi olanı yok eder düşüncesi hakimdir.

1.5.2 Rawls Yaklaşımı

Rawls'a göre, bir teorinin zarif ve iktisadi açıdan uygun olması, o teorinin geçerlilik sürmesi için yeterli değildir. Bunlara ek olarak teori, öncelikle doğru olmalı, eğer doğru değilse reddedilmeli veya yeniden düzenlenmelidir. Kanunlar ve kurumlar için de yine aynı düşünce yapısı geçerlidir. Rawls'a göre, toplumdaki

bir kişinin refahının ve beklentilerinin artmasıyla birlikte, diğer bir kişinin refahında ve beklentilerinde herhangi bir düşüşün yaşanmaması gerekmektedir. Eğer bu durum yaşanırsa, adaletin bütün toplumdaki üyelere ulaşması şartı ihlal edilmiş olmaktadır. Yapısal olarak bir kişinin refahı ve beklentileri artarken bir diğer kişinin de refahı ve beklentileri artması gerekir (Rawls, 1999: 61). Rawls'ın asıl amacı toplumsal altyapıyı geliştirmek ve bu gelişim aşamasında uyulması gereken kuralları bir bütün halinde bireylerin refahını maksimize etmek için sunmaktır. Bu altyapının en temel unsuruysa adalettir. Bundan dolayı adalet konusunda herhangi bir ödün verilmemesi gerekmektedir. Adil olmayan duruma adil olarak cevap verilmesi gerekir. Rawls'a göre adalet, toplumsal ve sosyal açıdan sağlanması gerekmektedir (Göktaş, 2019: 35). Ayrıca adalet, iki temel ilke üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar, “fırsat eşitliğinde adalet” ve “eşit temel hak ve özgürlükler” dir. Birinci ilkeye göre, mali ve toplumsal açıdan ortada bulunan herhangi bir eşitsizlik bir an önce ortadan kaldırılmalıdır. Bu konulardaki bütün olanaklar, toplumdaki en güçsüz en dezavantajlı halde bulunanların lehine olacak şekle çevrilmeli ve eşit fırsatlara sahip koşullara gelene kadar bütün mevki ve kurumlar açık hale getirilmelidir. İkinci ilkeye göre ise, toplumun bütün kesimlerini kapsayan liberal bir sistemin varlığıyla birlikte, bunun en geniş sınırlarda uygulanması şeklindedir (Özdemir, 2007: 76). Rawls'ın yaklaşımını matematiksel olarak gösterecek olursak;

$W = \text{minimum } (U_1, U_2, \dots)$ şeklinde toplumun refah seviyesi, en düşük bireysel refaha sahip olan kişinin refahına eşittir.

Burada ortaya konulması gereken konu, kötü durumda olan bireylerin durumunun daha iyi koşullara yükseltilmesidir. Bu durum gerçekleştiğinde, toplumun toplam sosyal refahı artmaktadır. Ayrıca durumu iyi olan kişilerin mevcut durumlarının, herhangi bir düzelme veya artışı, toplam refahı arttırmamaktadır. Asıl önemli olan konu, durumu kötü olan bireylerdeki iyileşmelerdir. Bu mevzu, “cehalet perdesi” olarak nitelendirilmektedir. Bunun sebebi ise, insanlar ilerleyen dönemlerde nasıl bir pozisyonda olacaklarını kestiremediklerinden, kötü durumda olmaları riskine karşı, toplumdaki en zayıf durumdakilerin iyileştirme ihtiyacı duyduğu belirtilmektedir (Kenanoğlu, 2016: 13).

Bu iki başlığı özetleyecek olursak Bentham'a göre adalet anlayışı, verim açısından herhangi bir bozulmaya neden olmamak zorundadır ve gelir eşitliği

birinci öncelik değildir. Rawls'a göre ise, toplumdaki en yoksul bireyin refahı amaçlanarak gelirin yeniden eşit bir şekilde dağılması gerekmektedir (Akkuş, 2022: 26).

1.6 Sosyal Refah Kriterleri

Literatüre bakacak olursak, sosyal refah kriterleri dönemin iktisatçıları tarafından ortaya çıkarılmasıyla birlikte genel olarak kabul görmüş ölçütlerdir. Bunlar: Pigou Optimumu, Pareto Optimumu, Kaldor-Hicks'in Telafi Kriteri ve Scitovsky İkili Kriteri'dir.

1.6.1 Pigou Optimumu

Pigou, refah ekonomisi başlığı altında en önemli isimdir ve bu konunun temelini atmakla birlikte öncüsü olarak anılmaktadır. Pigou optimumu, refah ekonomisi açısından toplumdaki refahın oluşturulmasında büyük bir yeri olan kriterdir. Pigou'ya göre refah ölçümü yani toplumsal refahın ölçümü, bireylerin refahları toplamına denktir. Düşük gelirli bireylerin refahlarında gözle görülür bir artışın olması için, milli hâsılda artış olması gerekmektedir. Toplanan vergilerin ödeme gücüne göre artan oranlı bir vergi sistemiyle toplanması gerekmektedir (Karabulut, 2021: 26). Ekonomik refahın bir kısmı doğrudan ya da dolaylı yollarla milli gelirle ölçülebilmektedir. Bireyler, maddi durumlarına göre mal ve hizmetlerden yararlanmakla birlikte bu durumdan dolayı tatmin duygusu yaşamaktadırlar. Bireylerin amacı, parasını ve dolayısıyla ekonomik refahlarını arttırmaktır (Pigou, 1920: 10).

Pigou'ya göre, refah ekonomisi ikiye ayrılmaktadır ve birinci kısım üretimle ikinci kısım ise dağıtımla ilgilidir. Birinci kısımda ele alınan önermeler: istihdamın teşvik edilmesi, fiyatların marjinal maliyete yakın seyretmesi hatta aynı olması gibi konulardır. Burada, bireyler her zaman daha fazlasını daha azına tercih etmektedir ve bireyler hizmetler hakkında tam bilgilidir. İkinci kısımda ise, iktisatçılar, siyasi amaçlar gerçekleştirilirken diğer alternatiflerdeki farklı avantajları da göz önünde bulundurmak zorundadır. Çünkü, hangi gelir dağılımı modelinin bireylerin refahını ve dolayısıyla toplumsal refahı maksimum seviyeye getirdiğine ekonomik açıdan karar vermek mümkün değildir. Tatmin açısından, her bireyin kapasitesinin eşit olduğunu varsayarsak, tam bir eşitlik olduğu zaman refah seviyesi maksimumda seyreder. Bu eşitlik bozulduğu anda, eşitliğin olduğu duruma nazaran herkesin daha mutlu olma ihtimali de mümkündür (Kaldor, 1939: 551). Burada Pigou'nun asıl incelemek istediği şey, toplumun bu iki farklı

durumdan hangisinin bireylerin tercihi açısından daha çekici olduğudur. Toplum, bu iki durumdan birisini seçerek refahını arttırıp, refahının üst seviyelerde kalmasını hedefler (Karabulut, 2021: 27).

1.6.2 Pareto Optimumu

Akımın temsilcisi olan Vilfredo Pareto, matematiksel iktisat alanında çalışmaları mevcut hem sosyolog hem de bir bilim insanıdır. Pareto'ya göre, toplumdaki milli gelir dağılımı piramide benzemektedir. Piramidin zirvesi, en yüksek gelirli birkaç aileden oluşmaktadır. Zirveden tabana doğru gelir düzeyleri de aynı orantıda azalmaktadır. Tabanı oluşturan kesim, en düşük gelirli kişilerdir. Kişisel farklılıklardan dolayı gelirin hiçbir zaman düzenli ve eşit dağıtılabilmesi mümkün değildir (Güngör, 2022: 53-54). Pareto'ya göre, en az bir kişinin durumunu daha iyi hale getirirken, en az bir kişinin durumunu kötüleştirmek gerekmiyorsa, o toplumun refah seviyesi en yüksek seviyededir ve piyasa açısından pareto optimumu gerçekleşmiştir. Ayrıca, bir malın üretimini azaltmadan diğer bir malın üretimini arttıramıyorsa aynı şekilde piyasadaki üretim de Pareto açısından etkin durumdadır (Rawls, 1999: 58). Pareto'nun optimum seviyeye gelmesi için bazı şartlar bulunmaktadır. Bunlar:

1. Ekonominin dışı kapalı olması,
2. Tüketicilerin bilgi açısından eksiksiz olması,
3. Devlet mallarının bulunmaması,
4. Üretimde içsel ekonominin mevcut olmamasıdır.

Bu maddelerin tamamı, Pareto'nun adeta kanunu gibidir. Herhangi birinin eksikliğinde piyasadaki etkinlik ortadan kalkmaktadır (Özcan, 2009: 14).

Pareto'nun amacı, piyasayı kullanarak toplumsal ve bireysel refahın maksimize edilmesidir. Pareto'nun, optimum hedefinin gerçekleşmesi için kaynakların verimli bir şekilde dağılmış olması gerekmektedir. Gelir dağılımında adaletin olma şartı yoktur, gelir adil şekilde dağılmasa bile Pareto optimumu gerçekleşebilmektedir. Bu durumun gerçekleşebilmesi için, yalnızca ekonomik etkinliğin olması yeterlidir. Ayrıca, zenginlerin refahındaki artışla birlikte, yoksulların refahında herhangi bir azalma olmadığında, toplam refahta artış olacağını savunmaktadır (Karabulut, 2021: 28).

1.6.3 Kaldor-Hicks'in Telafi Kriteri

1939 yılında Nicholas Kaldor tarafından yayınlanan "Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility" isimli makaleyle ortaya

ıkan bu kriter, daha sonrasında aynı senede John Richard Hicks tarafından da desteklenmiştir. Bu kritere göre, bireylerin bir kısmı kazanç elde ederken diğerk bir kısmı zarara uğramaktadır. Kazanç sağılayan bireyler, zarardaki bireylerin zararlarını parasal olarak ödeme ihtimalini göze aldıktan sonra bile kr durumu devam ediyorsa, sosyal olarak denge mümkün olabilmektedir. Bu kriterde, Pigou ve Pareto gibi toplumdaki bireylerin hepsinde bir kazancın olması söz konusu değıldir (Iştır, 2022: 29). Kaldor, çiftçileri korumak amacıyla çıkarılmış olan tahıl yasalarının yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte, bu konuyu ele almış ve şöyle dile getirmiştir: Bu yasanın kaldırılmasının etkileri iki maddeyle özetlenebilmektedir. Birinci olarak, tahıl fiyatında ani bir düşüş yaşanmasıyla birlikte, ortadaki aynı gelir daha yüksek bir reel geliri temsil etmektedir. İkinci olarak, gelir dağılımda adaletsizlikler ortaya çıkar ve toprak sahibi olan bireylerin gelirleri eskiye nazaran oldukça düşüş içinde olur. Bununla birlikte, diğerk üretici bireylerin gelirinde yükselme meydana gelir. Toplumu oluşturan bireyler içindeki bu gelir değışikliğı, bazı kesimdekilerin gelirleri düşerken bazılarının yükseldiğı için, gelir dağılımında herhangi bir adaletsizliğın olmadığını göstermektedir. Gelir elde eden bireylerin, gelir kaybeden bireylere, ortada oluşabilecek herhangi bir refah kaybını önlemek için parasal yardım yapması gerekmektedir. Burada devlete düşen görev, gelir dağılımında adaleti sağılamakla birlikte, geliri düşen toprak sahiplerinin zararlarını tazmin etmektir. Bu tazminatı da geliri artan kesimden kesilecek olan vergiyle finanse etmelidir. Bu şekilde, toplumdaki her bir birey aynı şekilde eskisi gibi finansal açıdan iyi duruma gelir.

Kaldor'un teorisini kanıtlamak için, toplumun geri kalanının eskiye nazaran daha iyi durumda olması yeterli olmasıyla birlikte, zarar görenlerin tazminatları hiç denmese bile bu durum değışmeyecektir. Ticaret serbestisi olması durumunda, zarardakilere tazminatın verilip verilmemesinin gerekliğı, ekonomistlerin üzerine kafa yormasını gerektiren politik bir problemdir (Kaldor, 1939: 550-551). Bu ilkeyi özetleyecek olursak, teorik olarak mantık çerçevesinde gerçekleşebilir gzkmesiyle birlikte, gerçekçi bir pencereden bakıldığında, maalesef mümkün görünmemektedir. Burada vaat edilen tazminat olayı, teorik boyutta kalmış ve varsayım olarak gözükmeye devam etmiştir. Ayrıca, gerçekten bütün bireylerin zararını tazmin edecek bir telafinin imknsız olması, teorisinin altyapı açısından büyük eksikliklerinden birini bizlere göstermektedir (Kenanoğlu, 2016: 21).

Kaldor'a göre, eğer bazı ekonomi politikaları ülke açısından ekonomik verimliliği üst düzeye çıkartıyorsa, bir iktisatçının görevi de ne olursa olsun bu ekonomik politikaları desteklemektir. Bu durumda, zarar edenlerin etmiş olduğu zararlar tazmin edilmese bile bu politikalar desteklenmelidir. Kaldor'un düşünce yapısına göre, ekonomi politikası değişikliği açısından verilen bütün kararların iki ayrı boyutu mevcuttur. Bunlar:

1. Değişikliğin yapılıp yapılmaması açısından hükmedilen ekonomik karar,
2. Politika değişikliği sonucunda, zararlıların elde ettiği zararın tazmin edilip edilmemesi hususundaki siyasi karardan oluşmaktadır (Scitovsky, 1951: 309).

Sonuç olarak Kaldor ve Hicks, ekonomi politikasında gerçekleşmiş olan bir değişimin; toplumu oluşturan bireylerin hepsinin kazançlı olmaması halinde, hatta bazı bireylerin değişimden sonra zarar görmüş olmaları halinde bile, bu değişimin toplumun genel refahını arttırdığını savunmuşlardır. Ayrıca değişim, zorunluluk esasıyla değil gönüllülük esasıyla gerçekleşecektir. Bu hususta, kâr edenlerin, zarar edenleri değişime ikna etmeleri de gerekmektedir.

1.6.4 Scitovsky İkili Kriteri

“Tibor Scitovsky”nin 1941 yılında Kaldor ve Hicks'in düşünce yapılarından yola çıkarak ortaya çıkardığı kriter olarak literatürde yerine almıştır. Scitovsky açısından, bu kriterlerin dinamikleri oluşturulurken, diğer refah kriterlerine baktığımızda aralarında çelişki olduğu görülmektedir. Buna göre, mevcut bir Pareto optimumu bulunan toplumda, iktisat politikaları değişikliği nedeniyle başka bir Pareto optimum dengesine geçildiğini varsayalım. Bu durumda, refah artışının söz konusu olabilmesi için, refahı artan kesimdekilerin elde ettiği artışın, refahı azalan kesimdekilerin elde ettiği azalmadan fazla olması asla yeterli değildir. Bu kritere ilave bazı etmenler de söz konusu olmak zorundadır. Bunlar:

1. İktisat politikası değişikliğinin gerçekleşmesi için, refahı artan kesimdeki kişilerin, refahı azalan kesimdeki kişileri ikna etmesiyle gerçekleşmesi,
2. Refahı azalan kesimdekilerin, refahı artan kesimdekileri, politika değişikliğinin gerçekleşmemesi konusunda ikna edememesi gerekmektedir. Scitovsky'e göre sosyal refah artışı için, bu iki kriterin

bir arada olması gerektiğinden dolayı, bu kritere “İkili Kriter” ismi konulmuştur (Güney, 2013: 93).

Toplumu oluşturan bireyler arasındaki fayda karşılaştırmalarının mümkün olmadığı düşüncesi, dönemin düşünürleri arasında kabul edilen bir durum hâline gelmiştir. Bir diğer görüşe göre, iktisatçının bireyler arasında karşılaştırma yapma yetkisi bulunmamaktadır. Bu yüzden, insanlar arasında iyi duruma düşenler ve kötü duruma düşenler olarak sınıflandırmanın gerektiği herhangi bir politika değişikliği hakkında iktisatçının yorum yapmaması gerekmektedir. Bu sayede iktisat biliminin ilmi açıdan objektif özelliği yitirilmemiş olur (Scitovsky, 1951: 304).

1.7 Sosyal Refah Fonksiyonları

Refah devletinin, daha önce de belirttiğimiz üzere birden çok tanımı yapılmaktadır ve günümüzde hâlâ bir fikir birliği sağlanmış değildir. Ancak, bu kavramların hepsinde ortak bir amaç mevcuttur. Buna göre, devlet toplumu oluşturan bireyler arasındaki eşitsizlik ve farklılıkları ortadan kaldırma içgüdüleriyle, birtakım önlemler ve yaptırımlar üretmek zorundadır. Bununla birlikte refah devleti anlayışı, bu üretmek zorunda olduğu konular üzerinde kafa yorarak bireyleri koruma altına almakla yükümlüdür. Bunu sağlamak için, bazı fonksiyonlar üretilmiştir. Ayrıca refah devleti, her toplumun farklı ihtiyaçları olduğundan, her ülkenin de ona göre listesini oluşturması gerekmektedir. Bu liste içinde olması gereken maddeler şunlardır; toplumu oluşturan her sınıftan insanın korunması, hayatını idame ettirme konusunda gerekli olan mesleki açıdan bilgi ve çalışma koşullarının belirli düzeyler altında kalmaması, ihtiyaç sahibi olan kesimlere sosyal güvenlik kanadıyla destek olunması şeklindedir. Devlet, sosyal refah devleti anlayışı açısından bu maddelerdeki hizmetleri karşılamakla yükümlüdür (Özdemir, 2007: 21-22).

Refah devletini anlayışının betimlenmesi dörde ayrılmaktadır. Bunlar; müdahaleci devlet, düzenleyici devlet, girişimci devlet ve yeniden dağıtıcı devlettir. Müdahaleci olarak, piyasa başarısızlıklarını telafi eder ve bunlardan dolayı ortaya çıkan problemlerin çözümünde rol oynar. Düzenleyici olarak, piyasadaki emeğin ücretinin düşmesini önlemekle birlikte, toplumun sosyal riskler karşısında yanında olarak, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerini aksatmadan sunmaktır. Gelirin yeniden dağıtılması, devletin gelirin paylaşımındaki adaletsizlik ve dengesizliklerin giderilmesi amacıyla, vergi

politikaları ve transfer harcamaları gibi unsurlarla müdahalede bulunarak, aktif bir şekilde toplumu düzenlemektedir. Son olarak girişimci anlayışa göre, kamusal mal ve hizmetlerle birlikte, özel sektör mal ve hizmetlerin de üretiminde faaliyet göstermekle yükümlüdür. Bütün bireylere en az asgari düzeyde hayat koşulları ve gelir sunmak için çalışır ve tedbirler uygular (TÜSİAD, 1995: 73-74).

Aşağıdaki Tablo 1.4'te görülebileceği gibi, refah devleti anlayışının uygulama aşamasında bir araç olan sosyal refah sağlayan kurumlar ve fonksiyonları yer almaktadır. Her kurum, kendi görevini dönemin koşullarına göre ifa ederek, sosyal refah devleti anlayışı sürdürmek amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Buna göre, refah devletinin fonksiyonel açıdan oldukça kapsamlı olduğu ve herhangi bir bireyin bu kapsamın içindeki konulardan hiçbirinden eksik kalmaması önem arz etmektedir. Bu kurumlar, birbiriyle ortak çalışıp ortak bir amaca hizmet etmekte ve toplumun birlik beraberliğine ayrıca katkıda bulunmaktadır.

Tablo 1.4. Sosyal refah sağlayan kurumlar ve fonksiyonları

Sosyal Politika Kurumları	Türleri	Temel Fonksiyonları	Sosyal Fonksiyonlar
Sivil Sektör	Aile, akraba, arkadaş, komşu	Üreme, sosyalleşme, koruma, dostluk, manevi destek	Bağımlı aile üyelerinin bakımı, aile içi mali destek
Din	Dini kurumlar	Ruhi gelişme	Bağlılarına refah, sağlık, eğitim, sosyal hizmetler sağlamak ve danışmanlık hizmetleri
Gönüllü Sektör	Gönüllü kuruluşlar, gruplar	Karşılıklı yardım, insan sevgisi, yardımseverlik	Kendi kendine yardım, gönüllülük, topluma yönelik sosyal hizmetler
Kamu Sektörü (Merkezi ve Yerel Yönetimler)	Merkezi Yönetimler ve yerel yönetimler	Toplumsal amaçlarla kaynakların yönlendirilmesi ve dağıtılması	Yoksulluğun önlenmesi, ekonomik güvenlik, sağlık, eğitim ve konut hizmetleri
Özel Sektör (Piyasa)	Üreticiler(işletmeler) ve tüketiciler(aileler)	Mal ve hizmetlerin değişimi	Mal ve hizmetlerin ticari sosyal refahı
(İşyerleri)	İş organizasyonları	İstihdam	Ödenekler

Kaynak: (Özdemir, 2007: 351).

Sosyal refahın bir diğer fonksiyonu, piyasa düzeni fonksiyonudur. Devlet, gerektiğinde özellikle durgunluk zamanlarında, sosyal politikalarla piyasa müdahalesinde bulunarak piyasadaki dengeyi oluşturmaktadır. Bu harcamalar,

kriz dönemlerinde yapılmakla birlikte, krizin etkilerini ortadan kaldırma konusunda da bir nebze etkili olacaktır (Şanlıoğlu, 2016: 166).



İKİNCİ BÖLÜM

2. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ

2.1 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Tanımı

Öncelikle teşebbüs kelimesinin tanımına bakacak olursak, belirli bir tutar karşılığında satış yapmak üzere üretilmiş olan mal, hizmet veya fonun; kâr veya diğer şekillerde fayda sağlaması için üretilmesidir. Ayrıca teşebbüsler, hukuki ve mali kişiliğe sahip olmakta ve devamlı hizmet gösteren örgüt niteliği taşımaktadır.

Teşebbüsler, bazı önemli özelliklere sahiptir. Bunlar:

1. Amaç açısından özel ve kamu teşebbüslerinde farklılıklar mevcuttur. Özel teşebbüslerde amaç kâr, saygınlık ve topluma fayda olarak sıralanabilir. Kamu teşebbüslerinde ise asıl amaç; kamu faydası gözetilerek hizmet, ülke kalkınmasındaki artışın sağlanması, kamu hizmetlerinde iyileştirmeler olarak nitelendirilebilir.
2. Ekonomik açıdan bir birim olarak nitelendirilmektedirler. Buna göre de şahsına ait mal varlıkları bulunmaktadır.
3. Hukuki nitelik taşıyan teşebbüslerin, sahibinden farklı olarak bir kişilikleri vardır ve faaliyetlerini bu kişilik adı altında yürütmektedirler. Aynı zamanda, bu kişiliğe göre de bazı sorumlulukları ve hakları bulunmaktadır.
4. Özel teşebbüsler, maliyet altında satış açısından, kısa vadede satış yapabilseler bile, uzun vadede satış yapma isteği taşımazlar. Kamu teşebbüsleri, her hâlükârda maliyetin altında satış yapabilme yeteneğine sahiptir ve satış yaparlar.
5. Teşebbüs; araç, gereç ve insandan oluşan bir örgüt olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ürünün ortaya çıkış aşamasında, makinelerin iş gücüyle bir araya gelmesi gerekmektedir (Baklacioğlu, 1976: 1-2). Teşebbüsler, yukarıda belirtilen özelliklere sahip olmakla birlikte, topluma birçok açıdan katkıda bulunmaktadırlar. Özellikle, piyasa mekanizmasının oluşturulması ve dengeli hâle getirilmesi, ülke ekonomisi açısından da oldukça gereklidir.

Teşebbüsler, fonksiyonel açıdan da bazı temel özelliklere sahiptir. Kamu teşebbüslerinin belirli başlı fonksiyonlarına değinmemiz gerektiğinde karşımıza şunlar çıkmaktadır:

1. Kamu teşebbüslerinin temel fonksiyonu, mal veya hizmet üretimiyle birlikte fonlar sağlamak ve bunların satışını yapmaktır.
2. Yatırım yapma yükümlülükleri vardır. Bir ülkede bulunan ileriye dönük üretken bütün yatırımlar teşebbüsler tarafından yapılmaktadır.
3. Tasarrufları teşvik etmektedirler. Bunu gerçekleştirmek için, sermayeyle birlikte, uzun ve orta vadeli borçlara girmektedirler.
4. İş gücüne daha fazla üretim yapma potansiyeli sağlamaktadırlar. Bununla birlikte daha fazla gelişim meydana gelmektedir.
5. Toplumsal refahın gelişimini destekleme içgüdüleri bulunmaktadır. Bu amacı gerçekleştirirken, yeni mallar ve yeni üretim yöntemleri meydana getirmektedirler. Bununla birlikte, mali ve tekniksel açıdan birçok gelişime katkı sağlamaktadırlar.
6. Gelir dağılımının etkin bir şekilde gerçekleştirilmesinde rol üstlenirler. Bu rolü; kredi, maaş ve para politikalarını yönlendirerek gerçekleştirirler (Baklacioğlu, 1976: 3).

Kamu teşebbüsü olarak adlandırılan genel kavram, daha sonraları kamu iktisadi teşebbüsü olarak anılmaya başlanmıştır. KİT'lerin kanunlaşma sürecindeki ilk atılım, 17.06.1938 tarihinde kabul edilmiş olan ve 53 maddeden oluşan “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatı ile İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun” adındaki 3460 sayılı kanundur. KİT'lerin ilk tanımı da bu kanunda karşımıza çıkmaktadır. İlgili kanunun 1.maddesine göre İktisadi Devlet Teşekkülü: “Sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan ve bu kanun hükümlerine tâbi tutulması kendi kanunlarında yazılı bulunan İktisadi Devlet Teşekküllerinin teşkilâtıyla idare ve murakabeleri bu kanuna göre tanzim ve icra olunur.” ibaresi bulunmaktadır.

Bu kanuna göre bazı hususlar mevcuttur. Bunlar:

1. Ekonomi ve idare açısından özgürlük çerçevesine sahiptir.
2. Bu kanun hükümlerine tabi durumda olan kamu iktisadi teşebbüslerinin bütün eylemleri, kendi hususi idare kanunlarına göre gerçekleşecek ve denetlenecektir.

3. Devletten ayrı tüzel bir kişiliğe sahip bir kurumdur.³
4. İlgili kanun 22.05.1964 tarihinde yayımlanan resmî gazetenin 6.maddesi gereğince ortadan kaldırılmıştır.⁴
5. Aynı dönemde çıkarılmış ve 21.03.1964 tarihinde yürürlüğe girmiş olan 440 sayılı “İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler hakkında Kanun” 3460 sayılı kanundan daha detaylı bir tanıma sahiptir. İlgili kanunun 1.maddesine göre: İktisadi Devlet Teşekkülleri; sermayelerinin yarısından fazlası tek başına veya birlikte Devlete (Genel ve katma bütçeli idarelere) ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait olup, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan ve kuruluş kanunlarında bu kanuna tabi olacakları belirtilen teşebbüslerdir. Devlet ve teşekkül iştirakleri, Devlet ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin sermayelerinin yarısına veya daha azına sahip bulundukları, özel hukuk hükümlerine göre kurulan ortaklıklardaki hisselerdir. “Bu kanunda geçen «Teşekkül» deyimi İktisadi Devlet Teşekküllerini, «İştirak» deyimi Devlet ve İktisadi Devlet Teşekkülü iştiraklerini, «Müessese» deyimi sermayesinin tamamı Devlete ait olan teşekküllere bağlı ve tüzel kişiliği haiz işletme ve işletmeler grubunu, «Bakanlık» deyimi teşekküllerin kanuna göre ilgili bulundukları bakanlıkları, «Tüzük» deyimi, bu kanunun uygulanmasını gösteren tüzüğü ifade eder.” Şeklinde belirtilmiştir.⁵

Kamu iktisadi teşebbüsü kavramının, hukukumuzda resmi olarak girişi 1961 Anayasası’yla birlikte gerçekleşmiştir. Anayasa’nın 126. maddesine göre: “Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.” şeklinde belirtilerek anayasada yerini almıştır. Aynı anayasanın 127. maddesinde de belirtildiği üzere: “Kamu iktisadi teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce denetlenmesi kanunla düzenlenir.” olarak düzenlenmiştir.⁶

Kamu iktisadi teşebbüsünün, zaman içerisinde değişiklik gösteren çeşitli faktörlerden dolayı, evrensel şekilde tam olarak tanımını yapmak zordur. Bunun

³ (RG, 04.07.1938: 3950).

⁴ (RG, 22.05.1964: 11709).

⁵ (RG, 21.03.1964: 11662).

⁶ (RG, 20.07.1961: 10859).

sebeplerinden biri ise, her ülkenin farklı kültür ve ihtiyaçlara sahip olmasıyla alakalıdır. Ülkemizde bu terim, geçmişte “Kamu İktisadi Teşebbüsü”, “İktisadi Devlet Teşekkülü” ve “Kamu İktisadi Kuruluşu” gibi isimlerle anılmakla birlikte, bazen aynı anlamlarda kullanılmış ve karışıklık çıkmasına zemin oluşturmuştur (Taş, 1995: 9). Mevcut problemin çözümünün hızlandırılması için, 1984 yılında 233 sayılı “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmıştır. Bu kanun, KİT’ler açısından en kapsamlı ve açıklayıcı kanun olma niteliğindedir. Bu kanunun 2.maddesinde aynı zamanda konuyla ilgili terimlerin tanımları da mevcuttur. Bunlar:

1. Kamu İktisadi Teşebbüsü: İktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adıdır.
2. İktisadi Devlet Teşekkülü: Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan, kamu iktisadi teşebbüsüdür.
3. 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.⁷

Söz konusu kurum, eğer kamu iktisadi teşebbüsü ise, bakılması gerekenler şunlardır:

1. Mevcut belirli bir kurum veya kuruluş vardır.
2. Bu kurumun devletin yıllık bütçelerine bağlı olmayan bir mali gücü olması gerekmektedir.
3. Bu kurumun toplam varlığının yarısından fazlası ya kamu tüzel kişilerine ya da yine toplam varlığının sermayesinin yarısından fazlası kamu tüzel kişilerinin olduğu kuruluşlara ait olması gerekmektedir.
4. Kamuyla sermaye ilişkisi açısından bir bulgu olmasa bile kurumların asıl görevi kamu hizmetlerini yürütmektir.
5. Kurumun, herhangi bir mahalli idareyle veya meslek kuruluşuyla aidiyet bağıyla bağlanmaması gerekmektedir.

Bu kurumun milletlerarası anlaşmalar vasıtasıyla KİT’in dışında tutulmasına gerek yoktur (Aysan ve Özmen, 1981: 168-169).

⁷ (RG, 18.06.1984: 18435).

Özet olarak KİT'ler; kamuya ait bir mal ya da çoğunluk hissesi kamuya ait olan teşebbüslerin ya da toplumun herhangi bir kesimine ait açıklanması mümkün olmayan kurumların bütününden oluşmaktadır.

2.2 Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kuruluş Nedenleri

Kamu sektörü, devlet ekonomiyeye müdahale ettikçe, büyüme ve gelişim gösterme eğilimindedir. Devletler, bu müdahaleleri yaparken, üretime katılma içgüdüsüyle hareket ederek, açıkça belirtmek gerekirse işletmecilik yapmak durumunda kalmıştır. Eski dönemlerde devletin görevleri; adaleti sağlamak, ülke içindeki ve dışındaki güvenliğin sağlanması vb. şeklindeydi. İlerleyen zamanlarda devlet, sosyal yaşantıya ve mali açıdan çıkan problemlere de müdahale etmek durumunda kaldı. Buna göre KİT'ler, sosyal refah devleti anlayışının uygulanması açısından da oldukça önem arz etmektedir. Çünkü, devletin ekonomiyeye ve sosyal hayata müdahalesini kolaylaştıran önemli kurumlardır.

Buradan da anlayacağımız üzere, devletin ekonomiyeye müdahale etmesi, üzerine düşen görev ve sorumlulukların artmasıyla birlikte, zorunluluk haline gelmiştir. Özellikle 1929 ekonomik buhranından sonraki dönemde, devletin ekonomiyeye müdahale etmeye mecbur olduğunu düşünen kesimdekilerin sayısı artmıştır. Bunun sebebi, bu dönemde piyasa mekanizmasının işlemesinin durmasından kaynaklıdır. Bu durumu tersine çevirmek için, kamu sektörü ekonomiyeye müdahale etmek durumunda kalmış, ekonomik açıdan eksikliklerin giderilmesi hedeflenmiştir. Bu esnada devletler, müdahale hamleleri yaparken de KİT'lere başvurma ihtiyacı hissetmişlerdir. Kamu iktisadi teşebbüsü; sayısı, ekonomideki yüzdelik kısmı ve görevleri, ülkeden ülkeye değişim göstermektedir (Ceylan, 2000: 6).

KİT'lerin ana kuruluş sebeplerinin nicelik ve niteliği, ülkelerin mali sistemine ve ülkelerin sosyal açıdan düzenine göre değişim gösterebilmektedir. Aynı zamanda kalkınma seviyeleri de aynı şekilde ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Aysan ve Özmen, 1981: 19). Başlıca nedenleri sıralayacak olursak 3 ana grupta incelememiz mümkündür:

1. Ekonomik Nedenler,
2. Sosyal Nedenler,
3. Politik Nedenler.

2.2.1 Ekonomik Nedenler

Her ülkenin kendi finansal durum ve şartlarına göre bazı hedefleri mevcuttur. Bütün ülkeler, iktisadi açıdan bazı hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla birlikte, kalkınma faktörlerinin de desteklenmesi için KİT'leri kurmuştur. Burada asıl amaç, geri kalmışlık seviyesini azaltmaktır. Ekonominin yerel açıdan belirli yönlerinde yapılan geliştirilmeler, iyi örgütlenmiş olan bir kamusal ekonomik kesim ve etkin bir şekilde işleyen ekonomi, KİT'lerin en önemli amaçlarıdır (Aysan ve Özmen, 1981: 19).

Devletin kalkınma hedeflerinin gerçekleştirmesi için, teşebbüsler özel sektör yerine kamu sektörü tarafından yapılmak zorundadır. Bunun sebebi, özel sektöre ne kadar teşvik verilirse verilsin, özel sektördeki sermaye yetersizliği, yatırımcı noksanlığı, işgücü eksikliği ve altyapı yetersizliklerinden kaynaklıdır. Ayrıca kalkınma artışının sağlanması için bazı kilit projeler mevcuttur. Bunların gerçekleştirilmesi için, yüksek tutarlarda sermaye gerekmede ve kazanç yüzdesi girilen riske oranla düşük kalır. Bu projelerin gerçekleştirilmesi açısından kamunun sorumluluğu üstlenmesi gerekir. Bu aşamada karşımıza KİT'ler çıkmaktadır (Baklacioğlu, 1976: 14).

Bazı mal ve hizmetler, kendiliğinden doğal tekel şeklinde üretilmektedir.⁸ Doğal tekellerde rekabetten ötürü haksız fiyatlar ortaya çıkmaktadır. Bu durum, vatandaşların refahında azalmaya meydana getirmekte ve vatandaş mağdur duruma düşürmektedir. Bu problemin oluşmaması için, devletin tekelleri de işletmek zorunda olduğu görülmektedir. Bu işletmeciliği KİT'ler vasıtasıyla yapmaktadır. KİT'ler üretim yaptığı zaman, ortaya çıkan ürünler daha hem daha ucuz maliyetlerle üretilebilecek hem de daha ucuz fiyatlara satılabilecektir. Bunula birlikte sosyal refahta artış görülecektir. KİT'lerin sattığı mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki indirimden dolayı meydana gelen zararlar, görev zararı olarak nitelendirilecektir. Eğer KİT'ler fiyatları düşürmezse, satıştan dolayı elde edilen kâr, toplumun bütününe ait olacaktır. Bu şekilde, kamu doğal tekelleri özel sektör doğal tekellere göre hem toplum açısından hem de devlet açısından daha kârlı olacaktır (Ceylan, 2000: 8).

Ekonomik açıdan KİT kurulma hedeflerini özetleyecek olursak;

⁸ Doğal Tekel: Bazı ürün ve hizmetlerin üretim aşamasında verimlilik açısından tek bir firma tarafından üretilmek zorunda olması ve bu zorunluluğun doğal şartlar çerçevesinde gerçekleşmesidir.

1. Devlet eliyle ekonomik kalkınmanın sağlanması ve ekonomik olarak yönün belirlenmesi,
2. Devlet müdahalesi yapılarak tekellerin kontrolünün ve işletmesinin sağlanması ve sosyal faydanın artırılması,
3. Özel sektörün çekimser kaldığı alanlarda yatırım yapmak,
4. Özel kesimin sermaye ve bilgi eksikliğinden kaynaklı proje gerçekleştirmediği alanlarda yatırım yapmak,
5. Bölgesel açıdan ekonomik kalkınmanın sağlanması,
6. Gelir dağılımında adaletin sağlanmasıyla birlikte işsizliği önlemek,
7. Devlete gelir sağlanması şeklindedir (Polat, 2019: 40).

2.2.2 Sosyal Nedenler

Dünyada sosyal devlet anlayışının meydana gelmesiyle birlikte, toplumu oluşturan bireylerin devlete karşı bakış açısında da birtakım değişiklikler meydana gelmiştir. Daha önce de belirttiğimiz gibi devlet, yalnızca güvenlik ve adalet hizmeti sağlamaktaydı. Ancak, bunlara ek olarak sosyal eşitliğin sağlanması, sosyal refahın artırılması ve yaşam düzeyinin yükseltilmesi gibi hizmetleri gerçekleştirmesi gerekti. Bu meydana gelen değişiklikler ve düşünce yapısının farklı boyuta geçmesiyle birlikte devlet, sosyal hayata müdahale amacıyla KİT'lere başvurmayı tercih etmiştir. Sosyal açıdan yapılan çalışmaların en büyük tetikleyicisi dünya savaşları olmuştur. Dünya savaşlarından sonra, çalışmalar büyük hızla başlamış ve devam etmiştir. Bu sosyal çalışmaların üzerinde durduğu konulardan birisi de gelir dağılımıdır. Gelir dağılımında adaletsizlik, en çok gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerde bulunmaktadır. Burada devletin üstlenmesi gereken görev, aile bütçesinde yer alan ve önem arz eden mal ve hizmetlerin üretiminin sağlamak ve düşük bir fiyattan halka sunmaktır. Bunu sağlarken, KİT'leri aracı olarak kullanabilmektedir. KİT'lerin, her zaman kâr amacıyla üretim yapmadığını belirtmiştik. Burada da öncelikli amaç, kârdan ziyade sosyal fayda artışıdır (Ceylan, 2000: 10). Buna örnek olarak, ülkemizdeki kömür madenlerini gösterebiliriz. Ayrıca “Toprak Mahsulleri Ofisi”, “Süt Endüstrisi Kurumu”, “Et ve Süt Kurumu”, “Türkiye Şeker İşletmeleri” de sosyal fayda amacıyla hizmet veren işletmelerdir. Öte yandan, “Yem Sanayii” ve “Gübre Sanayii” de tüketici kesimini koruma içgüdüsüne sahip bir şekilde hizmet veren diğer kurumlardır. İlgili kurumlar, düşük gelirli bireylerin de daha uygun fiyatlı ve kaliteli mallara ulaşmasını sağlanmasında rol üstlenmektedirler (Taş, 1995: 13).

Devlet, bazı geri kalmış bölgelerin gelişiminin gerçekleştirilmesi için de KİT'lere başvurma ihtiyacı hissedebilmektedir. Devlet, az gelişmiş olan bölgelerde, ekonomik ve sosyal hayatın canlanması için, o bölgelerde girişimde bulunarak hem istihdam sağlar hem de bölgenin birçok açıdan kapasitesini arttırır. Bununla birlikte devlet, toplumun vazgeçmesi mümkün olmayan mal ve hizmetlerin üretimini de kendisi gerçekleştirmek zorundadır. Çünkü bu çeşit mal ve hizmetler, özel sektör tarafından yönetilmeye başladığında, toplumun bütün bireyleri bu mal ve hizmetlere ulaşamaz ve toplumda huzursuzluk meydana gelebilmektedir. Benzer sorunların teşkil etmemesi için devletin, sosyal açıdan dengelerin sağlanması hususunda KİT'lere de başvurma gereği duyabildiği görülmüştür.

2.2.3 Politik Nedenler

Kamu iktisadi teşebbüslerinin politik açıdan kuruluş nedenlerini 3 başlıkta incelememiz mümkündür. Bunlar:

2.2.3.1 Milli Güvenlik ve Bağımsızlık

Bazı kurum ve kuruluşlar dolaylı olarak, bazıları da direkt olarak devlete hizmet etme amacıyla kurulmaktadır. Devlet, ülke çapında kendisine gelir sağlayan kurumları (nükleer ve normal enerji teşebbüsleri, savunma sanayii, bilimsel araştırma teşebbüsleri), kamu teşebbüsü olarak kurar veya bu çeşit bir teşebbüse dönüştürür (Baklacioğlu, 1976: 12). Bununla birlikte devlet, kısa ve uzun vadede ulaşılması gereken istikrar politikalarının gerçekleştirilmesini kolaylaştırmaktadır.

2.2.3.2 Politik İdeolojiler

Ekonomik açıdan ülkelerin sınıflandırılması; kapitalist ülkeler, sosyalist ülkeler ve karma ekonomi ülkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kapitalist ülkelerde KİT'lerin faaliyetleri oldukça sınırlıdır. KİT'ler, genelde toplumun ihtiyacı olan alanlarında hizmet göstermektedir. Sosyalist ülkelerde ise ekonominin tamamı KİT'lerden oluşmaktadır. Karma ekonomili ülkelerde ise kilit sanayi teşebbüsleri, kamu hizmeti teşebbüsleri ve bunların dışındaki aktif alanlar kamu kesimi elindedir (Baklacioğlu, 1976: 13).

Ayrıca, yabancı sermayenin hegemonyasını sonlandırmak, ulusal açıdan güvenliğin sağlanması ve devletin siyasal otoritesinin güçlendirilmesi amacıyla stratejik faaliyetlerin kontrol altında tutulması da bu nedenler arasındadır (Övgün, 2009: 43).

2.2.3.3 Arızı (Rastlantısal) Sebepler

Teşebbüsler herhangi bir nedenden dolayı değişkenlik gösteren koşullar sonucunda devletin mülkiyeti altına girebilmektedirler. Buna ek olarak işgal edilen ülke topraklarındaki teşebbüsler de işgal eden ülkenin teşebbüsü haline gelebilmektedir. I. Dünya Savaşı sonrasında Alsace- Lorraine'deki demir yollarına Fransa el koymuştur. Yine Renault Otomobil Fabrikaları da sahiplerinin ihaneti sonucunda kamu teşebbüsü haline getirilmiştir. Ülkemizdeki örneğine bakacak olursak 1960 devriminde “Güneş Matbaacılık Anonim Ortaklığı” hazineye devredilmiştir (Baklacioğlu, 1976: 13).

2.3 Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Hedefleri

Kamu iktisadi teşebbüslerinin var olduğu ilk zamanlardan beri hedefi; toplumdaki ekonomik, sosyal ve siyasi açıdan eksikliklerin tamamlanmasıdır. Bu eksikliklerin giderilmesi aşamasında, toplumun refahı amacıyla hareket edilmesi hem toplum hem de devlet açısından çok daha verimli şekilde ilerlemiştir. Siyasi kaygılar ve otorite amacıyla KİT'lerin kullanılması, problemlerin çözülmemesiyle birlikte bütçe açığı oluşmasına da neden olmuştur. KİT'lerin bazıları, aktif hizmetteki kuruluşların devlet eline geçmesiyle oluşturulmuş, bazıları da kamu sektörü tarafından eksik kalan mal ve hizmet türlerine göre ortaya çıkarılmıştır.

Aşağıda KİT'lerin hedefleri başlıklar altında verilmiştir. Bu başlıklar arasında bazen çelişmeler meydana gelebilmektedir. KİT'lerin hedefe ulaşırken uyguladığı politikalar doğrultusunda, bir amaç gerçekleşme aşamasına yaklaşırken diğer bir amaç daha olumsuz duruma sürüklenebilmektedir.

2.3.1 Sosyal Refah Maksimizasyonu

Kamu iktisadi teşebbüslerinin, piyasa içerisindeki sunduğu mal ve hizmetler, özel sektördeki mal ve hizmetlerle birçok açıdan birbirine yakındır. KİT ile özel sektör arasındaki en önemli fark, KİT'lerin birinci amacının kâr elde etmek olmamasıdır. KİT'ler için önemli olan, toplumun refahının sağlanmasıdır. Özel sektöre baktığımızda, en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayabilmeyi hedeflemektedirler. Bu durum, kuruluş sahipleri açısından kârlı, ancak toplum açısından faydasızdır. Bu yüzden, özellikle toplum açısından önem arz eden mal ve hizmet kalemlerini, devlet kendi eliyle yönetmek durumundadır.

KİT'ler, ayrıca bölgeler arası gelişmişlik seviyelerindeki dengenin sağlanmasında da büyük rol oynayabilmektedirler. Bazı bölgelerde yatırım ve imkânlar kısıtlıdır. Bu durum, bu bölgelerin gelişmişlik seviyesini düşürmekte ve

refahın düşük seviyelerde seyretmesine neden olmaktadır. Bu bölgelerde özel sektör, kâr beklentisi düşük olduğundan yatırım yapmaya pek yanaşmamaktadır. Devlet, bu bölgenin kalkınması amacıyla çalışmalar planlayarak, yerel ekonomiyi destekleyici projeler gerçekleştirmektedir. Bu projelerin amacı, az gelişmiş olan bölgelerde daha çok yatırımlar yaparak veya o bölgelerdeki hizmet gösteren özel sektör şirketlere ortak olarak, o bölgelerin kalkınmasının sağlamak amacıyla piyasaya müdahalelerde bulunur. Bu bölgelere yapılacak olan yenilikçi faaliyetler, daha modern ve daha teknolojik olmasıyla göze çarpmaktadır. Üretimde teknolojinin ileri seviyelerde olması, üretkenlik ve verimlilik açısından da oldukça önemlidir. Bu yenilikçi faaliyetler, toplum ihtiyacına uygun mal ve hizmetlerin sunulmasını ve yaşam standartlarının yükselmesine katkıda bulunmaktadır. Özellikle küçük ve orta ölçekli işletmeler, yerel boyutta ekonomik kalkınmanın desteklenmesini sağlayarak o bölgedeki gelir eşitsizliklerini azaltabilmektedirler. Bununla birlikte, o bölgedeki istihdam olanaklarının artışıyla işsizlik azalmaktadır. Oradaki yerel halkın istihdam edilmesiyle, bireylerin şahsi satın alma gücünde artış görülecektir. Bu durum, bireysel refahın artışına ve direkt olarak toplum refahının artışı destekleyecektir.

KİT'ler, özellikle kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde, dolaylı ve dolaysız olarak rol oynamaktadır. Toplum için önemli belli başlı sektörlerde hizmet göstererek, toplumun temel ihtiyaçlarının karşılanmasını kolaylaştırmaktadır. Özellikle elektrik, internet, hava ve demir yolu taşımacılığı, akaryakıt vb. gibi önemli alanlarda mal ve hizmetlerin uygun fiyatlı ve yeterli kalitede üretimini sağlamaktadırlar. Bu mal ve hizmetler, daha fazla kişi tarafından yeterli düzeyde tüketilerek, toplumun refahının artmasına katkıda bulunmaktadır. KİT'ler, kâr amacı gütmeyen bir hizmet anlayışına sahip olduğundan dolayı, özellikle sosyal ve ekonomik açıdan kalkınma projelerine daha çok yatırım yapabilmektedirler.

Ayrıca devlet, sosyal ve ekonomik açıdan eşitsizliklere müdahale ederken aracı olarak yine KİT'leri kolaylıkla kullanabilmektedir. Özellikle düşük gelir gruplarındaki bireylerin de ulaşabileceği uygun fiyatlı mal ve hizmetlerin sunulması, sosyal açıdan dengelerin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Burada gelir dağılımının önemini de vurgulamamız gerekmektedir. Gelir dağılımı, ülke içerisindeki belirli bir dönemde elde edilmiş olan gelirin, toplumu oluşturan bireyler arasında veya üretim faktörleri arasındaki paylaşımı olarak tanımlanabilir.

Gelir dağılımının dengeli bir şekilde olması yani ülke içerisindeki gelir eşitsizliğinin düşük seviyelerde olması, toplumun refah seviyesinin artmasına yardımcı olacaktır. Toplumı oluşturan bireylerin gelirleri arasındaki farkın fazla olması, o kişilerin bireysel refahını ve dolayısıyla toplumun genel refahını olumsuz etkilemektedir. KİT'ler, ekonomide birçok alanda rol oynadığı gibi, aynı şekilde bu durumun en aza indirilmesi için aracı olarak kullanılabilirler. Devlet, gelir dağılımındaki eşitsizliğin azaltılması için bazı politikaların uygulanması aşamasında KİT'lere başvurmaktadır.⁹Bu politikalar, fiyat politikası ve istihdam artırıcı politikalardır.

KİT'ler, ülkede enerji, gıda, madencilik, tarım vb. sektörlerde hizmet gösteren kurumlardır. Devlet, birçok önemli mal ve hizmet grubunun toplum tarafından daha çok tüketilmesini ve bu mal ve hizmetlerin fiyatlarının, vatandaş yıpratmayacak seviyelerde tutulmasını hedeflemektedir. Hükümet, bunu gerçekleştirirken, birçok mal ve hizmetin fiyatına doğrudan müdahale ederek ülkedeki tarımsal ürünlerin fiyatlarında dengenin sağlanmasını kolaylaştırmıştır. Devletin, bu hedefini gerçekleştirmesindeki asıl amacı, düşük gelirli bireylerin gelir eşitsizliği durumundan en az şekilde etkilenmesiyle birlikte, bu mal ve hizmetlerin kullanımından mahrum kalmamasını ve refah kaybı yaşamamalarını sağlamaktır (Eker, 2021: 85).

KİT'ler, ayrıca piyasadaki aksaklık durumlarının çözümünde de aktif rol oynamaktadırlar. Piyasa başarısızlığı terimi, piyasadaki mal ve hizmetlerin tamamen veya iktisadi açıdan yeterli düzeyde sağlanamaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, piyasanın kaynakları etkin bir şekilde dağıtamadığından dolayı toplumun refahının optimal düzeylere gelememesi gibi durumlar da yine piyasa başarısızlığı olarak ifade edilir. Piyasa başarısızlığı teorisi, kaynakların etkin dağılamama sebeplerinin nelerden oluştuğu ve piyasanın aksadığı zamanlarda devletin ekonomiye hangi araçlarla ve nasıl müdahale edeceğiyle alakalıdır (Aslan, 2021: 94).

Devlet, piyasadaki yetersizliklerin olması durumunda, piyasaya müdahale araçlarından biri olan KİT'leri kullanarak, piyasadaki bazı aksaklıkların

⁹ Türkiye'deki gelir dağılımıyla mücadeleyle ilgili politikalar: maliye politikası, para politikası, ücret politikası, fiyat politikası, eğitim politikası, sosyal güvenlik politikası, istihdam artırıcı politikalar, enflasyon önleme politikası şeklindedir.

özölmesini hedeflemektedir. Piyasa başarısızlıkları, KİT'lerin aktif rolü açısından bir motivasyon kaynağı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Devletin, piyasaya KİT'ler aracılığıyla müdahale alanları sınırlıdır. Daha önce de bahsettiğimiz gibi KİT'ler, toplumun ihtiyaçlarını karşılamaya ve refahını arttırmaya yönelik kurulan kurumlardır. Devlet, piyasadaki üretici eksiklerini gidermek amacıyla KİT'leri kullanabilmektedir. Kâr marjının düşük olduğı ve özel sektörün girişim açısından pasif kaldığı piyasalarda devlet, KİT'ler vasıtasıyla yeni girişimlerde bulunarak veya özel sektöre gerekli teşvikler sunarak piyasanın aksaklıklarını gidermeye çalışmaktadır. Başka bir piyasa aksaklığı olan rekabet eksikliğinin çözümünde de yine KİT'ler kullanılabilir. KİT'ler sayesinde piyasadaki rekabet artacak, fiyatlar azalacak ve hizmet kalitelerinde artış görülebilecektir.

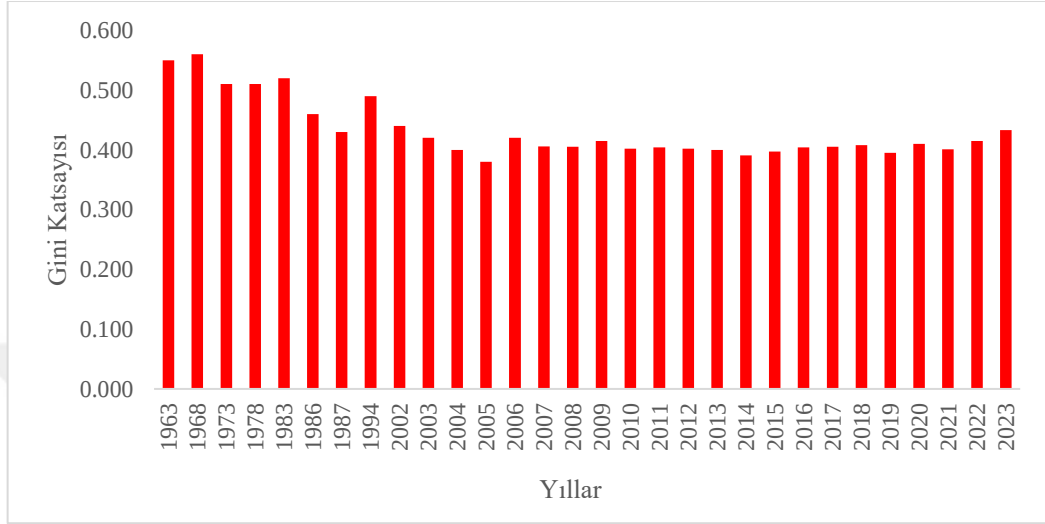
KİT'lerin piyasaya müdahalesinin olumlu bir şekilde sonuçlanabilmesi bazı faktörlere bağılıdır. Bunlar, teşebbüsün nasıl yönetildiğı, sektör içerisindeki rekabetin gidişatı ve diğer kamu politikalarına göre değışkenlik göstermektedir. Burada en önemli unsur, teşebbüsün verimli, esnek ve aşırı istihdamdan kaçınan bir yapıda çalışmasıdır. Bazı KİT'ler, etkin olmadıkları durumda bile piyasaya müdahale aracı olarak kullanılmıştır. İlgili KİT'ler, piyasadaki başarısızlıklar azaldığında yani piyasa dengeli bir hale geldiğinde tasfiye edilerek hazine üzerindeki yük azaltılmıştır.

İşsizlik, bir ülkedeki gelir dağılımında eşitliği bozan en temel nedenlerden biridir. Devlet, işsizliği önleyerek, toplumdaki işgücünün gelir elde etmesini sağlamakla yükümlüdür. İşsizliğin yoğun olduğı bazı sektörlerde devlet, daha çok istihdam proje ve programları gerçekleştirmelidir. Bu programları gerçekleştirirken, ilgili alanlarda yeni KİT'ler oluşturarak sektörel bazda hareketlenmenin gerçekleşmesi gerekmektedir. Ayrıca KİT'ler, kamudaki bazı alanlarda istihdam fazlalığının oluşmasını önlemeli ve dengeli bir şekilde işgücü dağılımını sağlamalıdır. Ülkedeki işsizlik oranının azalmasıyla birlikte gelir eşitsizliği de azaltacaktır. Bu sebepten ötürü devlet, istihdamı arttırmalı ve ilgili işgücü organizasyonlarının yönetimini etkin şekilde gerçekleştirmelidir.

İşsizliğin azalması, gelir eşitsizliğinin azalmasına da katkıda bulunmaktadır. Gelir eşitsizliğinin ölçümünün en yaygın yöntemlerinden birisi gini katsayısıdır. 0 ile 1 arasında olan bu katsayı değeri, ne kadar fazlaysa o kadar

yüksek gelir eşitsizliği şeklinde tanımlanır. Aşağıdaki Grafik 2.1’de ülkemizdeki 1963-2023 yılları arası gini katsayıları verilmiştir.

Grafik 2.1. Türkiye’de 1963-2023 yılları arasında hesaplanan gini katsayıları



Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur

Grafik 2.1’e göre, 1968 yılında yüksek olan gini katsayısı 1987 yılına kadar düzenli olarak azalmış ve gelir dağılımı daha dengeli olarak seyretmiştir. 1994 yılına geldiğimizde gini katsayısının %15 oranında arttığı görülmektedir. Daha sonraki 30 yıllık dönemde de 0.400-0.450 bandında seyretmiş ve 2023 yılında 0.433 olarak karşımıza çıkmıştır. Bu durum, ülkemizde gelir eşitsizliğinin fazla olduğunu ve azaltılması gerektiğini bizlere göstermektedir.

Tablo 2.1. Bazı OECD ülkelerinde gini katsayıları (2021)

Ülkeler	Gini Katsayıları
İspanya	0,320
İsveç	0,286
ABD	0,375
Rusya	0,342
Finlandiya	0,274
Türkiye	0.401
Hollanda	0,295
Norveç	0,285
Almanya	0,309
Macaristan	0,278
İrlanda	0,291
İtalya	0,330
Japonya	0,338
Güney Kore	0,329

Kaynak: İlgili veriler, OECD Database verileri baz alınarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yukarıdaki Tablo 2.1’de görüldüğü gibi, ülkemiz birçok OECD ülkesinin gerisinde kalmıştır. Ancak, bir ülkedeki gelir eşitsizliği yüzdesini, yalnızca gini katsayılarına göre yorumlamak pek doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü gini katsayıları, o ülkenin gelir durumunu net bir şekilde ifade edememektedir. Bunun için gini katsayısına ek olarak, ekonomik konjonktür, gelir dağılımını etkileyen faktörler ve farklı analiz yöntemleriyle birlikte daha doğru bir sonuca ulaşmak mümkündür.

Hükümetin KİT’lerle ekonomiye müdahalesi sonucunda gelir eşitsizliğinin nasıl etkilendiğiyle ilgili literatürde çalışmalar mevcuttur. 2013 yılında yapılmış olan çalışmada, KİT’lerle gelir eşitsizliği arasındaki ilişki incelenmiştir. Piyasa içerisindeki kamu sektörünün büyüklüğüyle gelir eşitsizliği arasında ters u şeklinde ilişki bulunmuştur.¹⁰ Ayrıca, yüksek gelir eşitsizliği oranına sahip ülkelerin, sol kökenli hükümetlerde, kamu sektörünün piyasadaki payının daha fazla olmasıyla ilgili olduğuna dair güçlü ampirik sonuçlara varılmıştır (Avşar ve diğerleri, 2013). 2022 yılında yapılmış olan çalışmada, Çin’de yapılmış olan KİT reformlarının ülkedeki gelir eşitsizliği üzerindeki etkisi incelenmiştir. Buna göre, piyasadaki kamu sektörü payının azalmasıyla birlikte gelir eşitsizliğinin arttığı ampirik sonuçlarla kanıtlanmıştır (Sun, Chu, Liu, 2022). Yukarıdaki araştırmalardan da anlaşıldığı gibi, KİT’lerin piyasadaki payı gelir eşitsizliğini etkilemektedir. Bu durumda, KİT’ler sosyal refah açısından özellikle gelir eşitsizliğine müdahale açısından bir araç olarak kullanılabilir.

Özetleyecek olursak, KİT’ler, sosyal refah devleti anlayışının temel araçlarından biri olarak kabul edilmektedir ve toplumsal refahın sağlanmasında kritik bir rol üstlenmektedirler. Bu teşebbüsler, toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin erişilebilirliğini artırarak ve kalitesini yükselterek önemli bir işlevi yerine getirmektedirler. Ayrıca, istihdam yaratma açısından da ülkeye katkıda bulunmaktadır. KİT’lerin sürdürülebilir bir biçimde etkin yönetilmesi durumunda, ülkenin sosyal ve ekonomik hedeflerine ulaşma süreci kolaylaşmaktadır.

¹⁰ Ters-u: Piyasadaki devletin payının ilk artışıyla birlikte gelir eşitsizliği artacak, daha sonra bu artış devam ettikçe bir noktadan sonra gelir eşitsizliği azalacaktır.

2.3.2 Etkinlik

Etkinlik kavramı, literatüre bakıldığında yalnızca kaynakların etkin bir şekilde kullanımı olarak kullanılmaktadır. Ancak ekonomik açıdan etkinlik; kaynak dağılımında etkinlik, teknolojik etkinlik ve kalite etkinliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kaynak dağılımında etkinlik; ekonomiyi oluşturan bütün birimleri ilgilendirmektedir. Diğer etkinlik türlerine nazaran KİT'ler açısından en önemli olan etkinlik türüdür. KİT'lerin, önemli sektörlerde aktif olarak, toplumun ihtiyaç duyduğu ana mal ve hizmetleri üretmesi gerekmektedir. Hatta bazı sektörlerde tekelleşmeye bile gitmek zorunda kalmaktadır. Bunun sebebi, toplumun uygun fiyatlı mal ve hizmete ulaşması için o malın düşük maliyetle üretilip düşük fiyatlarla sunulması gerekmektedir. Bu durumu da ancak KİT'ler sağlayabilir. Büyük çapta yapılan üretimin ürün başına düşen maliyet miktarı azalmakta ve bununla birlikte ürünün bedeli daha düşük hale gelmektedir. Eğer bu önemli sektörlerde özel firmalar hizmet gösterirse, ortaya çıkan ürün sayısı azalacak ve bu sebepten ötürü ürünün fiyatında artış görülecektir. Çünkü özel firmaların asıl amacı maliyeti azaltmak değil maksimum kâra ulaşmaktır (Akkoyunlu, 2011: 13).

Teknolojik etkinliğe baktığımızda, KİT'lerin en büyük problemlerinden birisi olan istihdam sıkıntısı karşımıza çıkmaktadır. Bir kamu kuruluşunda teknolojinin etkinliği artırma amacıyla kullanılması, o kuruluştaki istihdamın azalmasına neden olabilmektedir. Bu durum bir kamu kuruluşu açısından pek de hoş gözükmemektedir. Bundan dolayı kamu kuruluşları bu yola başvurmayı pek tercih etmezler. Bununla birlikte teknolojik açıdan etkinlik sağlanamamaktadır.

Bir ürün, özellikle tekel sektörlerde bir KİT tarafından üretildiğinde, rekabet ortamı oluşmadığı için kalite açısından incelenmesi güçtür. Bu durumda, kalite açısından etkinliğin sağlanması için tekel durumundaki kamu kuruluşlarının üzerine düşen yük fazladır (Akkoyunlu, 2011: 14).

2.3.3 Kârlılık

Daha önce de belirttiğimiz gibi KİT'lerin birincil amacı her zaman toplum refahı olmuştur. Ancak bazı durumlarda KİT'lerin de sunduğu mal ve hizmetlerden kâr elde ettiği görülmektedir. Öncelikle buradaki kâr, özel sektördeki firmaların elde ettiği kârdan farklıdır. Bazı KİT'ler, refah amacıyla birlikte kâr amacı da güderek faaliyet göstermektedirler. Bunun sebebi ise, daha önce de belirttiğimiz gibi KİT'ler zararına da olsa satış yapıp sürekliliği

sağlayabilmektedirler. Bu sürekliliğin sağlanması aşamasında hazineden transfer harcamaları vasıtasıyla yardım talebinde bulunmaktadırlar. Hazinede oluşan bu baskı direkt olarak vatandaşa da yansımaktadır. Bunun engellenmesi için, zararda olan KİT'lerin, kâr içerisindeki diğer KİT'lerden finansman desteği alması gerekmektedir. Bu sayede hem vatandaşın hem de hazinenin üzerindeki baskı azalacak hatta bitecektir (Akkoyunlu, 2011: 17).

2.3.4 Makro Ekonomik Politikaların Gerçekleşmesini Kolaylaştırma

Bir ülkenin ekonomik açıdan geri kalmasının ardındaki sebeplerin en önemlileri; işsizliğin fazla olması, altyapı eksiklikleri, sermaye eksiklikleri, işletme ve girişimci eksiklikleri vb. şeklindedir. Devletler, bu durumla karşı karşıya kalmamak için; tasarrufların etkin yönetimi, altyapı çalışmaları, önemli sektörlerde girişim hamleleri, özel sektör işletmelere destekler gibi çalışmalar yapmak zorundadırlar (Baklacioğlu, 1976: 14). Devlet, istediği ekonomik hedeflere daha hızlı bir şekilde ulaşmak için de işletmecilik yapabilmektedir. Çoğu zaman diğer özel sektör şirketlere de teşvik olması açısından da bu uygulamaları gerçekleştirmektedir. KİT'ler vasıtasıyla ulaşılması hedeflenen makro hedefler; ekonomik kalkınma ve istikrar, işsizlik oranının azaltılması, fiyat ve piyasa dengesinin oluşturulması vb. şeklindedir (Gülsözlü, 2004: 13).

Bu kısımda yine KİT'lerin hedefleri arasında çatışma görülmektedir. KİT'ler piyasadaki fiyatların yükselmeye başladığı anda fiyatları sabitlemeye çalışması olağan bir durumdur. Ancak bu durum, KİT personeli açısından olumlu şekilde seyreteyebilir. Çünkü fiyatların aynı kaldığı ve enflasyonun olduğu bir ortamda çıktılar girdileri karşılayamayacak ve personelin maaşında artış söz konusu olamayacaktır. KİT'lerin kârlılık amacı da yine birçok amaçla örtüşmemektedir. KİT'lerin kâr oranı fazla olduğunda, devletin hazinesi açısından olumlu ancak toplumun refahı açısından olumsuz sonuçlar karşımıza çıkabilmektedir (Akkoyunlu, 2011: 18).

2.4 Seçilmiş Ülkelerde Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KİT'lerin dünyadaki tarihine baktığımızda, Avrupa ülkelerindeki KİT'ler, literatürde önemli bir yere sahiptir. Çünkü, bu ve benzeri oluşumlar ile ilgili bütün önemli adımlar ve yenilikler, ilk olarak Avrupa bölgesinde atılmıştır. KİT'lerin iktisadi ve sosyal yaşantıdaki yeri, Avrupa ülkelerinde birbirine benzer şekilde

görülmektedir. Ancak, KİT'lerin hükümet içerisindeki konumu ve girişimleri, ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Aysan ve Özmen, 1981: 71).

KİT'ler, ülkelerin yönetim biçimine ve gelişmişlik seviyesine göre değişkenlik göstermektedirler. Gelişmiş ülkelerin birçoğunda, KİT'lerin daha sistemli ve ihtiyaca yönelik projelere göre şekillendiği görülmektedir. ABD'de gelişmiş bir ülke olmasına karşın, yönetim şekli dolayısıyla ekonomisi özel teşebbüslerden oluşmaktadır. Toplumun ana ihtiyaçlarından; eğitim, sağlık, güvenlik vb. hizmetler bile yarı özerk kurumlar tarafından sunulmaktadır. ABD, federal şekilde yönetildiğinden dolayı buradaki kamu teşebbüsleri de federal devlet teşebbüsleri olarak karşımıza çıkmaktadırlar. ABD, dünyada kamu sektörünün en küçük olduğu ülkedir. Buradaki teşebbüslerin de yine tüzel kişiliği vardır ve sayıştay tarafından denetlenmektedir (Baklacioğlu, 1976: 78). Ayrıca, ABD'deki yerel yönetimlerin de kendine ait kamu işletmeleri bulunmaktadır ve özerk şekilde yönetilmektedirler. ABD'de I. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşmış olan KİT'ler, özellikle; enerji, liman, köprü ve su gibi hizmetlerin sunulmasında daha çok rol oynamıştır. Günümüzde de hâlâ varlıklarını sürdürmektedirler.

İngiltere, karma ekonomi sisteminin uygulandığı bir ülkedir. Burada da yine I. Dünya Savaşı sonrasında yerli hamleler yapılmış ve günümüze kadar sürdürülmüştür. İngiltere'deki birçok önemli kurum ve kuruluş yarı özerktir. İngiltere'de kamu sektörü; merkezi hükümet, mahalli idareler ve kamu işletmeleri olarak sınıflandırılmaktadır. Buradaki kamu teşebbüsleri, kâr amacı gütmeyen kuruluşlardır ancak tamamı devlete ait değildir. Kamu teşebbüslerinin denetimi, denetim mekanizması oluşmadığı için oldukça zordur. 1970'lerin sonlarında başlamış olan özelleştirme akımıyla birlikte, İngiltere'de oldukça az sayıda kamu işletmesi bulunmaktadır.

Kanada'da KİT'ler, oldukça yaygın şekilde faaliyet yürütmektedirler. Özel kesimin girmeye çekindiği ve önemli altyapı hizmetleri devlet tarafından yürütülmektedir. Kanada'daki KİT'lerin asıl amacı, ekonomik büyümenin hızlı bir şekilde gerçekleşmesidir. Kanada'da, federal kamu teşebbüsleri de bulunmaktadır. Bu teşebbüsler, birçok önemli sektörde çalışmalar gerçekleştirmiştir. Kanada hükümetine ait olan kamu işletmeleri, ülkedeki asıl hizmeti veren ve önem arz eden kurumlardır (Aysan ve Özmen, 1981: 128).

Fransa’da KİT’ler, ülke ekonomisi içerisinde önemli yere sahiptir. Temel mal ve hizmetlerle birlikte ara ürünlerin üretimi, çoğunlukla KİT’ler tarafından gerçekleştirilmektedir. Fransa’daki devlet işletmelerinin geçmişi, oldukça eski zamanlara uzanmaktadır. Fransa hükümetleri, 16. yüzyıldan I. Dünya Savaşı’na kadar kamu işletmelerini birçok alanda aktif olarak kullanmışlardır. Dünya savaşlarından sonra millileştirme hareketiyle birlikte, birçok özel işletme kamulaştırma yoluna gidilerek devletin himayesi altına girmiştir. Bazı önemli sektörlerdeki işletmelerde ortaklık şeklinde uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Merkezi hükümet işletmelerinin yanında, mahalli idare teşebbüsleri de bulunmaktadır (Baklacıoğlu, 1976: 82).

İran’da KİT’ler, yakın zamanlarda ortaya çıkarılmış kurumlardır. İran, kalkınma açısından hamleleri yapmakta oldukça geç kalmış ve bu durum hem ülke gelişmişliğine hem de ekonomiye yansımıştır. İran, çok yüksek petrol geliri elde eden bir ülkedir. En önemli kamu teşebbüsü de İran Milli Petrol Ortaklığı’dır. İran’daki diğer kamu teşebbüsleri, çoğunlukla yardım amacıyla kurulmuş olan ve devlet desteğine sahip kurumlardır. Ayrıca birçok sektörde hem tekel olarak hem de özel sektör şeklinde kamu işletmelerine de sahiptir (Baklacıoğlu, 1976: 95).

KİT’lerin ülkedeki yeri, birçok faktöre bağlı olarak şekillenmektedir. Özellikle günümüzde gelişmiş olan ülkelerin bazılarında, KİT’lerin hem ekonomik hem sosyal açıdan destekleyici bir unsur olduğu görülmektedir. Çünkü, gelişmiş ülkelerdeki olgunlaşmış fırsatlar ve ülkenin yüksek imkânlarla sahip olması, o ülkenin KİT’leri daha verimli şekilde kullanmasını kolaylaştıracaktır. Ülke ekonomisinin şekillendirilmesinde KİT’leri kullanarak olumlu sonuçlar elde eden ülkelere bakıldığında; birçoğunun sanayileşme akımıyla birlikte ekonomilerini modernize ettiğini görmekteyiz. O dönemlerdeki sosyal refah akımıyla birlikte belirli bir toplum refahı seviyesine gelen ülkeler, diğer alanlara çalışma yapma fırsatı bulmuşlardır. Bu çalışmalarını gerçekleştirirken özellikle ekonomik kalkınma amacıyla yürütülen hizmetler, ülke gelişimine ve kalkınmasına oldukça katkıda bulunmuştur.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, kısıtlı imkânlar ve sermayeden dolayı, kamu işletmelerinin etkin şekilde hizmet sunması ve yönetimi oldukça zordur. Ülkeler, kendi piyasalarının durumuna göre özelleştirme çalışmaları yapmakta ve bazı durumlarda da kamu-özel sektör ortaklığında işletmecilik yapmaktadırlar.

KİT'ler, ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesinde rol alan unsurlardır. Gelişmiş ülkelerin piyasaya müdahale ihtiyacı daha az olduğundan bu ülkelerde KİT'lerin rolü minimal seviyededir. Özellikle dengeli bir piyasaya sahip ülkelerde, belirli bir refah seviyesi de varsa KİT'lere ihtiyaç oldukça azdır. Ayrıca, yönetim açısından da KİT'ler, oldukça şeffaftır. Hesap verilebilirlik her zaman üst seviyelerdedir. Bununla birlikte, piyasadaki bir mal ve hizmeti özel sektöre yakın standartlarda ve daha uygun fiyatlarda üretme potansiyeline sahiptirler.

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bakıldığında KİT'ler, daha çok faaliyet alanına sahiptir. Bunun sebebi, piyasadaki eksikliklerin giderilmesi ve toplumun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlere ulaşımının kolaylaşması gerektiği içindir. Bu ülkelerde KİT'lerin yönetimi, daha karmaşık ve problemli şekilde ilerlemektedir. Kamuya ait olan teşebbüsler, düşük verimliliğe sahip üretim ve kapasite kısıtlılığı yaşayabilmektedirler. Bu sonuca ortam hazırlayan koşullar; yönetim yetersizlikleri, sermaye ve kaynakların etkin kullanılmaması, mali disiplin eksiklikleri, piyasadaki düşük rekabet ortamı vb. şeklindedir.

2.5 Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Tarihi Gelişimi

2.5.1 Osmanlı İmparatorluğu Döneminde KİT’ler

Osmanlı İmparatorluğu, 3 kıtaya yayılıp hükmetmiş yüksek donanımlı orduya sahip bir imparatorluktur. Bu imparatorluk 1400’lü yılların başlarından beri düzenlediği sefer sayısındaki artışla birlikte ordunun ve ordu personelinin ihtiyaçları da sefer sayısı ile aynı oranda artmıştı. Bu ihtiyaçların karşılanması hususu da devletin sorumluluklarından biri halindeydi. Devlet bu yükümlülükleri gerçekleştirmek için kendi eliyle imalathane kurmak durumundaydı. 1800’lü yılların başlarına kadar devlet ordunun ihtiyaçlarını kendi sanayisiyle karşılamıştır. Örneğin 15. yüzyılda II.Mehmet (Fatih) tarafından kurulmuş olan bugünkü İstanbul Kapalıçarşı’sı o dönem koşullarında İktisadi Devlet Teşekkülü olarak hizmet göstermekteydi. 1571 yılında İstanbul Kâğıthane’de kurulmuş olan ve ayda 17 ton barut üreten işletme de yine KİT olarak gösterilebilir. Aynı yılda, gemicilik alanında da aktif bir şekilde devlet teşekküllerinin faaliyette olduğunu görebilmekteyiz. Örneğin, İnebahtı’da donanmanın kaybolmuş olan gemileri 1 sene gibi kısa bir sürede tedarik edilmesi devlet teşekkülleri sayesinde. Bu teşekküller; Üsküdar, Varna, Bartın, Amasra, Ereğli, Çayağzı ve diğer şehirlerde kısa sürede 50 kalyon ve 100 kadirga üretim kapasitesine sahip gemi şantiye

KİT'leridir. 1650'li yıllarda, Selanik'te bir yıl içinde binlerce top kumaş üretebilme becerisine sahip olan ve denetimi saray tarafından gözetilen yapımevi mevcuttur. 18. yüzyılın sonlarında ise, Lut Gölü ve Erciş kıyılarında kükürt işletmeleri, Keban, Kıbrıs ve Bosna'da mevcut olan kurşun madenleri işletmesi bulunmaktadır. Ulaşım hizmetleri açısından bakacak olursak; örneğin, Belgrad-İstanbul yolu ve İstanbul-Bağdat yolu mevcuttu (Aysan ve Özmen, 1981: 31-32).

Aynı dönemin devamında, dünya endüstri ve sanayisi açısından yeni gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmelerin genel adı "Sanayi Devrimi" (1760) olarak karşımıza çıkmaktadır. Bununla birlikte, 1839 yılında meydana gelmiş olan "Tanzimat Fermanı" da ordunun ve sanayimizin gelişim ve yenileşme hareketlerini zorunlu kılmıştır. Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu, dünyada gerçekleşen zorunlu modernleşme hareketine ayak uydurmak durumunda kalmıştır ve bazı hamlelerde bulunmuştur (Sağlam, 1967: 5-6). Aşağıdaki Tablo 2.2.'de 19. yüzyılda yapılmış bazı hamleler görülmektedir.

Tablo 2.2. Osmanlı Devleti'ndeki bazı KİT'ler ve sektörleri

Kuruluş Yılı	Fabrika Adı	Sektörü	Kurulduğu Yer
1810	Beykoz Teçhizatı Askeriye Fabrikası	Askeri kundura, çizme	Beykoz, İstanbul
1832	Tophane-i Amire Mühürliği	Makina	Beyoğlu, İstanbul
1835	Feshane Dokuma Fabrikası	Yünlü kumaş, fes	İstanbul
1835	İzmit Fabrikası	Tekstil	İzmit/Kocaeli
1843	Fevaid-i Osmaniye	Deniz yolu işletmesi	İstanbul
1843	Hereke Halı ve Dokuma Fabrikası	Döşeme ve perde	Hereke, Kocaeli
1850	Bakırköy Bez Fabrikası	Pamuklu bez	Bakırköy, İstanbul
1863	Ruşuk Memleket Sandığı	Kredi kuruluşu	Ruşuk
1868	Emniyet Sandığı	Kredi kuruluşu	İstanbul
1882	Menafi Sandıkları	Kredi kuruluşu	Perşembe/Trabzon Bucak/Burdur
1888	Ziraat Bankası	Kredi kuruluşu	Pirot, Sırbistan
1892	Yıldız Çini Fabrikası	Çini eşya	İstanbul

Kaynak: (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2012).

I. Dünya Savaşı'nın meydana gelmesiyle ortaya çıkan karışıklıkla birlikte devlet eliyle kurulmuş olan bu işletmelerin sürekliliği sağlanamamıştır. Bu işletmelerin sürekliliği ve gelişimi Cumhuriyet dönemiyle başlamış ve devam

etmiştir. Bir sonraki bölümde, Cumhuriyet dönemindeki KİT'lerin durumunu inceleyeceğiz.

2.5.2 Cumhuriyet Döneminde KİT'ler

2.5.2.1 1923-1932 Dönemi

Türkiye Cumhuriyeti, I. Dünya Savaşı sonrasında zorlu şartlar altında kurulmuş olan bir devlettir. Politik açıdan bağımsızlığın meydana gelmesiyle birlikte, ekonomik bağımsızlığın da gerçekleşmesi gerekiyordu. O dönemlerde ekonomik açıdan önem arz eden sektörlerin yabancı sermayeler tarafından yönetildiği görülmektedir. Halkın maddi açıdan yetersiz ve bilgi eksikliğiyle karşı karşıya kaldığı bu dönemde, en önemli gelir kaynağı yalnızca zayıf altyapılı tarımdır. Cumhuriyetin ilan edildiği yılın şubat ayında İzmir'de "Türkiye İktisat Kongresi" toplanmıştır. Bu toplantıya toplumun her sınıfından insan katılımı gerçekleşmiş, ekonomiyle ilgili hamleler kararlaştırılmış ve ekonominin geleceği tartışılmıştır. Verilen karar sonucunda Türkiye Cumhuriyeti; büyük bir bölümünün özel sektörden oluşan teşebbüsler vasıtasıyla mal ve hizmetler üretilecek, aynı zamanda devlet denetleme, düzenleme ve teşvik görevini üstlenecektir. Bu düzenlemeler 1929 yılına kadar sürdürülecektir (Ceylan, 2000: 14-15). Bu dönemde ekonomik anlamda devlet birçok atılımda bulunmuştur. Bunlardan bazıları ise şunlardır:

1. İş Bankası: 1924 yılında özel sektörün finansmanı ile kurulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk özel bankası olma niteliği taşımaktadır.
2. Sanayi ve Maadin Bankası: Devlet işletmeciliği açısından bu dönemdeki önem arz eden hamlelerden birisidir. 19 Nisan 1925 tarihli 633 sayılı kanunla kurulmuştur.¹¹ Bu kanunla birlikte mevcuttaki devlet elinde olan işletmeler bu bankaya devredilmiştir. Devraldığı işletmeler şunlardır:
 - Beykoz Deri ve Kundura Fabrikası,
 - Bakırköy Pamuklu Dokuma Fabrikası,
 - Feshane Yünlü Dokuma Fabrikası,
 - Hereke İpekli ve Yünlü Dokuma Fabrikası (Sağlam, 1967: 12).

¹¹ (RG, 19.04.1925: 633).

3. Teşvik-i Sanayi Kanunu: 28 Mayıs 1927 tarihli ve 1055 sayılı bu kanun sanayi ve özel sektör açısından avantajlar oluşturmak ve destek amaçlı ortaya çıkmıştır.¹² Bu kanunun özelliklerini kısaca özetleyecek olursak; “Teşebbüsler ve bunların bulunduğu araziler; kazanç, maktu ve zam vergilerinden ve belirlenmiş belediye ruhsatlarından muaftır, İlgili kanundan yararlanmakta olan teşebbüslerin hisse tahvil ve senetleri damga vergisinden muaftır, Teşebbüslere, Bakanlar Kurulu’nun vermiş olduğu kararlar ile birlikte kendi ürettikleri mamul maddelerin %10’u oranında prim verilebilmektedir, Teşebbüsün faal duruma geçmesi için gerektiğinde patlayıcı maddeler, ispirto ve tuzda belirli indirimler uygulanabilir” şeklindedir. İlgili kanundaki teşebbüslerle birlikte, devlet, belediyeler, özel idareler ve bunlara ait kurumlar; yerli malları, ilgili malın ithal benzerinden %10 pahalı olması durumunda bile tercihen kullanmak zorundadır (Kasalak, 2012: 73).
4. Devlet Sanayi Ofisi ve Sanayi Kredi Bankası: 3 Temmuz 1932 tarihinde DSO ve 14 Temmuz 1932 tarihinde de Sanayi Kredi Bankası kurulmuştur. DSO aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti’nde kontrollü ve organize şekilde devlet işletmeciliğinin ilk örneğidir. Tüzel kişiliğe sahiptir (Sağlam, 1967: 14).

Her ne kadar bu dönemde devletin KİT vasıtasıyla kalkınma hamleleri olsa da yetersiz kalmıştır. Bunun sebebi, 1929 yılında gerçekleşmiş olan ekonomik buhrandır. Ekonomik açıdan bütün dünyayı etkilemiş olan bu kriz ülkemizi de birçok açıdan sekteye uğratmıştır. Bununla birlikte devletin ekonomiyeye müdahalesi ve katılımının yetersiz olduğu görülmektedir.

2.5.2.2 1933-1949 Dönemi

Bu dönem açısından ekonomik anlamda 2 başlık öne çıkmaktadır. Bunlar: devletçilik ve korumacılıktır. İktisadi açıdan hedeflerin gerçekleşme yüzdesine baktığımızda bu dönem sanayileşme yönünden ilklerin dönemi olarak nitelendirilebilir. Bu dönemde dünya ekonomisi buhranla boğuşurken Türkiye, içe dönerek kendi eliyle sanayileşme atılımı içerisine girmiştir. Bu çerçevede başarı oranı yüksek bir tablo karşımıza çıkmaktadır (Boratav, 2016: 59).

¹² (RG, 28.05.1927:1055).

Bu dönemde ülke ekonomisi açısından önemli bazı kuruluşlar meydana getirilmiştir. Bunlar Sümerbank ve Etibank'tır.

Sümerbank: 3 Haziran 1933 ve 2262 sayılı kanunla çıkarılmıştır.¹³ Sümerbank'ın kuruluş yasasını incelediğimiz zaman aşağıdaki ilkeler karşımıza çıkacaktır:

1. Ülke ekonomisini geliştirmek ve katkıda bulunmak için devletin her türlü imkân ve gücünden faydalanmak,
2. Ekonomik açıdan dışa bağımlılığı düşük seviyelere indirmek,
3. Diğer ülkelerin ekonomilerini kendimize bağımlı hale getirmek,
4. Elde ettiğimiz doğal kaynak ürünlere emekle birlikte katma değer katarak değerini yükseltmek,
5. Temel ürünlerde içeride kendi kendini idare edebilir duruma gelmek,
6. Güçsüz ve bilinç açısından zayıf milli girişimcilerin, gelişimlerine katkıda bulunmak,
7. Türk milletinin “muasır medeniyetler seviyesi” ne getirilmesi için her türlü çaba ve emeğin ortaya konulması şeklindedir (Aysan ve Özmen, 1981: 36).

Tablo 2.3 Sümerbank'ın kurmuş olduğu fabrikalar

Kayseri Bez Fabrikası	1935
İzmit Kâğıt Fabrikası	1936
Ereğli Bez Fabrikası	1937
Nazilli Bez Fabrikası	1937
Gemlik Suni İpek Fabrikası	1938
Bursa Merinos Fabrikası	1938
Karabük Demir Çelik Fabrikası	1939

Kaynak: İlgili veriler tarafımızca derlenerek hazırlanmıştır.

Etibank: 14 Haziran 1935 tarihli 2805 sayılı kanunla çıkarılmıştır.¹⁴ Ülkenin enerji kaynaklarının daha verimli kullanılması amacıyla kurulmuştur. Maden ve enerji alt dallarında kalkınma açısından gelişim hedeflenmektedir. Yönetimi, idaresi ve denetlemesi Sümerbank ile aynı şekildedir.

1931 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisi'nin kurultayında kabul edilerek meydana gelen devletçilik ilkesi, dönemin iktisadi tabanının oluşumunda önemli

¹³ (RG, 3.06.1933: 2424).

¹⁴ (RG, 14.05.1935: 3035).

rol üstlenmiştir. Aynı dönemde kriz sonrası kurtuluş olması beklenen ekonomik arayışlar, devletçiliğin kanuni olarak kabulüyle birlikte farklı yollarla çözüm aranması gereken bir dönemi oluşturmuştur. Dünya’da bu dönemde plânlama açısından ilk adım atan ülke SSCB olmuştur. SSCB’nin ortaya çıkarmış olduğu plânlı sanayileşme modeli Türkiye’nin de kendi plânını oluştururken ilham aldığı bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu plân SSCB’nin desteğiyle birlikte ortaya çıkarılan ve 1933 yılında hazırlanıp 1934 yılında yürürlüğe konulan BBYSP “Birinci Beş Yıllık Sanayi Plânı” dır (Özder, 2017: 145). 1934-1938 tarihlerini kapsayan bu plân, devletin kendi içinde kendi eliyle çalışmalar yaparak sanayileşme adımlarının temelini oluşturmaya katkı sağlamıştır. BBYSP’yi oluşturan 3 temel öge şunlardır:

1. Devletin yüksek hacimli teknoloji veya büyük sermaye getiren sanayi tesislerini kurması,
2. Kurulacak olan sanayi tesislerinin, üretim düzeylerinin sınırının iç tüketim düzeyiyle eşit olması,
3. Yurtiçinde üretilebilecek olan ham maddeleri işleyen sanayi tesislerine öncelik verilmesi.

Tablo 2.4. BBYSP döneminde kurulmuş olan fabrikalar

Karabük Demir Sanayi
Pamuk Mensucat Sanayi (Bakırköy, Kayseri, Ereğli, Nazilli, Malatya iplik ve dokuma, Iğdır iplik fabrikaları)
Bursa Merinos Sanayi
Keçiözümlü Kükürt Sanayi
İzmir Kâğıt Sanayi
Toprak Sanayi (Kütahya Seramik, Paşabahçe Şişe ve Cam fabrikaları)
Kimya Sanayi (Gemlik suni ipek, İzmir süper fosfat fabrikaları)

Kaynak: (Çinar, 2018:52).

II. Beş Yıllık Sanayi Plânı (1939-1943), BBYSP’ye göre daha detaylı ve daha modern bir şekilde hazırlanmıştır. 1939 yılında başlamış olan II. Dünya Savaşı’yla birlikte, bütün dünyayla beraber ülkemizin de dikkati savaşa doğru çevrildiğinden dolayı iktisadi, siyasi ve sosyal açıdan negatif bir çerçeve görülmektedir. Bundan dolayı İBYSP uygulanmamıştır. 1945 yılında savaş sonrası dönemde hazırlanmış olan III. Beş Yıllık Sanayi Plânı’ da yine aynı şekilde faaliyete geçirilememiştir (Ceylan, 2000: 18).

2.5.2.3 1950-1962 Dönemi

Bu dönem, ülkemizde daha önce de bahsettiğimiz şekilde plânlı dönemin başlangıç aşaması olarak nitelendirilmektedir. Bunun sebebi ise bu dönemdeki ekonominin dizaynını ve ilerleyişini baştan aşağıya yöneten kalkınma plânlarıdır.

Bu dönemin en önemli olaylarından birisi, Demokrat Parti'nin iktidara gelmesidir. DP'nin o dönemdeki zihniyetine göre; KİT'lerin sayısında azaltılmalar gerçekleştirilmeli, gerekirse bazıları için özelleştirme yoluna gidilmeli hatta mümkünse artık KİT kurulmaması gerektiği şeklindedir. Bunun sebebi ise üzerlerindeki yoğun baskıdan ötürü KİT yöneticileri, istihdamda artış sağlamak durumunda kalmış ve KİT'lerin optimal seviyelerden oldukça gerilemesine yol açmıştır. Bu gerilemenin tazminini de hazine tarafından karşılanmıştır. Bu tablodan dolayı KİT'ler, DP'nin iktidara geçmesinde çok büyük etmen olarak karşımıza çıkmaktadır (Aysan ve Özmen, 1981: 39). Ayrıca devletin ekonomik yaşantıya müdahalesinin doğru olmadığı ve devlete ait bazı kuruluşların özel sektöre devredilmesi düşüncesi bulunmaktadır. Ancak bu düşünce özel sektördeki sermaye eksikliği ve farklı sebeplerden ötürü uygulanmamıştır.

Bu dönemde piyasa serbestleşmesi hareketiyle birlikte, dış dünyaya hızlı bir açılma meydana gelmiştir. Bu açılmanın en büyük destekçilerinden biri de “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu” dur.¹⁵Bu kanundan önce ilk olarak 1951 yılında “Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu”¹⁶ çıkmış ancak yetersiz kaldığı için 1954 yılında tekrar güncelleme yapılma gereksinimi duyulmuştur. DP'nin asıl hedefi, yabancı kaynakların oluşturduğu sermayeyi iç piyasaya sürerek, ekonominin gelişmesi ve kalkınmasıdır. DP bu dönemde birçok kamu işletmesi kurmuştur. Bunlar aşağıdaki Tablo 2.5'te gösterilmektedir.

Tablo 2.5. DP zamanında kurulan bazı kamu işletmeleri

ADI	Kuruluş Yılı
İstanbul Petrol Rafinerisi A.Ş.	1960
Ordu Soya Sanayii A.Ş.	1957

¹⁵ (RG, 23.01.1954: 8615).

¹⁶ (RG, 01.08.1951: 7871).

Tablo 2.5 (devamı). DP zamanında kurulan bazı kamu işletmeleri

ADI	Kuruluş Yılı
Antalya Pamuklu Dokuma Sanayii T.A.Ş.	1960
Bergama Pamuk İplik ve Dokuma Sanayii T.A.Ş.	1958
Eskişehir Basma Sanayii T.A.Ş.	1956
Manisa Pamuklu Mensucat A.Ş.	1959
Maraş Tekstil Fabrikası	1956
Nevşehir Pamuklu Dokuma Sanayii T.A.Ş.	1957
İçel Selüloz Sanayi	1959
Ankara Çimento Sanayii Ltd. Şti.	1960
Türkiye Çimento Sanayii T.A.Ş.(Konsolide)	1953
Sümerbank Seramik Sanayii Müessesesi	1959
Makina Yedek Parçaları T.A.Ş.	1955
Azot Sanayii T.A.Ş.	1954
Salihli Palamut ve Valeks Sanayii T.A.Ş.	1960
Suni Tahta Sanayii T.A.Ş.	1956
Çanakkale Palamut ve Valeks Sanayii T.A.Ş.	1960
Kauçuk Sanayii T.A.Ş.	1956
Güneş Matbaacılık T.A.Ş.	1960
Elektro- Metalurji Sanayii	1958
Yeni Çelteç Linyit A.Ş.	1956
Etibank Üçköprü Krom İşletmesi	1956
Etibank Küre Bakırlı Pritleri	1954
Etibank Emet Kolemanit İşletmesi	1958
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı	1954
Et ve Balık Kurumu (EBK)	1953
Devlet Malzeme Ofisi (DMO)	1954
Denizcilik Bankası	1951
PTT	1953
TCDD	1953
THY	1955
Türkiye Demir Çelik İşletmeleri	1954
SEKA	1955
Türkiye Yapağı Tiftik A.Ş.	1955
Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu	1957
Turizm Bankası	1960
Güneydoğu Sanayii ve Ticaret A.Ş.	1959
Ülfet Gıda ve Sabun Sanayii A.Ş.	1959
Yem Sanayii T.A.Ş.	1956
Adıyaman Pamuklu Dokuma Sanayii T.A.Ş.	1956

Kaynak: (Dura, 2006: 62). (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2012).

1950’li yılların ortalarından itibaren daha yoğun şekilde kamu işletmelerinin meydana geldiği görülmektedir. Buradaki bazı işletmeler yeni açılmış bazıları da eski kamu işletmesi sıfatından ayrılarak bağımsız KİT’ler olarak aktif olmuşlardır. DP zamanındaki işletmelerin büyük bir yüzdesi ortaklık ve iştirakler şeklinde kurulmuştur. İlk zamanlar KİT’lere karşı olarak gözükp iktidara gelmiş olmalarından dolayı, bütün sermayesinin devlet tarafından oluştuğu hiçbir kamu işletmesi mevcut değildir (Dura, 2006: 63).

Ülkemizde gerçekleşmiş olan 27.05.1960 tarihli askeri müdahalenin sonrasındaki süreçte meydana gelmiş olan yeni siyasi oluşumla birlikte, ekonominin plânlaması açısından önemli gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmelerden en önemlisi “Devlet Plânlama Teşkilatı” dır. DPT, 30 Eylül 1960 tarihinde kurulan ve 5 Ekim 1960 yılında 91 sayılı kanunla birlikte resmî gazeteyle yürürlüğe giren bir kanundur.¹⁷ Bu kanunun 2.maddesine göre DPT’nin görevleri şunlardır:

1. Memleketin her türlü mevcut ekonomik, doğal ve beşerî kaynak ve olanaklarının tam bir şekilde tespit ve takibinin yapılmasıyla birlikte, iktisadi ve sosyal açıdan hedeflenen plânların gerçekleşmesi hususunda hükümete yardımcı olmak,
2. İktisadi açıdan gerçekleştirilmesi hedeflenen plânlar için çeşitli bakanlıklara faaliyetleri konusunda, bakanlıklarla birlikte koordine bir şekilde çalışıp önerilerde bulunmak ve yönlendirmek,
3. Hükümetin plânları doğrultusunda kısa ve uzun vadeli plânları hazırlamak,
4. Plânın takibini sağlayarak değerlendirme sürecinden sonra gerekirse plânda değişiklikler yapmak,
5. Plâna bağlı kalarak özel sektöre de faaliyetleri konusunda teşvik ve düzenleme açısından önermelerde bulunmaktır.

DPT, siyasi baskı gruplarından etkilenmeyen, objektif ve ilimsel birtakım tekniklere sahip, ülkedeki olumsuz etmenlere karşı oluşturulmuştur. DPT işleyiş düzeni hazırlandıktan sonra ve faaliyete geçmeden önce 1961 yılında “Yüksek Plânlama Kurulu” na plânlamayla ilgili hedef ve stratejilerini sunmuş ve 5 Temmuz 1961 tarihinde “Yüksek Plânlama Kurulu Kararı Plân Hedefleri ve Stratejisi” olarak YPK tarafından yürürlüğe girmiştir. Kanunun genel esaslarına bakacak olursak;

1. Türk toplumun seçmiş olduğu yönetim biçimi olan demokrasi düzeni içerisinde, kalkınma hızını teşvik edecek ve sosyal açıdan eşitsizliklerin ortadan kaldıracak bir kalkınma plânı yapılacaktır.
2. 15 seneyi kapsayan süreç içerisinde beşer senelik dönemleri kapsayan plânlar hazırlanacaktır.

¹⁷(RG, 05.10.1960: 10621).

3. Karma ekonominin¹⁸ gereksinimlerinin karşılanacağı ve bu ekonomi sisteminden en yüksek verimin elde edileceği şekilde plânlama hazırlanacaktır.
4. Devletin oluşturduğu iktisat politikaları şeffaf, geleceği tahmin edilebilir ve emin adımlarla ilerleyecektir.
5. Oluşturulmuş plân döneminde yıllık olarak hedeflenen büyüme hızı %7 olarak belirlenecektir (Tatlı, 2021: 67).

1961 yılı Anayasası'nın kabulüyle birlikte plânlı ekonomik kalkınma programına ve karma ekonomik sisteme geçiş sağlanmıştır. Anayasanın yürürlüğe girmesindeki asıl sebep; çok partili döneme geçişin, ilerleyen süreçte daha iyi hizmet gösterecek şekle getirilmesi ve ekonominin güncel durumunun takibinde kolaylıklar sağlanmasıdır. Anayasa'nın 41.maddesine göre; iktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yakışır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir (1961 Anayasası, 1961).

Özetleyecek olursak devlet, 1950-1962 yılları arasında plânlı kalkınmanın temellerini atmış, karma ekonomi sistemine geçişle birlikte devlet ve özel sektörün ortaklığında birçok yeni işletmeler kurulmuş, plânlama hareketlerinin artmasıyla birlikte KİT'lerin Anayasa ile birlikte net ve kesin kanuni varlıkları belirlenmiş ve KİT'lerin üzerindeki sosyal ve siyasi baskılar azaltılmaya çalışılmıştır.

2.5.2.4 1963-1979 Dönemi

1961 Anayasası'nın kabulüyle birlikte yeni bir ekonomi sistemine geçiş sağlanmış ve Türkiye yeni bir ekonomi dönemine girmiştir. Burada karşımıza ilk olarak BBYKP çıkmaktadır. Bu plân 15 yıllık bir plânlamanın ilk aşamasıdır. Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin, toplumun yüksek yaşam standartlarına ulaşabilmesi için, uzun bir sürece ve sistematik şekilde işleyen bir kalkınma çabalarına ihtiyacı vardır. Bu çabaların gerçekleştirilmesi aşamasında ise bazı hedeflere ihtiyaç vardır. Bu hedefler uzun bir süreç içerisine yayılmış, dengeli şekilde plânlanmış ve istikrarlı olmalıdır. Ayrıca ekonominin uzun vadede gelişim göstermesi için kalıcı ve esaslı şekilde değişimlerin gerçekleşmiş olması gerekmektedir (DPT, 1963: 33). Bu dönemde de değişiklikleri kapsayan ve gelişim amaçlayan bazı kanun ve kuruluşlar mevcuttur. Bu dönemde ortaya

¹⁸ Karma Ekonomi: Ekonomiyi oluşturan hem devlet elindeki hem de özel sektör elindeki kaynakların birlikte hizmet gösterdiği ve iki sektörün de söz sahibi olduğu ekonomidir.

Çıkarılan bir kurum olan “Devlet Yatırım Bankası”, 12 Mart 1964 tarihinde kabul edilen 441 sayılı kanunla oluşturulmuştur.¹⁹ İDT’lerin yatırım olanaklarında artış sağlanması amacıyla oluşturulan DYB, 14 Haziran 1935 yılında 2794²⁰ sayılı kanun ile yürürlüğe giren “Amortisman ve Kredi Sandığı”nın yeniden düzenlenmesiyle ortaya çıkmıştır (Aysan ve Özmen, 1981: 291). Ayrıca 12 Mayıs 1964 tarihinde kabul edilip 22 Mayıs 1964 tarihinde resmî gazetede yayımlanan 468 sayılı olan “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”²¹ çıkarılmıştır. Ayrıca KİT’lerin TBMM tarafından denetiminin sağlanması amacıyla meclis içerisinde “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Karma Komisyonu”²² kurulmuştur (Duman, 2021: 23). Daha önce de belirtilen 440 sayılı kanun da yine bu dönemde ortaya çıkmıştır.

Ekonominin gidişatının yoğunlukla plânlara bağlı kalınarak sürdürüldüğü bu dönemde ülke içinde birçok değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklerin ana sebebi ise kalkınma plânlarıdır. KİT’ler de bu değişikliklerden en büyük payı alan taraf olmuştur. Bu dönemin ilk 10 yılında KİT’ler kalkınma açısından önemli bir pozisyonda yer alırken, 1970’lerden sonra özel sektörü teşvik eden ve destekleyen bir konuma sürüklenmiştir. KİT’lerin bu şekilde değişikliği KİT olgusunun da bazı boyutlarda değişiklik göstermesiyle sonuçlanmıştır (Övgün, 2009: 77). KİT’ler, önceki dönemlerde çoğunlukla temel tüketimde yer alan malların üretimini gerçekleştirmiştir. Ancak bu plânlı dönemlere temel olarak bakacak olursak KİT’lerin üzerine düşen görevler ara ve sermaye malların üretimiyle sınırlı kalmıştır. Özel sektörün görevleri ise dayanıklı tüketim mallarından oluşmuştur. Ayrıca devlet, özel sektör için temel girdilerinde oluşturulup sağlanması görevini de üstlenmiştir (Dura, 2006: 64).

BBYKP oluşturulduğu dönemde savaştan çıkmış durumda olan Türkiye, savaş zamanındaki savunma harcamalarındaki artıştan ötürü çok yıpranmış durumdadır. Hem ekonomik hem de sosyal açıdan yaralarını sarmaya çalışırken, dünyadaki gelişmelerin takip edilmesiyle birlikte, toplumsal refah artışının ekonomiyle birlikte olması gerektiğinin daha çok farkına varmıştır. Bu plânda,

¹⁹ (RG, 21.03.1964: 11662).

²⁰ (RG, 22.06.1935: 3035).

²¹ (RG, 22.05.1964: 11709).

²² (RG, 24.08.1977: 16037).

sanayileşmeyle ilgili büyük çaplı bir adım atılmamış yalnızca imalat açısından ilerleme kaydedilmiştir (Çinar, 2018: 70). Ayrıca, KİT'lerin kalkınma plânları açısından en aktif olarak hizmet gösterdiği ve en etkin olduğu plân BİYKP'dir.

İBYKP'de, ekonomik doğrultudaki hedefler açısından önceki plâna göre çok büyük farklılıklar göze çarpmamaktadır. Burada, ilk plândaki kamu özel sektör dengesi biraz daha özel sektörün baskınlığına dönüşmüştür. Bu plân, KİT'ler açısından emredici özellik taşımakla birlikte, özel sektör teşebbüsler için yol gösterici niteliktedir. 1970'li yılların başına kadar ekonomide kilit rol oynayan KİT'ler, bu dönemden sonra daha arka plânda bir konuma getirilerek, ekonominin boşluklarını doldurma, fiyat istikrarını sağlama ve özel sektörü destekleme gibi niteliklerle sınırlandırılmıştır. Burada devletin özel sektöre verdiği önemin artmasıyla birlikte, özel sektörden beklentiler ve özel sektörün de sorumlulukları artmıştır (Övgün, 2009: 79).

Bu dönemde izlenecek karma ekonomi politikalarının bazı maddeleri şu şekildedir:

1. Serbest piyasadaki fiyatların oluşumuyla birlikte, ekonomideki kararlar buna göre alınacaktır.
2. Karma ekonomili işletmelerde devlet ve özel sektör eşit haklara sahip olacak herhangi bir kayırma olmayacaktır.
3. Özel sektör, mevcut piyasadaki fiyatları göz önünde bulundurarak kararlar vermektedir. Bu durumda tekelleşmenin ve vatandaşın bu fiyatlar yüzünden hak mahrumiyetine uğramasının önüne geçmek için, devlet, özel kesimin elindeki sermayelerin ekonomik gelişme için gerekli olan alanlara aktarımını sağlayarak optimal düzeyde bir dağılım hedeflemektedir.
4. Altyapı açısından gerekli yatırımlar yapılacak ve bununla birlikte toplumun genel refahını artırıcı alanlarda (sağlık, eğitim) sosyal yatırımlara destek verilecektir.
5. Özel sektörün sermayesini, yoğunluklu olarak imalat sektörüne aktaracak ve özel sektörün, aldığı teşviklere rağmen katılım sağlayamadığı ekonomide dar boğazlar oluşturan ticari alanlara devlet öncülük edecektir (İBYKP: 1968: 101).

İBYKP'nin çıkışı, diğer plânların çıkışından farklı olmuştur. Bunun sebebi, o dönemdeki ülke ve dünya şartlarıdır. Ülkemizde o dönemdeki politik,

sosyal ve ekonomik açıdan buhranın sonucunda, 12 Mart 1971 tarihinde gerçekleşen askeri müdahale gerçekleşmiştir. Bu müdahaleyle birlikte, hem ekonomi açısından hem de toplum açısından özgürlük kısıtlanmıştır. Plân açısından en önemli dış etmen, “Avrupa Ekonomik Topluluğu” yla ikili ilişkilerin artışıdır. Bununla birlikte, normalde 5 senelik olarak hazırlanan plân, 22 yıl olarak plânlanmış ve bu perspektifle hareket edilmiştir. Bu şekilde düzenlenen plâna göre, sanayileşmenin gelişiminde artışın olması için devletin risk faktörü yüksek ve ileri teknoloji seviyesinde olan sektörlerle yatırım yapması gerekmektedir. Bu plânda önceki plândan farklı olarak KİT’lerin, kamu ve özel sektörün ortaklığıyla birlikte çalışması hedeflenmiştir (Övgün, 2009: 82). Bu plâna göre, Türkiye’nin milli gelirin içindeki bazı kalemlerde değişiklikler yapılması öngörülmüştür. Örneğin, 1970’lerde %23 olan sanayinin payının 1995 yılında %40’lara ulaşması, tarım gelirin payının da %28’lerden %10’lara düşürülmesi hedeflenmiştir. Ayrıca sanayi sektöründeki istihdam edilmiş olan personel sayısının artırılması ve tarım sektöründeki personel sayısının azaltılması hedeflenmiştir. Bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için farklı etmenlerin de sağlanması gerekmektedir. Bu etmenler:

1. GSYİH’nin 22 yıllık süreç içerisinde, her yıl yıllık ortalama olarak %9 oranında artış gösterecek durumda olması,
 2. Daha önceki plânlardaki sanayi hedeflerinin gerçekleştirilmiş olması,
 3. Sanayi sektörü içinde bulunan yatırım hizmeti gösteren sanayilerin artış hızının yüzdesi yıllık olarak 14 olması gerekmektedir (Tatlı, 2021: 79).
- Bu dönemde yapılmış olan bazı kamu işletmelerine değinecek olursak:

Tablo 2.6. Plânlı dönemde kurulmuş olan bazı kamu işletmeleri

Adı	Kuruluş Yılı
Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (SEK)	1963
Çinko Kurşun Metal Sanayii A.Ş.(ÇİNKUR) (Etibank’a Bağlı)	1968
Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş. (Etibank’a Bağlı)	1968
Türkiye Elektrik Kurumu (TEK)	1970
Çay Kurumu (ÇAYKUR)	1971
Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB)	1975
Takım Tezgahları A.Ş. (TAKSAN)	1975
Türk Motor Sanayii ve Ticaret A.Ş. (TÜMOSAN)	1975
Türk Elektronik Sanayii ve Ticaret A.Ş. (TESTAŞ)	1975
Türkiye Elektro Mekanik A.Ş. (TEMSAN)	1975
TRT	1964
Petrokimya A.Ş. (PETKİM)	1963
İskenderun Demir Çelik İşletmesi	1968
Kepez Meyve-Sebze İstihsal ve Konservecilik T.A.Ş.	1966

Tablo 2.6 (devamı). Plânlı dönemde kurulmuş olan bazı kamu işletmeleri

Yurt Ürünleri Sanayii ve Ticaret A.Ş.	1966
Bilecik Konserve Sanayii A.Ş.	1964
Adana Süt Endüstrisi	1968
İzmir Süt Endüstrisi	1968
Adana Kâğıt Torba Sanayii	1964

Kaynak: (Dura, 2006: 66). (T.C. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 2012).

Bu üçüncü plânın uygulanması aşamasında dünyada bir ekonomik kriz meydana gelmiştir. Ülkemizi de etkilemiş olan bu krizin ana etmenlerine baktığımızda, 1974 yılında gerçekleşen iki tane olay gözümüze çarpmaktadır. Birincisi “Kıbrıs Barış Harekâtı” dır. Bu harekâtı gerçekleştiren Türkiye, bunun sonucunda hem uluslararası ilişkilerin bozulmasına hem de içerideki ekonomik ve sosyal açıdan problemlerin çıkmasıyla karşı karşıya kalmıştır. Aynı dönemde, OPEC’in ham petrolün fiyatında %400’lük bir artış ortaya koyması da büyük yankı uyandırmıştır. Bunun gibi sebeplerden ötürü, bu dönemde de kalkınma plânlarının ve sistem içerisindeki diğer amaçların gerçekleşmesi aşamasında hedeflere ulaşamamıştır (Çinar, 2018: 88).

2.5.2.5 1980 sonrası Dönem

Bu dönemde KİT’ler, özellikle 2000’li yıllara kadar, politikacıların siyasi rant sağlama amacıyla, sürekli kullandığı bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, bu dönemdeki olumsuz şartlar da KİT’leri etkilemiştir. Yüksek kamu borçları, bütçe açıkları, siyasi istikrarsızlıklar, ülkenin iktisadi anlamda ekonomik kaynak arayışı içerisinde olması vb. ülkedeki olumsuz durumlardır. Bu durumlara ek olarak KİT’lerin, etkinsiz yönetim politikaları, yüksek istihdama sahip olması ve sürekli tekrar eden görev zararlarına sahip durumu neticesinde, bir çözüm olarak özelleştirme ve tasfiye yoluna başvurulmuştur (Abukan, 2009: 2). Tasfiye kelimesi, anlam olarak ortadan kaldırmak olarak tanımlanmaktadır. KİT’lerin sahip olduklarının (hisse senedi ve varlıklar) belirli bir kısmının veya hepsinin satılması, kiralanması veya tamamen devredilerek tasfiye edilmesi, özelleştirme olarak kabul edilmektedir (Sedef, 1989: 10). KİT’lere ait olan bazı tesislerin; yanlış konumda kurulmuş olması, teknolojik yetersizliklere sahip olması vb. nedenlerden dolayı, bu tesisler yeterli seviyelerde üretim yapamamaktadırlar. Bu vaziyetteki işletmeler; düşük maliyetli, etkin ve kaliteli ürünler üretemezler. Bundan dolayı bu tarz işletmeler, hazinenin sırtında bir yük durumundadırlar. Bu yüzden devlet, verimsiz işletmelerin tasfiyesine gitmek durumundadır. KİT’lerin

tasfiyesi demek, aynı zamanda kamu işletmelerindeki gereksiz aşırı istihdamın ve gizli işsizliğin de tasfiyesi demektir (Bilginoğlu, 1985: 81). Daha önce de bahsettiğimiz 233 sayılı kanun hükmünde kararname, KİT'lerin tasfiyesini de içermektedir. Bu KHK'nin 37 ve 38. maddelerine göre, KİT'lerin ve diğer kamu işletmelerinin tasfiyesine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu'nun karar vereceği belirtilmiştir. Bu maddeler KİT'lerin tasfiye sürecini hızlandırmış ve kolaylaştırmıştır.

KİT'lerin yapısına baktığımızda, Osmanlı İmparatorluğuyla basit temelleri atılmakla birlikte, Cumhuriyet dönemiyle de çalışmalarına hız kazandırılmış ve kamunun ekonomiye müdahalesinin artmasıyla birlikte KİT sayısında da artış görülmüştür. Bu sürecin devamındaki tablo, bu artışın tersine döndüğünü bizlere göstermektedir. Bu süreçte birçok kurum özelleştirme yoluyla kamu kurumu niteliğini kaybetmiştir. Kamuya ait olan işletmeler bir bütün halinde ya da parça parça olacak şekilde devlet elinden özel sektörün aidiyetine geçmiştir. Özelleştirmeler yerli ve yabancı sektörlere karışık olarak gerçekleştirilmiştir (Köroğlu, 2012: 55). 1980 sonrası dönemi önceki dönemlere göre büyük farklılıklar barındırmaktadır. Öncelikle bu dönemdeki oluşturulan kalkınma plânları hem bakış açısı hem de gerekçeleri açısından diğerlerinden farklıdır. Bu dönem, daha özgür bir piyasa ve daha amaca yönelik hamleler içermektedir. Bu dönemdeki liberal hareketlerin ilk adımı iktisadi politikalarlardır. Daha sonra sosyal, siyasi ve diğer tüm alanları kapsayan dışa yönelik hamleleri kapsamaktadır. Bu dönemdeki özgürlüğün ve serbestleşme hareketinin en önemli adımı "24 Ocak Kararları"dır (Çınar, 2018: 104). Ülke ekonomisi 24 Ocak 1980 tarihinde alınmış olan kararlarla birlikte geniş çaplı bir dönüşüm sürecine girmiş ve rekabet ortamının yoğun, ihracat teşviklerinin fazla olduğu bir sanayileşme modeline geçiş yapmıştır. Özelleştirme; kamu kesiminde verimliliğin arttırılması, bütçe açıklarının azaltılması, ekonomideki baskın devlet rolünün azaltılması vb. hedeflerle ülke ekonomisinde yerini almıştır. Ayrıca bu dönemde, KİT'lerin tasfiye sürecine girme süreci hızlandırılmıştır (Gülsözlü, 2004: 89). Ayrıca bu dönemin devamındaki süreçte oluşturulacak ileriye dönük bütün projeler ve kalkınma planlarının ana fikri KİT'lerin özelleştirilmesi olmuştur.

O dönemdeki konjonktüre baktığımızda, serbest ve özgürlükçü politikalar, teorik açıdan sürdürülebilir gözükse bile, uygulama aşamasında bu durumun pek mümkün olmadığı görülmektedir. Bundan dolayı, mecburen yine kamu

sektörünün ağırlıklı olduğu bir piyasa ortaya çıkarılmıştır. Burada devletçi politikaların uygulanması, devlet için tercihten öte zorunluluk şeklindedir. Ancak yine de bazı alanlarda serbestleşme hareketlerinde başarı görülmektedir. İhracatı arttırmaya yönelik teşvikler ve ekonomide özgürlük adımları hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Sanayileşme alanında ise serbest piyasa koşulları ve özel girişimcilere teşvikler bu dönemde yine ön plana çıkmıştır. 24 Ocak Kararları'nın alındığı dönemde de piyasada, Türkiye ve dünya açısından kaos havası hakimdi. Bu kaosun son bulması için birçok ülke koordine bir şekilde fikir alışverişlerinde bulunarak çalışmalar yapmışlardır. IMF, OPEC ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar birçok ülkeyle yaptığı gibi bizimle de fikir alışverişinde bulunmuşlardır. Bu kararların alınmasındaki önemli amaçlardan birisi, geçmişteki krizler ve devamındaki zorlu sürecin atlatılması aşamasındaki problemlerin daha kolay aşılmasıdır. Burada alınan bazı kararlara bakacak olursak;

1. Devlet eliyle yapılan piyasa müdahalelerinde kısıtlama yapılacaktır.
2. KİT tarafından üretilen ve halka sunulan ürünlerin fiyatını piyasa özgür bir şekilde kendisi belirleyecektir.
3. Kamu faydası sağlamayan hatta zarar oluşturan KİT'lerin aldığı devlet desteklerinin bir kısmı kesilecektir.
4. İhracat artışını sağlamak ve ihracatı özendirmek amacıyla vergi iadesi gibi bazı teşvik uygulamaları yürürlüğe girecektir (Duman, 2021: 13).

1980 sonrası dönemde asıl amaç, KİT'lerin devlet ekonomisi içerisindeki payının en aza indirilmesidir. Buna rağmen KİT'lerin daha çok büyüme ve gelişme politikalarının uygulandığı görülmektedir. Bu tarz kanunsal problemlerin önüne geçilmesi amacıyla Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, hüküm olarak, özelleştirme programlarının uygulanması gerektiği yer almıştır. Bu sürecin devamında devletin dönemsel olarak problemler yaşamasıyla birlikte, “5 Nisan 1994 Kararları” nı almak durumunda kalmıştır. Bu kararlara göre, KİT'lerin hazine açısından yükünü hafifletmek ve randımanlı olarak çalışması için hamleler planlanmıştır (Afşar, 1995: 73-74). Devlet, artık bu dönemin devamından günümüze kadar kendi eliyle üretim açısından hamle yapmamayı hedefleyerek yalnızca özel sektörün üretimini denetleyen, destekleyen ve kanun koyucu sıfatla hareket etmiştir.

Aşağıda Tablo 2.7.'de 2024 yılı itibariyle aktif olarak çalışmakta olan KİT'leri görmekteyiz.

Tablo 2.7. 233 sayılı KHK kapsamındaki iktisadi devlet teşekküleri (KİT’ler)

1.DMO (Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü) (1954)
2.TTK (Türkiye Taşkömürü Kurumu) (1983)
3.TKİ (Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Genel Müdürlüğü) (1957)
4.Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü (2004)
5.EÜAŞ (Elektrik Üretim Anonim Şirketi) (2001)
6.TEİAŞ (Türkiye Elektrik İletim A.Ş.) (2001)
7.TEDAŞ (Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.) (1993)
8.TEM SAN (Türkiye Elektromekanik Sanayi A.Ş.) (2022)
9.TPAO (Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı) (1954)
10.BOTAŞ (Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş.) (1974)
11.TMO (Toprak Mahsulleri Ofisi) (1938)
12.TİGEM (Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü) (1984)
13.ESK (Et ve Süt Kurumu Genel Müdürlüğü) (2013)
14.ÇAYKUR (Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü) (1971)
15.TCDD (T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü) (1953)
16.TÜRAS AŞ (Türkiye Raylı Sistem Araçları Sanayii Anonim Şirketi) (2020)
17.TŞFAŞ (Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.) (1935)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Listesi, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-istatistikleri#> (E.T.: 17.04.2024).

2024 yılı itibariyle, ülkemizde aktif olarak mal ve hizmet üretimi sağlayan 17 adet KİT bulunmaktadır. Bu işletmeler, toplum açısından önem arz eden sektörlerde hizmet göstermektedirler. Bunlara ek olarak 233 Sayılı KHK kapsamı dışındaki işletmeler ve kamu iktisadi kuruluşları listesi de aşağıda verilmiştir.

233 Sayılı KHK Kapsamı Dışındaki KİT, Özelleştirme Kapsamı ve Programındaki Kuruluşlar:

1. Sümer Holding A.Ş (1938),
2. Doğusan Boru Sanayii ve Ticaret A.Ş (1974),
3. ADÜAŞ (Ankara Doğal Elektrik Üretim ve Ticaret A.Ş.) (2007),
4. TDİ (Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.) (2002).

Kamu İktisadi Kuruluşları:

1. DHMİ (Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü) (1933),
2. KEGM (Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü) (1997).

Yukarıdaki kuruluşlar, günümüzde mülkiyeti devlete ait olmakla birlikte, KİT kapsamı dışında olan diğer kamu işletmeleridir. Aşağıdaki Tablo 2.8’de kamu sermayesinden oluşan bankalar verilmiştir.

Tablo 2.8. Kamu sermayesinden oluşan bankalar

T.C. Ziraat Bankası A.Ş. (1863)
Türkiye Halk Bankası A.Ş. (1933)
Eximbank (Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş.) (1987)
Türkiye Kalkınma ve Yatırım Bankası A.Ş. (2018)
Türkiye Emlak Katılım Bankası A.Ş. (1988)
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (1930)
Vakıfbank (Türkiye Vakıflar Bankası T.A.O.) (2017)
İller Bankası A.Ş. (2011)

Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Listesi, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-istatistikleri#> (E.T.: 17.04.2024).

Tablo 2.8’de görüldüğü gibi, cumhuriyetin ilk yıllarında kurulmuş olmasına rağmen, günümüzde hâlâ hizmet faaliyetlerine devam eden bankalar görülmektedir. Bu bankaların varoluş amacı, bankacılık sektörü piyasasının dengeli halde olması içindir.

Tablo 2.9. Diğer kamu işletmeleri

TRT (Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu) (1964)
AOÇ (Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü) (1950)
TÜRKSAT (TÜRKSAT Uydu Haberleşme Kablo TV ve İşletme A.Ş.) (2004)
PTT (Posta ve Telgraf Teşkilatı A.Ş.) (2013)
BİAŞ (Borsa İstanbul Anonim Şirketi) (2012)
ASFAT A.Ş. (Askeri Fabrika ve Tersane İşletme Anonim Şirketi) (2018)
USHAŞ (Uluslararası Sağlık Hizmetleri Anonim Şirketi) (2019)
NÜTED A.Ş. (Nükleer Teknik Destek Anonim Şirketi) (2020)
Türk Reasürans A.Ş. (2019)
MKE A.Ş. (Makine ve Kimya Endüstrisi Anonim Şirketi) (1950)
Türk Telekomünikasyon A.Ş. (2004)

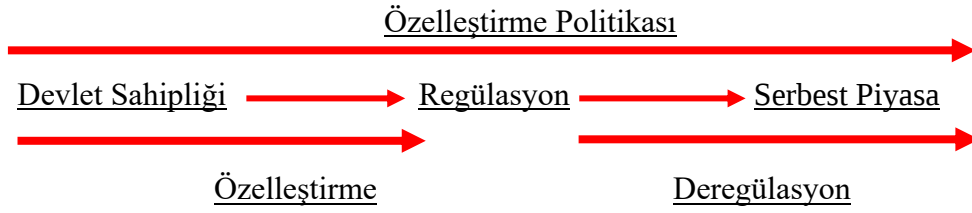
Kaynak: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Listesi, <https://www.hmb.gov.tr/kamu-sermayeli-kurulus-ve-isletmeler-istatistikleri#> (E.T.: 17.04.2024).

Tablo 2.9’da görüldüğü gibi, devlet, birçok alanda mülkiyeti kendisine ait işletmeler kurmuştur. Günümüzde hala faaliyetlerine devam eden bu işletmeler, farklı alanlarda hizmet göstermekle birlikte, toplumun ve devletin ihtiyaçlarına göre mal ve hizmet üretimi gerçekleştirmektedirler.

2.6 Devletin KİT’lere Müdahale Yöntemleri

KİT’ler, dönemin şartlarına göre belli başlı amaçlarla kurulan kamu işletmeleridir. Bu işletmeler; piyasanın dengeli hale gelmesi, toplumun sosyal ve ekonomik açıdan kalkınması, devletin uzun vadedeki plânlarının desteklenmesi vb. amaçlarla kurulmuş olan işletmelerdir. Devlet, bu işletmelerle ilgili gelecek

plânları oluştururken, bu işletmelerin piyasadaki işlevleriyle ilgili değişikliklere gidebilmektedir. Bu değişiklikleri de farklı yollarla gerçekleştirmektedir.



Kaynak: (Oğuz, 2011: 22).

Şekil 2.1. Regülasyon Süreci

Yukarıdaki Şekil 2.1’de, KİT’lerin devlet mülkiyetinden deregülasyon sürecine kadar olan kısmı görülmektedir. Bütün bu regülasyon sürecinin amacı, piyasaları daha dengeli bir pozisyona getirmek ve toplumsal refah artışına katkıda bulunmaktır.

2.6.1 Özelleştirme

Özelleştirme, literatüre baktığımızda, dar ve geniş anlamda tanımlar içermektedir. Dar anlamda, kamu mülkiyetindeki kurum ve kuruluşların özel mülkiyete devri ve devletin mülkiyetinde bulunan tekellerin ve bu tekel alanlarının, rekabeti destekleme amacıyla özel sektöre devredilmesidir. Geniş anlamdaki tanımı, daha çok ekonomik ve politik pencereyle yapılmış bir tanımdır. Buna göre, devletin hâlihazırda gerçekleştirmiş olduğu mal ve hizmetlerin üretiminin özel sektöre satışının sağlanması ve aktif şekilde yürüttüğü faaliyetleri, özel sektörün taşeronlaşmış sistemine devretmesidir. Daha açıklayıcı ve kapsamlı bir tanım yapmamız gerekirse, özelleştirme; devletin kendi eliyle yaptığı hizmetlerin ortadan kalkmasıyla birlikte, kamu idaresinin içerisindeki devlet kurumlarının da varlıklarının son bulduğu, toplum ve vatandaş gibi kavramların yerine müşteri kavramının geldiği, kâr amacıyla ticari faaliyet gösteren işletmelerin oluşturduğu sistemin adıdır (Övgün, 2009: 131). KİT’lerin önemi, özelleştirildikten ya da tasfiye edildikten sonra daha çok belirgin hale gelmiştir. Bunun sebebi ise, özelleştirilmiş olan birçok KİT, ülkedeki ekonomik değişkenleri oldukça etkilemiştir. Bu etkilerin başında, ilgili sektördeki üretim yüzdesinin azalması ve istihdamın eksilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, vergi gelirlerinde azalma da görülmektedir. Bununla birlikte, özelleştirilmiş olan

şirketlerin yabancı kökenli şirketlere devredilmesinden dolayı bu şirketlerin denetiminde de problemler oluşmuştur (Övgün, 2009: 13).

Ülkemizdeki özelleştirme uygulamalarının tarihine baktığımızda, 1980 sonrası dönemde özelleştirme hareketlerinin faaliyete geçtiğini söyleyebilmekteyiz. Özellikle bu faaliyetlerin %78'i 2003-2008 yılları arasında gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte, kamu bünyesinde olan bu teşebbüslerin tamamı veya bazı hisseleri özelleştirilmiştir. Petrol, tütün ürünleri, haberleşme, ulaştırma, enerji, bankacılık vb. sektörlerde genellikle tekel konumunda olan bu şirketlerin ürettiği mal ve hizmetler, toplum açısından oldukça önem arz eden tüketim grupları olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Burada en büyük paya sahip olan özelleştirme Türk Telekom'a aittir. Türk Telekom hisselerinin %70'i 2005 yılında özelleştirilmiştir. Bu süreçte, Petkim ve Tüpraş şirketlerinin de özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. İlgili süreçte özetle, birçok mal ve hizmet sektöründeki kamuya ait olan işletmeler, kamu mülkiyeti sıfatından ayrılmışlardır (Yavilioğlu ve diğerleri, 2010: 416).

Devletler, kendi bünyesindeki mülkiyetlerin içerisinde bulunmakta olan taşınır ve taşınmazları özel sektöre devredebilmektedirler. Bu devir uygulamasının gerçekleşmesi için bazı yöntemler mevcuttur. Ülkemizde kullanılan özelleştirme yöntemleri kanunlarla düzenlenerek uygulanmaktadır. Bu kanunlar 2983 ve 4046 sayılı kanunlardır.²³ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından uygulanmakta olan bu kanunlara göre, bir birimin özelleştirilmesi için aşağıda sayılan özelleştirme yöntemleri kullanılmaktadır. Bunlar; satış yöntemi, kiralama yöntemi, yönetim devri yöntemi, mülkiyetin gayri ayni hakların tesisi ve gelir ortaklığı yöntemi şeklindedir (Türk, 2014: 64).

2.6.1.1 Satış Yöntemi

Satış yöntemi, en yaygın kullanılan özelleştirme yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili kuruluşların; bünyesindeki aktiflerin, mal ve hizmet üretim birimleriyle birlikte bütün mülkiyetinin hepsinin veya bir kısmının belirli bir bedel karşılığında devredilmesi şeklindedir. Buna ek olarak, bu kuruluşların hisselerinin bütününün veya belirli bir kısmının; halka arz, tüzel veya gerçek kişilere blok satış, gecikmeli halka arzı içeren blok satış, çalışanlara satış, borsada normal ve/veya özel emir ile satış, menkul kıymetler yatırım fonları ve/veya menkul

²³(RG, 29.02.1984: 2983), (RG, 24.11.1994: 4046).

kıymetler yatırım ortaklarına satış veya bunların birlikte uygulanması yoluyla bir bedel karşılığı devredilmesi şeklindedir.²⁴

2.6.1.2 Kiralama Yöntemi

Devlete ait olan işletmelerin, tamamının veya bu işletmelerin bünyesindeki mal ve hizmet üretim birimlerinin ayrı ayrı şekilde özel sektöre belirli bir bedel karşılığında belirli bir süre kullanım haklarının verilmesi şeklindedir. Bu kiralamanın amacı, verimsiz bir şekilde yönetilmekte olan işletmelerin ve ilgili birimlerinin, piyasa serbestisiyle birlikte daha işler hale gelmeleri içindir. Ayrıca, bu kiralamanın devamında duruma göre bütünüyle özelleştirmelerini içermektedir (Çetinkaya, 2001: 183).

2.6.1.3 Yönetim Devri Yöntemi

Devlet, kendi bünyesindeki teşebbüslerin veya kuruluşların mülkiyetini devretmeden yalnızca işletmeciliğini özel sektöre devredebilmektedir. Bu devir işlemini sözleşme yaparak gerçekleştirmektedir. Bu yöntemin asıl kullanımı, bir devlet işletmesinin tamamen özelleştirilmesinden öncesindeki bir adım olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütünüyle devlet elinden çıkarılmaya çalışılan bir işletme, öncelikle özel sektöre yönetsel açıdan devredilir. Bu sürecin devamında, şartların durumuna göre mülkiyet devri de söz konusu olabilmektedir (Polat, 2019: 17).

2.6.1.4 Mülkiyetin Gayri Ayni Hakların Tesisi

Devlete ait olan kuruluşların aktiflerindeki mal ve hizmet üretim birimleriyle varlıklarının, mülkiyeti ilgili kuruluştaki saklı kalmak kaydıyla, malike ait kullanma hakkına ilişkin bazı tasarruflara rıza gösterilmesine veya malikin mülkiyete bağlı haklarını kullanmasından vazgeçmesi sonucunu doğurması ilişkin hakların tesisi.²⁵

2.6.1.5 Gelir Ortaklığı Yöntemi

Bu yöntem, mülkiyeti kamunun elinde olan köprü, baraj, elektrik santrali, otoyollar, işletmeler vb. gibi varlıkların gelirleri için çıkarılan senetlerin özel sektördeki kişi veya kurumlar tarafından satın alınması yoluyla ilgili kamu kurumlarına ortak olması şeklindedir. Burada yalnızca elde edilen gelir özelleştirilmektedir (Yaşar, 2007: 72).

²⁴ 4046 sayılı kanunun 18.maddesinin A bendi.

²⁵ 4046 sayılı kanunun 18.maddesinin C bendi.

2.6.2 Regülasyon

Regülasyon kavramı, ekonomi, hukuk vb. alanlar başta olmak üzere literatürde yaygın olarak kullanılan bir kavramdır. Bu kavramın tanımı; sosyal ve ekonomik yaşantının geliştirilebilmesi için yapılan müdahaleler ve düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre regülasyonlar, piyasa içerisindeki her türlü yaptırım, kısıtlama vb. faaliyetle birlikte piyasanın denetiminin sağlanması olarak da nitelendirilebilir. Ayrıca regülasyon, piyasada faaliyet yürüten bütün birimlerin, belirlenen kurallarla uymasını ve ilgili birimlerin yönlendirilmesini içermektedir. Devlet, regülasyonlarla birlikte; piyasadaki aksaklıkları en aza indirmeyi hedeflemektedir. Bununla birlikte, piyasanın düzenli hale gelmesini ve üretilen mal ve hizmetlerin toplumun bütün kesimlerine ve bireylerine sunulmasını amaçlamaktadır (Sarısoy, 2010: 281).

İktisadi regülasyon faaliyetleri gerçekleştirilirken, devletin ekonomideki rolüyle bağlantılı olarak bazı regülasyon teorileri ortaya çıkmıştır. Buna göre, ilk olarak pozitif ve normatif teoriler karşımıza çıkmaktadır. Pozitif teoriler, regülasyonların piyasadaki faaliyetlerinin iktisadi boyutta açıklanması ve bu faaliyetlerin sonuçlarının incelenmesi şeklindedir. Normatif teoriler, piyasa başarısızlıklarının giderilmesi aşamasında uygulanacak olan regülasyon türünün etkin olması için hangi regülasyonun uygulanması gerektiğiyle ilgilidir (Çevik ve Demir, 2005: 252). İktisadi regülasyon teorileri 4 teoriden oluşmaktadır. Bunlar; kamu yararı teorisi, özel çıkar grupları teorisi, kamu tercihi teorisi ve piyasa süreci teorisi şeklindedir.

Kamu yararı teorisi, Pigou tarafından ekonomi literatürüne kazandırılmış olup, sınırlı olan kaynakların toplumu oluşturan bireylerin bütününe en etkin şekilde dağıtılması olarak karşımıza çıkmaktadır. Piyasalarda tam rekabetin olması durumunda, kaynak dağılımında etkinlik geçerlidir. Devletin yapmış olduğu regülasyonlar, piyasayı düzenleyerek kaynakların verimli bir şekilde dağıtılmasını hedefler (Oğuz, 2011: 73).

Özel çıkar grupları teorisi, endüstrilere yoğunlaşmış bir teoridir. Buna göre, devletin yapmış olduğu regülasyonların endüstri sektörüne öncelik vereceği hipotezi vurgulanmaktadır. Bu teoriye göre regülasyonlar, bazı çıkar gruplarının siyasi gücüne göre, toplumdaki tüketici grubuyla endüstri sektörü arasında kâr rekabeti oluşturacaktır. Tüketici grup bu rekabeti kazandığı takdirde düşük fiyatlı ürünlere ulaşacak, çıkar grupları kazandığı takdirde endüstri sektörü ve buradaki

Üreticiler daha yüksek fiyattan ürün satarak kendi kr maksimizasyonunu arttıracaklardır (Uslu ve Tufaner, 2015: 400).

Kamu tercihi teorisinin temeli şahsi faydanın maksimize edilmesini ele almaktadır. Buna göre, kamu kesimindeki yöneticilerin davranışları, regülasyonları oldukça fazla etkilemektedir. Bu yöneticiler, kamu faydasına göre uygulamalar yürütme eğilimindedirler. Bu durum, toplum açısından her zaman yararlı olmamaktadır. Burada, kamu sektöründe de siyasilerin özel çıkarlarının da olduğu kabul edilmektedir (Dura, 2006: 102-103).

Piyasa süreci teorisine göre, regülasyonlar, piyasadaki girişimci olarak rol oynamaktadır. Piyasa regülasyonunu gerçekleştiren siyasi otorite, bu düzenlemelerden kendi şahısları için de kr elde edebilmekte ve bunu elde etmek için yeni olanakların oluşmasını sağlama eğilimindedirler. Burada, piyasadaki yeni faaliyetler, piyasayı sürekli değişim içerisine sokmaktadır. Bu değişim, ülkenin plânlarını da çıkmaza sokacağından ötürü, piyasada denge oluşmasını da engellemektedir (Uslu ve Tufaner, 2015: 401).

Ülkemizde yapılmış olan regülasyon uygulamalarına baktığımızda, elektrik enerjisi sektöründe çalışmalar yapıldığı görülmektedir. 2001 yılında çıkarılmış olan 4628 sayılı Elektrik Enerjisi Kanunu ıkarılmıştır. Bu kanunun çıkarıldığı sürecin devamında, büyük çapta bir yenilenme süreci başlamış ve rekabete dayalı bir elektrik piyasasının oluşturulması için adımlar atılmıştır. Burada, “Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu” (EPDK) adında üst düzey bir kurul oluşturulmuştur. Elektrik piyasasının oluşturulma aşamasında EPDK, oldukça fazla sorumluluk üstlenmektedir. EPDK, elektrik piyasasını düzenleyerek, tarafsız bir şekilde güvenilirliğini kanıtlamaya çalışmıştır (Güvenek, 2009: 60).

Bu regülasyonun yapılma amacı, elektrik hizmetinin toplumsal refah açısından oldukça önemli bir hizmet kalemi olmasından kaynaklıdır. Toplumu oluşturan bireylerin sayısındaki artışla birlikte, bu hizmetin etkin bir şekilde toplumun bütün bireylerinin ulaşabileceği standartlarda olması gerekmektedir.

2.6.3 Dereglasyon (Serbestleştirme)

Dereglasyon kelimesi, regülasyon uygulamalarıyla birlikte özel sektörün faaliyetinin yasalarla sınırlı olduğu ve yalnızca devletin faaliyet gösterdiği alanlara giriş engellerinin kaldırılması ve serbestleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Serbestleştirme uygulamaları, devletin ilgili alanlardaki denetleme ve düzenleme uygulamalarının tamamıyla kalktığı anlamına

gelmemektedir (Teyyare, 2018: 107). Bu alanlarda devlet, serbestleşme sonrasında da düzenleyici ve denetleyici faaliyetler yürütebilmektedir. Deregülasyonun uygulanma amacı, diğer piyasaya müdahale yöntemlerinin amacıyla aynı olarak, piyasadaki rekabetin sağlanması şeklindedir (Yaşar, 2007: 73).

Ülkemizdeki deregülasyon uygulamalarına örnek vermemiz gerekirse, havayolu taşımacılığı sektöründe yapılmış olan deregülasyonu örnek verebiliriz. 2003 yılında yapılmış olan bu deregülasyon uygulamasıyla birlikte, Türkiye’deki havacılık faaliyetlerinde, oldukça hızlı bir büyüme gerçekleştirilmiştir. Bu serbestleştirme uygulaması, havacılık faaliyetlerindeki hizmet kalitesinin artışında ve fiyatların azalmasında oldukça etkili olmuştur. Bu sektördeki önemli gelişmeler, ülke ekonomisindeki istihdamı, yatırımları ve turizm sektörünü pozitif yönde etkilemiştir (Teyyare, 2018).

2.7 KİT’lerin Performansı Açısından Literatür Taraması

Kamu iktisadi teşebbüslerinin performansının ölçülmesi, direkt olarak ölçülebilecek hedeflerin mevcut olmaması ve birçok farklı kaynaklardan oluşması sebebiyle çok karmaşık bir durumdur. Ayrıca performans ve verimlilik açısından, salt finansal göstergelerin uygunluğu da tartışmalı bir konudur. Bununla birlikte, KİT’lerin hedeflerinin birbiriyle çelişmesi de verimlilik ve performans açısından değerlendirmeyi de zorlaştırmaktadır. Aşağıdaki çalışmalara yer vermemizin asıl amacı, KİT’lerin performansının ülkedeki ekonomik istatistikleri ve dolayısıyla toplumsal refahı nasıl etkilediğini araştırmaktır. Bu çalışmalar, araştırma konusuyla ilgili olarak seçilmiştir.

Ampirik çalışmalarla birlikte elde edilenlere bakıldığında, karmaşık sonuçlar karşımıza çıkmaktadır. Plane’in yapmış olduğu çalışmaya bakıldığında, KİT’lerin performans seviyesinin düşük olması durumunda, ülke açısından dalgalanmalı bir verimsizlik ve büyüme yüzdesinde daha düşük bir tablo karşımıza çıkardığını göstermiştir (Plane, 1992). 1994 yılında Tayvan’da Liou tarafından yapılan çalışmada, KİT’ler ve özel sektördeki şirketler incelenmiştir. Buna göre Tayvan’daki KİT’ler, ülkedeki ekonomik yapının yükseltilmesinde ve zorlu zamanlardaki ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli rol oynamıştır. Ancak, bu KİT’lerin benzer özel sektördeki firmalara nazaran daha düşük performanslı ve daha az kârlı olduğu bulunmuştur (Liou, 1994). Fowler ve Richards, 1995 yılında OECD ülkelerindeki KİT’lerin ekonomik büyümeye

katkısını incelemiştir. 1965-1985 yılları arasındaki verilere bakıldığında, KİT'lerin performansının, ülkedeki ekonomik büyüme açısından olumsuz bir etkisinin olmadığı kanıtlanmıştır (Fowler ve Richards, 1995). Doamekpor'un yapmış olduğu çalışmada, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin 1980-1998 yılları arasındaki ekonomilerine bakıldığında, KİT'lerin performansının, büyüme üzerinde önemli bir payının olmadığı sonucuna varılmıştır (Doamekpor, 2003). Wang'ın 2011 yılında Çin'de yapmış olduğu çalışmada, ülkedeki KİT yatırımlarının artmasıyla birlikte performans artışı görülmüştür. Ayrıca KİT'lerin, Çin'in ekonomik büyümesini arttırdığı ve mali kriz zamanında ekonomik açıdan dalgalanmaları azalttığı görülmüştür (Wang, 2011). 2022 yılında Duan, Guo ve Huang'ın yapmış olduğu çalışmada, Çin'deki 488 tane KİT'in 2007-2020 yılları arası verileri incelenmiştir. Elde edilen sonuçlara bakıldığında, KİT performansındaki artışın, ülkedeki ekonomik dalgalanmaları bastırdığını; ancak, ekonomik büyüme üzerinde olumsuz bir etkiye neden olduğu ampirik sonuçlarla kanıtlanmıştır (Duan, Guo ve Huang, 2022).

Yukarıdaki çalışmalara yer vermemizin sebebi, KİT'lerin performansının ülkedeki ekonomik istatistikleri ve dolayısıyla toplumsal refahı nasıl etkilediğini araştırmaktır. Elde edilen verilere bakıldığında, yapılmış olan ampirik araştırmaların sonucunda KİT'lerin, her durumda sürekli olarak verimsiz ve düzgün işlemeyen kurumlar olmadığını söyleyebilmekteyiz. Kamu tarafından işletmeciliğinin yapıldığı veya hâlâ yapılan kurumların birçok açıdan etkin ve kârlı olduğunu kanıtlayan çalışmalar da karşımıza çıkmaktadır. Yani KİT'lerin performansının (optimum çıktı, istihdam, üretim vb.) ülkedeki ekonomik büyümeyi kesin olarak arttırdığını ya da azalttığını söylemek doğru bir yaklaşım olmayacaktır (Dura, 2006: 122).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

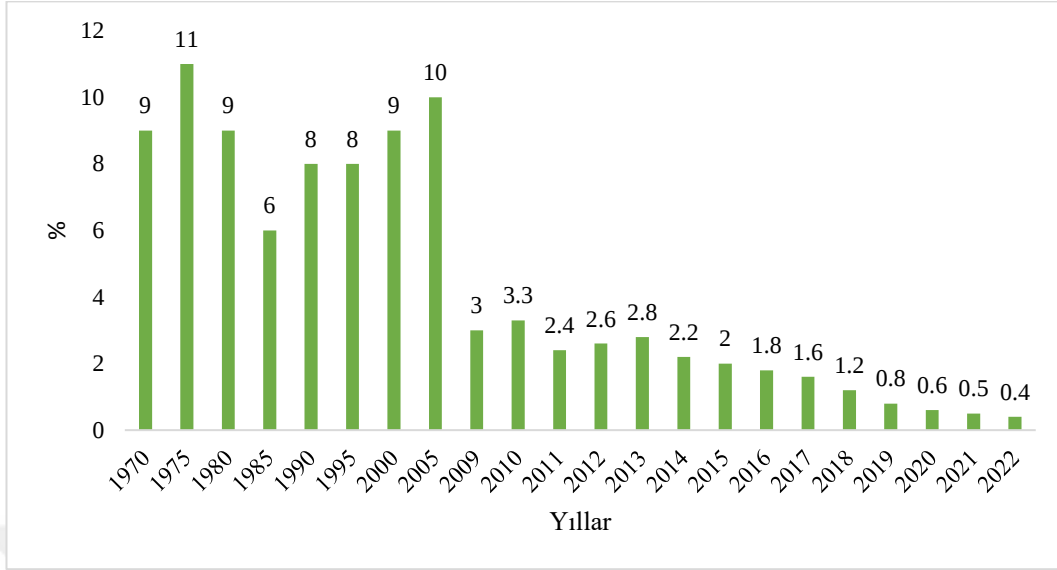
3. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN SOSYAL REFAH GÖSTERGELERİNE ETKİSİ

1960'lı yılların başlangıcıyla birlikte Türkiye'de planlı ekonomi sistemine geçiş yapılmıştır. Bu sürecin başlangıcında ve devamında da KİT'lerin yerel ekonomideki rolü, hazırlanan planlara göre belirlenmiştir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, BBYKP (1963-1967) dönemi ve sonrasındaki planlar kapsamında daha sistematik ve daha işlevsel şekilde varlığını sürdürmüşlerdir. Bu bölümde, 1970'li yıllardan 2022 yılına kadar olan kısımda, KİT'lerin ülke ekonomisinde; GSYİH, İstihdam, Üretim ve Yatırımlar açısından ne kadarlık bir yüzdelik dilimi oluşturduğunu ve ülke ekonomisindeki yerini sayısal verilerle birlikte analiz edeceğiz. Elde edilen verilerin sonucunda, KİT'lerin, sosyal refahı nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

3.1 KİT'lerin GSYİH'ye Katkısı

KİT'lerin ülke ekonomisindeki yerinin belirlenmesinde en önemli kısımlardan birisi, GSYİH içindeki payı olarak karşımıza çıkmaktadır. Öncelikle KİT'lerin iktisadi faaliyetlerinin büyüklüğü ve hizmet kapasiteleri, GSYİH ile ilişkilidir. KİT'ler, çoğunlukla stratejik açıdan öneme sahip olan sektörlerde mal ve hizmet üretimini gerçekleştirerek, ülkeye katkıda bulunmayı hedeflemektedirler. Ayrıca KİT'ler; bu sektörlerde belirli bir piyasa payına sahip olmakla birlikte, bu sektörleri dengede tutmayı görev edinmişlerdir. Tüm bu sorumlulukları yerine getirirken ülkedeki genel ekonomik dengeye ve hazineye katkıda bulunabilirler. Bir ülkenin GSYİH'si, o ülkeyle ilgili fikir edinilmesi açısından oldukça önemlidir. Ülkeler, sürekli ve istikrarlı bir biçimde GSYİH'sini arttırmak ve dengede tutmayı hedeflemektedirler. Bu bölümde KİT'lerin GSYİH içindeki payı, 1970-2022 yılları arasındaki 52 yıllık süreçteki sayısal verilere göre ele alınacaktır.

Grafik 3.1. KİT'lerin GSYİH içindeki payı (%), (1970-2022)



Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

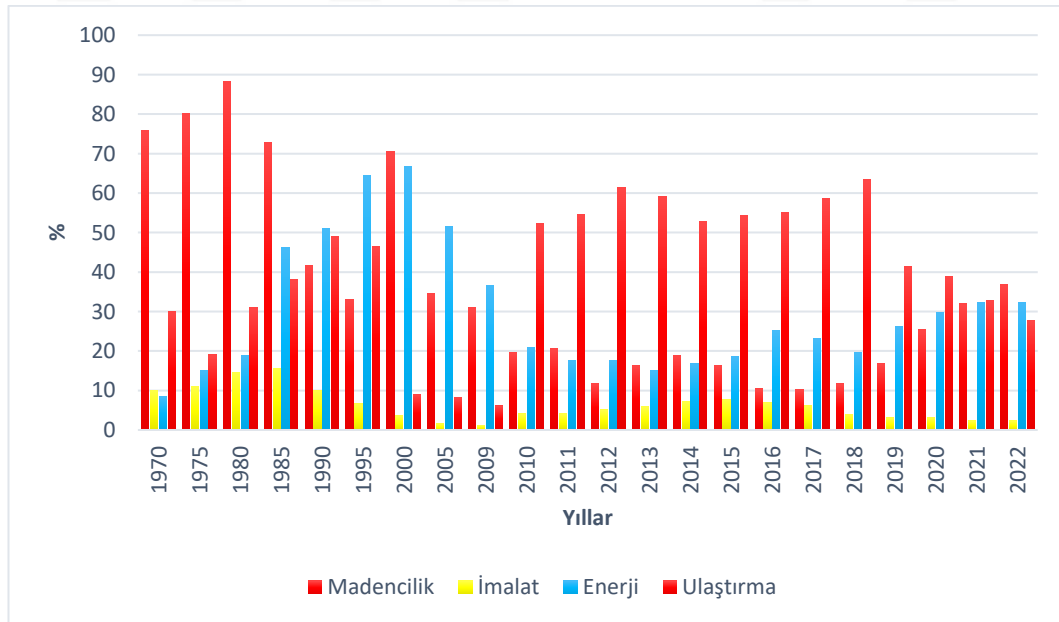
Yukarıdaki Grafik 3.1’de görüldüğü gibi, KİT’lerin GSYİH payı son 52 yıllık süreçte %11’in üzerine çıkamamıştır. 1970-2005 yılları arasında KİT’lerin ortalama %9 orana sahip olduğu görülmektedir. Bu oran, 2009 yılından 2022 yılına kadar %2’lere kadar düşmüştür. Bu durumun sebepleri; piyasanın eskiye nazaran daha düzenli ve dengeli hale gelmesi ve büyümesiyle birlikte, devletin ekonomik faaliyetleri azalmış ve artan özelleştirme uygulamalarıyla birlikte KİT’lerin GSYİH içerisindeki payında azalma görülmüştür. Burada bazı KİT’lerin; yeterli seviyede üretim gerçekleştirememesi, yanlış yönetim politikaları, işgücü israfı ve piyasadaki rekabetin eksik olması gibi bazı faktörler de etkili olmuştur.

Sonuç olarak KİT’lerin GSYİH’ye etkisi, yalnızca finansal verilerle değil farklı boyutlardan da ele alınması gerekmektedir. Bu teşebbüslerin payı az olsa da; ülkedeki ekonomik büyümeye sağlamış olduğu katkılar, istihdama ve üretime sağlamış olduğu faydalar da göz önüne alınmalıdır. Bu durumda, KİT’lerin GSYİH üzerindeki etkisini görmek için; ülkedeki konjonktür, ekonomik planların gidişatı, sektörlerin durumu ve siyasi açıdan istikrarın varlığı gibi konuları da incelemek gerekmektedir. Değişen ekonomik koşullara ve taleplere bağlı olarak KİT’ler yeniden dizayn edilebilir. KİT’ler açısından gerekli inovasyonların gerçekleştirilmesi, KİT’lerin GSYİH üzerindeki etkisini ve yüzdesini artırma eğilimindedir.

3.2 KİT'lerin İstihdama Katkısı

KİT'lerin kuruluşundaki asıl amaçlara baktığımızda, kalkınmanın sağlanması ve toplum içindeki eşitsizliklerin giderilmesi amacıyla kurulduğunu görebiliriz. Bu amaçların sağlanması aşamasında devletler KİT'leri, işsizliğin önlenmesi ve üretim artışının sağlanması için bir araç olarak kullanma gereği duymuşlardır. Ayrıca KİT'ler, doğrudan oluşturmuş olduğu istihdama ek olarak dolaylı olarak da istihdam etkilerine sahiptirler. KİT'lerin mal ve hizmet alımı gerçekleştirmesi, birçok tedarikçiyi ve ara mal hizmet sağlayıcısını da iş sahibi yapmaktadır. Bununla birlikte bölgesel açıdan da kalkınmanın sağlanması için KİT'ler önemli görevlere sahiptirler. Ekonomik ve sosyal açıdan dezavantaja sahip olan bölgelerde faaliyet göstererek, o bölgedeki yerel halkın istihdam edilmesini sağlamaktadır. Bununla birlikte hem sosyal hem ekonomik açıdan eşitsizliklerin giderilmesine yardımcı olmaktadır. Bu durum, bölgesel ve merkezi gelir eşitsizliğinin azaltılmasına da katkıda bulunmaktadır.

Grafik 3.2. KİT'lerin sektörel bazda ülkedeki istihdam içerisindeki payı (%), (1970-2022)

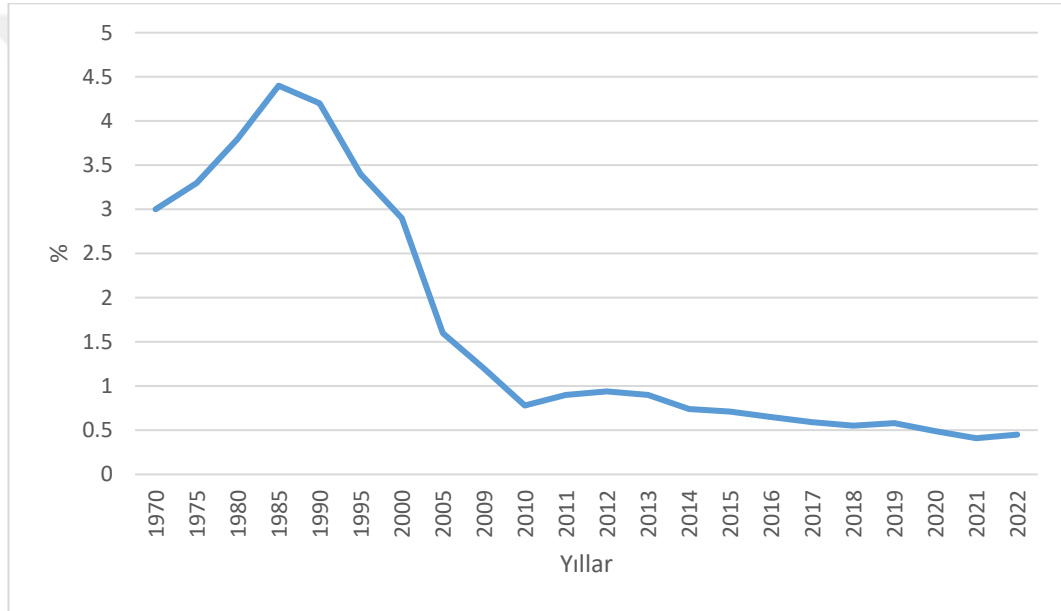


Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Grafik 3.2'de görüldüğü gibi KİT'ler, sektörel bazda istihdam açısından oldukça önemli yere sahiptirler. Madencilik sektöründe, 1970-1985 yılları arasında %70'in üzerinde istihdam payına sahip olan KİT'ler, 2000 yılı ve

sonrasında ortalama %25 paya sahiptirler. İmalat sektöründeki payı, %10'un üzerine çıkmamış ve yakın tarihte %2'lere kadar düşmüştür. Enerji sektörüne bakıldığında, 2000'li yıllarda %67 oranına çıkarak oldukça büyük bir paya sahip olmuş ve günümüzde %33 orana sahiptir. Ulaştırma sektörüne bakıldığında, bu süreçte ortalama %40 paya sahiptir. Bu oranlardan da anlaşılacağı üzere KİT'ler, ülkedeki sektörel bazda istihdam açısından oldukça önemli yere ve paya sahiptir. Buradaki sektörlerin, ülke açısından önemli ve stratejik sektörler olmasına da dikkat çekmek gerekmektedir.

Grafik 3.3. KİT'lerin ülke istihdamı içerisindeki payı (%) (1970-2022)



Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı, https://www.sayistay.gov.tr/files/872_yuksek_denetleme_kurulu_tarihcesi.pdf (E.T.: 21.04.2024)

Yukarıdaki Grafik 3.3'te görüldüğü gibi; KİT'lerin sektörel bazda oldukça yüksek istihdam seviyeleri sağlamasına rağmen, bu oranlar ülke istihdamı içerisinde oldukça düşük yüzdelere karşılık gelmektedirler. Burada, KİT'lerin günümüzde %1'den bile az istihdam oranına sahip olması; piyasaların büyüdüğüne ve birçok mal ve hizmetin artık özel sektör tarafından yeterli seviyede üretildiği ve uygun fiyatlı olduğu sonucuna varılabilmektedir.

Devlet, KİT'ler vasıtasıyla piyasaya müdahale ederek istihdamı arttırmış ve işsizliği azaltmıştır. KİT'lerde personel olarak çalışan insanların gelir elde etmesi sağlanmakla birlikte bu insanların gelirden pay alması refahını

arttırmaktadır. KİT'lerin gereğinden fazla işgücüne sahip olması durumunda bütçe açığı ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, KİT'lerdeki bütçe açığı, KİT'lerin devlet hazinesindeki yükünün artmasına neden olmaktadır. Çünkü devletin en büyük gelir kalemi vergilerdir ve devletin harcamaları arttığı takdirde, vergi oranları da artış eğiliminde olacaktır. Bu durum, toplumun bazı kesimlerinde sosyal refahı azaltıcı etkide bulunabilmektedir.

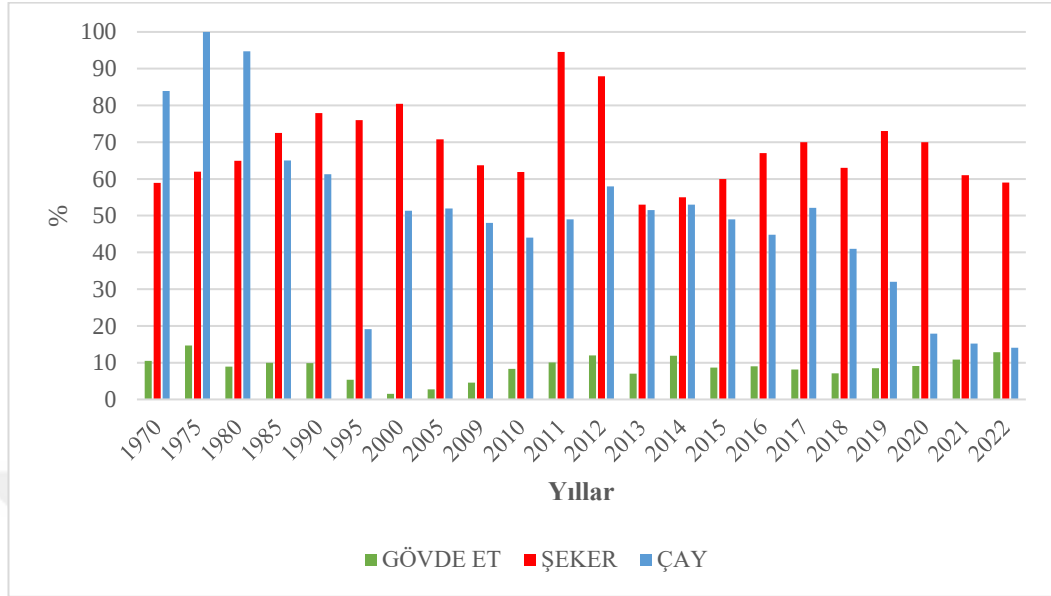
Sonuç olarak, devletin yapmış olduğu bu müdahaleler sonucunda; ülkedeki toplam istihdama katkı sağlanmakla birlikte, gelir dağılımı üzerinde de olumlu etkilerin olması beklenmektedir. Ayrıca KİT'ler, yüksek istihdam sağlayan büyük işletmelerden oluşmaktadırlar. Bu işletmeler, bölgesel refahın artmasıyla birlikte toplum refahının da artmasına katkıda bulunabilmektedirler.

3.3 KİT'lerin Üretime Katkısı

KİT'ler; imalat, enerji, madencilik, ulaşım vb. gibi birçok alanda geniş bir mal ve hizmet yelpazesini kapsayan üretimler gerçekleştirmektedirler. Bu bölümde belirli alanlarda belirli mal ve hizmetlerin üretiminde KİT'lerin payını ele alacağız.

KİT'ler ayrıca bazı mal ve hizmetlerin üretimi aşamasında tekel olarak hizmet vermektedirler. Bazılarında ise, piyasanın büyük çoğunluğuna sahip olmakla birlikte, bir diğer kısım sektörlerde de düşük yüzdeli üretim kapasitesine sahiptirler. 1970'lerden günümüze bakıldığında, KİT'lerin tekel konumunda olduğu sektörlerde dahil KİT sayısında azalma görülmektedir. Ayrıca KİT'lerin düşük üretim kapasitesine sahip olduğu piyasalarda, yıllar itibariyle azalma hatta bazılarında çekilme durumu söz konusudur. Bu durumun bir diğer sebebi de özelleştirme uygulamalarındaki artıştan kaynaklanmaktadır. KİT'lerin üretim kapasiteleri, özellikle tekel olduğu sektörlerde, ülke ekonomisinin tamamını kapsayan verileri yansıttığından oldukça ehemmiyetli bir konudur (Ceylan, 2000: 29).

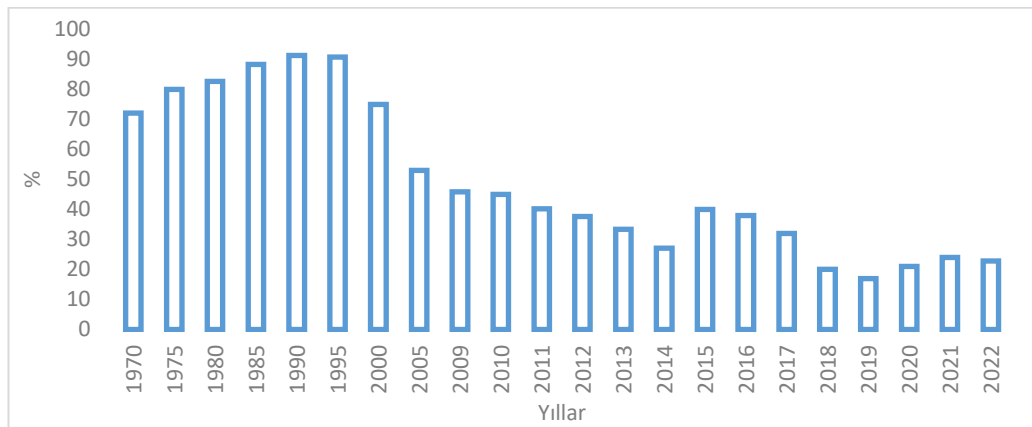
Grafik 3.4. KİT’lerin tüketim mallarındaki üretimlerinin Türkiye üretimi içerisindeki payı (1970-2022), (%)



Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Grafik 3.4’de görüldüğü gibi, KİT’lerin 1970-2022 yılları arasındaki bazı tüketim mallarının üretimindeki payı verilmiştir. Buna göre bu süreçte, gövde et sektöründe ülke üretiminin ortalama %10’luk bir payı KİT’lere aittir. Şeker sektörüne bakıldığında, yine ortalama %65’e yakın üretimin KİT’ler vasıtasıyla gerçekleştirildiği görülmektedir. Çay sektörüne bakıldığında, 1970-1985 yılları arasında %80’e yakın bir üretim yüzdesine sahipken, yakın geçmişimizde bu oran azalarak %15’lere kadar düşmüştür.

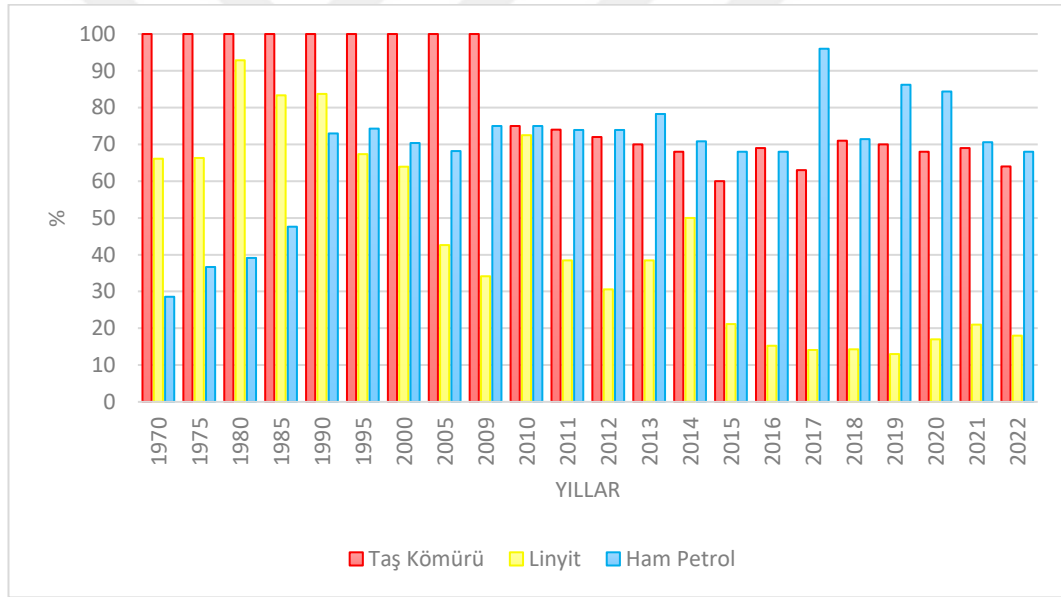
Grafik 3.5 KİT’lerin elektrik üretiminin Türkiye elektrik üretimi içerisindeki payı (1970-2022), (%)



Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Elektrik sektörüne baktığımızda, yukarıdaki Grafik 3.5'te görüldüğü gibi, 1970-2021 yılları arasındaki ülke üretimindeki payı (gWh) cinsinden verilmiştir. Buna göre, 1970-1995 yılları arasında ülkedeki elektrik üretiminin ortalama %80'ine yakını KİT'ler sağlamıştır. 2000 yılı ve sonrasındaki süreçte bu oran giderek azalmış ve yakın geçmişimizde %23'lere kadar düşmüştür. Burada, elektrik üretimi açısından özel sektörün payının artması, bazı verimsiz KİT'lerin tasfiye edilmesi ve piyasanın belirli bir dengeye gelmesi böyle bir sonucu ortaya çıkarmıştır.

Grafik 3.6 KİT'lerin madencilik sektöründeki üretimlerinin Türkiye madencilik sektörü içerisindeki payı (1970-2022), (%)

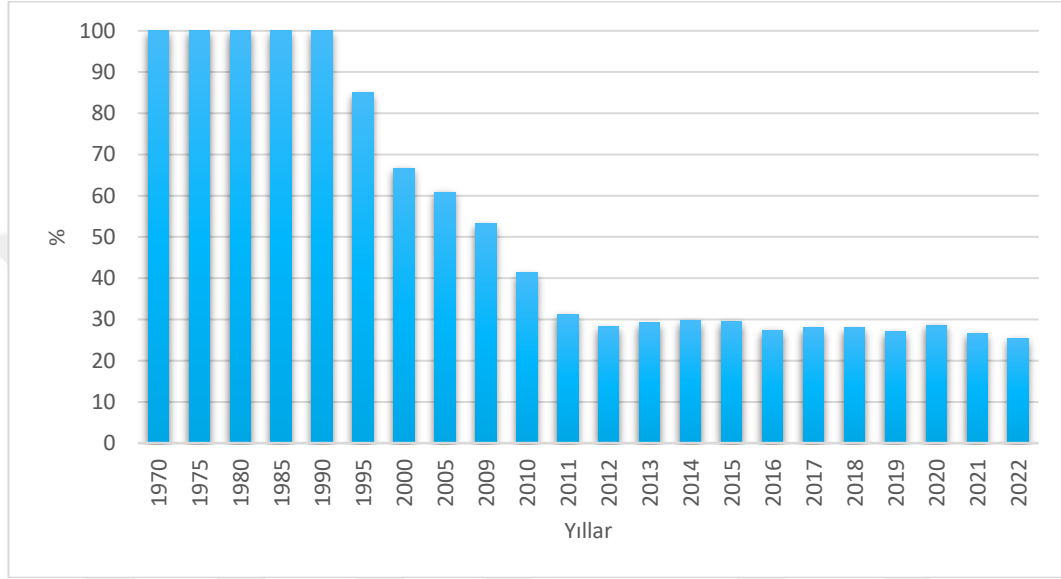


Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Grafik 3.6'da görüldüğü gibi, madencilik sektöründe, birincil enerji kaynakları açısından (taş kömürü, linyit, ham petrol) ülkedeki üretimin belirli bir kısmını KİT'ler karşılamışlardır. Buna göre, taş kömürü sektöründe 2009 yılına kadar ülke üretiminin tamamının KİT'ler vasıtasıyla sağlandığını görebilmekteyiz. 2009 yılından yakın geçmişimize kadar olan süreçte ortalama %65 oranda yine KİT'ler vasıtasıyla üretim sağlanmıştır. Linyit üretiminde 1990'lı yıllara kadar büyük bir üretim payına sahip olan KİT'ler, yakın geçmişimizde %18'lere kadar düşmüştür. Ham petrol üretimi açısından

baktığımızda, KİT'lerin payı geçmişten günümüze genellikle artarak ilerlemiştir. Bunun en önemli sebeplerinden birisi, denizaltındaki ve toprakaltındaki petrol faaliyetlerinin önemli bir kısmının KİT'ler tarafından yapılmasıdır.

Grafik 3.7 KİT'lerin hava yolu ulaşım sektöründeki hizmetlerinin Türkiye ulaşım sektörü içerisindeki payı (1970-2022), (%)



Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

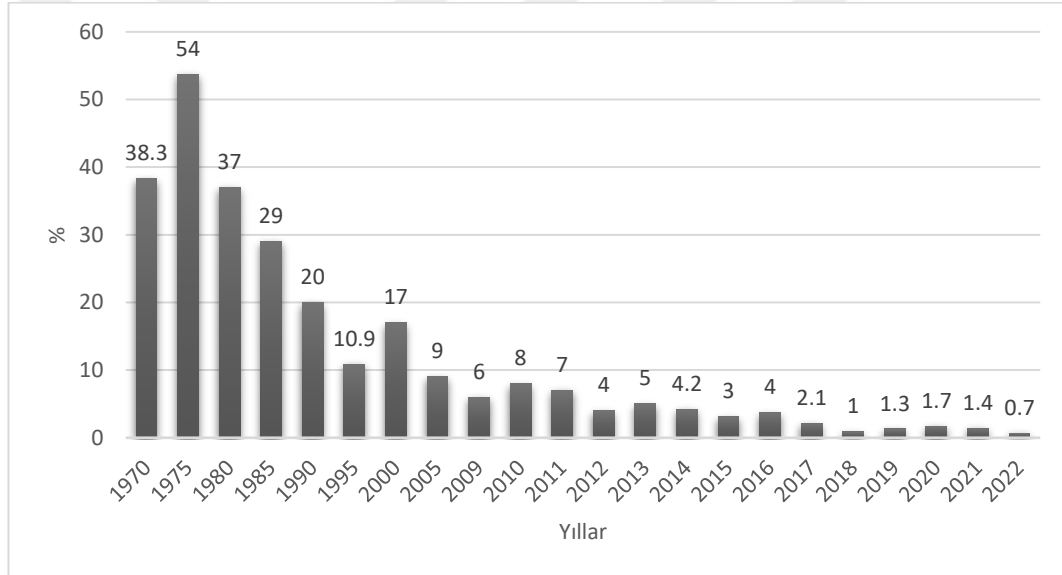
Yukarıdaki Grafik 3.7’de görüldüğü gibi, 1970-1990 yılları arasındaki havayolu ulaşımının tamamı KİT’ler vasıtasıyla gerçekleştirilmiştir. 1995 yılı ve sonrasında bu oran azalarak, yakın geçmişimizde %28’lere kadar gerilemiştir. Bu durumun ana faktörleri; ülkedeki özelleştirme uygulamalarının artması, piyasaya yeni özel şirketlerin dahil olması ve piyasanın daha dengeli hale gelmesinden kaynaklıdır.

Sonuç olarak, devletin KİT’ler vasıtasıyla piyasadaki üretime müdahalesi sonrası, birtakım mal ve hizmetlerin daha fazla üretilerek daha fazla tüketilmesini sağlamıştır. Bu sayede toplumun imkânları, kabiliyetleri ve dolayısıyla sosyal refahı da artış göstermiştir. Bazı sektörlerde KİT’lerin payı geçmişe nazaran oldukça düşüştür. Bunun sebepleri arasında; özel sektörün büyümesi, KİT’lerin kendi bünyesindeki verimlilik problemleri, KİT’lerin özelleştirilmesi, yatırım ve kaynaklar açısından farklı sektörlerle geçiş yapılması, KİT’lerin teknolojik gelişmelere ayak uyduramaması vb. şeklinde sıralayabilmekteyiz.

3.4 KİT'lerin Yatırımlara Katkısı

Bir toplumun kalkınması, o toplumun geleceği açısından oldukça önemli bir konudur. Bu kalkınmanın sağlanması için, o ülkenin toplumun ihtiyaç duyduğu alanlarda yatırım yapması gerekmektedir. Günümüzde örneğin ar-ge yatırımları, ülkeler açısından statüsel olarak bir fark bile ortaya çıkarmaktadır. Bu yatırımları, bazen devletler kendi eliyle yapmaktadır bazen de özel sektör girişimcilere teşvikler sunarak ülkeye katkıda bulunmalarını sağlamaktadır. Devletler, kendi eliyle yaptıkları yatırımları genellikle KİT'ler vasıtasıyla gerçekleştirmektedir.

Grafik 3.8. KİT yatırımlarının ülke yatırımları içerisindeki payı (%) (1970-2022)



Kaynak: Sayıştay ve HMB verilerinden yararlanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Grafik 3.8'de KİT yatırımlarının ülke yatırımları içerisindeki payı verilmiştir. Buna göre, 1980 yılından günümüze kadar yatırım oranlarında sürekli azalmalar görülmektedir. Bu durumun birçok farklı sebebi bulunmaktadır.

1. Bir ülkenin yatırımlarını azaltmasındaki ana sebeplerden birisi ekonomideki belirsizliktir. Örnek olarak; piyasa dalgalanmaları, ekonomik krizler, siyasi istikrarsızlıklar ve belirsizlikler vb. gibi durumlar devletin KİT'ler vasıtasıyla yatırım yapmasını olumsuz etkileyen durumlardır.
2. KİT'lerin kendi içerisindeki finansman sorunlarının varlığı da yine yatırımlarını daha temkinli ve düşük seviyelerde yapmalarını

gerektirmektedir. KİT'lerin hizmet gösterdiği sektörlerde, bazı ürünlerin talebinin azalması, o ürün için ayrıca yatırım yapma ihtiyacını ortadan kaldırmaktadır. Talebin düşmesiyle birlikte gelecek planlarındaki kâr ümitlerini de olumsuz etkileyecek ve yine yatırımların azalmasına neden olacaktır.

3. Piyasalardaki artan rekabet ortamından dolayı kâr marjında düşüş elde eden KİT'ler, yatırımlarını azaltma yoluna gidebilmektedirler. Buradaki yoğun rekabet ortamı, maliyetlerin artmasına ve elde edilen kârın azalmasına neden olabilmektedir.
4. KİT'lerin dönemsel olarak planları da yine yatırımlarını etkileyecektir. Piyasada uzun vadeli getiri amacıyla kurulan KİT'ler olduğu gibi, kısa vadede faaliyet göstermesi amacıyla kurulan KİT'ler de bulunmaktadır. KİT'in kuruluş stratejisine göre de yatırımların oranı değişebilmektedir.

İlgili faktörler göz önüne alındığında, KİT'lere yapılan yatırımların azalması, ülke açısından KİT'lerin öneminin ve değerinin azaldığı sonucuna varılmaması gerektiğini göstermektedir. Piyasa koşullarının iyileşmesi, KİT'lerin verimliliğinin azalması, sektörel bazda KİT ihtiyacının azalması vb. gibi faktörler KİT'lere yapılacak olan kaynak aktarımının azalmasına ve bu kaynakların devletin diğer kalemlerine aktarılmasını sağlamaktadır.

SONUÇ

İnsanlar, toplum şeklinde yaşamaya başladığı andan itibaren birçok problem ortaya çıkmıştır. Toplumun ihtiyaçları ve problemleri insanlık tarihi boyunca değişim göstermiş ve zamana uyum göstermiştir. İlk toplumlarda toplum refahı algısı; beslenme, barınma, giyinme ve güvenlik gibi sınırlı şekildeydi. Zamanla, dünyadaki medeniyet hareketleriyle birlikte toplumlar da buna ayak uydurmuş ve farklı ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. İlk başlarda toplumun refah artışının sağlanmasında düşük gelirli veya yardıma muhtaç insanlara yardımlar gerçekleştirilmiştir. 17. yüzyıl ve sonrasındaki dönemde toplum refahının sağlanması için, toplumu yöneten kesimin bazı görevler edinmesi gerekmiştir. Bu görevlerin sağlanması açısından baktığımızda, her ülke kendi gelişmişlik düzeyine göre başarı elde etmiştir. Toplumda refahın sağlanması ihtiyacı, en çok savaş, doğal afet vb. gibi kriz dönemlerinde artmıştır. Bu dönemlerde ülke yöneticileri toplumun bu durumlardan etkilenme seviyesini azaltmak için bazı sorumlulukları almak durumunda kalmıştır. Refah devleti anlayışı en çok bu dönemde göze çarpmıştır. Bu anlayışın amaçları arasında; ekonomik büyüme ve istikrar, kalkınma, eğitim, güvenlik, sağlık ve adalet sistemlerinde iyileştirme, yoksul durumdakilerin sayısının azaltılması vb. gibi hedeflerdir. Ülkemizde de toplumun sosyal açıdan daha yüksek standartlarda yaşama hakkı anayasal bir hak olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde sosyal refahın sağlanması aşamasında, ekonomik büyüme ve kalkınma açısından bakıldığında, piyasa müdahale araçlarından birisi olan KİT'ler karşımıza çıkmaktadır. KİT'ler, Osmanlı döneminden başlayıp, cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar Türkiye ekonomisinde kendine önemli yer bulmuştur. Bununla birlikte devletin ekonomik kalkınmayı sağlamasında ve ülkenin sanayileşme hareketinde büyük rol oynamışlardır. KİT'lerle ilgili birçok fikirler mevcuttur. KİT'lerin, ekonomi açısından devletin sırtına yük olduğu, gereksiz olduğu, olması gerekenden fazla istihdam sağladığı yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu görüşler, subjektif özellik taşımakla birlikte, bütün KİT'leri bu yönde ele almak doğru değildir. Çünkü ekonominin büyüme ve kalkınmada ve birtakım stratejik alanlarda, KİT'lerin büyük rolü göz ardı edilmemelidir. Zira tarihe baktığımızda, özellikle Osmanlı Dönemi'nde en önemli anahtar sektörlerde hizmet göstermiş KİT'ler bulunmaktadır. Bu KİT'ler, dönemin ihtiyaçlarına göre

Üretim yapmışlardır. Cumhuriyetin ilanından günümüze özellikle kalkınma plnlarıyla birlikte daha sistematik ve daha hesaplı şekilde karşımıza çıkan KİT'ler, ülke ekonomisinin zor zamanlarında çoğu zaman destekleyici nitelikte olma eğilimindedir. Özellikle, devletçilik politikasının yeni uygulamalarında KİT'ler karşımıza çıkmaktadır. KİT'ler sayesinde devlet; kamu girişimciliği yapmış, özel sektöründe piyasaya girebilmesi için piyasanın nn amayı hedeflemiştir. Aynı zamanda, toplumun sosyal refahına katkı sağlayacak mal ve hizmetlerin üretimini ve tüketimini arttırarak, toplum refahına katkıda bulunmuşlardır. Buna ek olarak, ilgili dönemlerde KİT'lerde çalışmakta olan personeller, sosyal açıdan hak kazanımı sağlamış ve gelir elde etmişlerdir. Bu durumda, personellerin sosyal refahında artış grlmştir.

KİT'leri, ülkemizdeki sosyal refah göstergeleri içerisindeki payı açısından ele aldığımızda; GSYİH açısından KİT'lerin payı, günümüzde geçmişe nazaran oldukça azalmıştır. Burada, piyasaların gelişmesi ve KİT'lerin üretmekte olduğu mal ve hizmetlerin piyasa tarafından da kolaylıkla retilabilir hale gelmesi, önemli bir durumdur. Ayrıca, devletin ekonomik fonksiyonlarının da değişmesinden dolayı KİT sayısının azaldığı görülmektedir. Bu duruma ek olarak, bazı KİT'lerin, piyasadaki diğer şirketlere nazaran daha hantal ve verimsiz şekilde faaliyet göstermesi, kr elde etme açısından yeterli seviyede olamamasına neden olmuştur.

İstihdam açısından ele aldığımızda KİT'ler, sektörel bazda hâlâ bazı önemli sektörlerde aktif hizmet göstererek istihdam sağlamaktadırlar. Bu istihdam, ülkedeki toplam istihdama katkıda bulunarak toplum refahını arttırmaktadır. lke istihdamı içerisindeki payı açısından baktığımızda, ülkedeki istihdam yüzdesindeki payı oldukça azalmıştır. Burada, KİT özelleştirmelerinin artması ve ülke içerisindeki toplam istihdam edilen nüfusun artması, KİT'lerin ülke istihdamı içerisindeki payını azaltıcı etkilerdir.

KİT'ler ülke üretiminde, daha önce de belirttiğimiz gibi önemli sektörlerde pay sahibidir. Bu üretimlerin amacı; özellikle stratejik açıdan önemli mal ve hizmetlerin üretiminin, yalnızca özel sektör tarafından üretilmesi durumundaki refah açığının ortaya çıkmasını engellemektedir. Bu mal ve hizmetler KİT'ler tarafından üretildiğinde, toplumun alt gelir grubundakiler de yeterli seviyede faydalanabilecek ve bireysel refahlarına katkı sağlayabileceklerdir.

KİT'lerin ülke yatırımlarındaki payına bakıldığında, yakın geçmişimizdeki oranlar oldukça azalmıştır. Bunun en önemli sebepleri; KİT'lerin piyasadaki payının düşüş eğiliminde olması, piyasadaki mekanizmaların daha dengeli hale gelmesi, bazı KİT'lerin üretmiş olduğu mal ve hizmetlerdeki talep azalmalarından dolayı gelecek beklentilerinin azalması vb. şeklindedir.

Devletin günümüzdeki piyasadaki yerine bakıldığında, geçmişe nazaran daha az aktif rol oynamaktadır. Piyasada doğrudan üretici ya da işletmecilik yapmak yerine piyasada daha çok düzenleyici ve denetleyici konumda yer alma politikası daha hâkim hâle gelmiştir. Bu durumun ana sebeplerinden biri, piyasanın geçmişteki kadar düzensiz ve rekabetsiz olmamasından kaynaklıdır. Piyasadaki üretici sayısı arttıkça, daha çok rekabet ortamı oluşmakta ve bu ortamda KİT'ler oldukça geri planda kalabilmektedir. Bu yüzden devlet; işletmecilik yapmak yerine KİT'leri tasfiye ederek, diğer firmaların faaliyetlerini düzenlemektedir.

KİT'lerin etkin olmama nedenleri arasında en önemlileri; KİT'lerin yönetimindeki problemler ve ülkedeki ekonomik, politik istikrarsızlıklardır. KİT'ler, daha çok sosyal amaçlarla hareket ettiklerinden dolayı, ekonomik açıdan verimsiz sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Bunlara çözüm olarak, KİT'lerin kendi içerisinde etkin bir yönetim şekline sahip olması gerekmektedir. Ayrıca, bütün KİT'lerde gerekli teknolojik araçlara erişim gerçekleştirilmeli ve kaynak kullanımında etkinlik ilkesi benimsenmelidir. Verimlilik açısından yeterlilik sağlanmalı, etkin mal ve hizmet üretimi gerçekleştirilmelidir. İstihdam açısından bir yığın haline geline KİT'lerde, verimli çalışma sistemine geçilmeli ve bir yük haline gelen istihdam fazlasından vazgeçilmelidir. KİT'ler, katma değer açısından daha fazla getiri sağlayan sektörlerde, piyasanın daha verimli olabilmesi için, bu sektörler üzerinde yoğunlaşmalı ve işletilmelidir.

Sonuç olarak, ülkemizdeki makroekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi için, özellikle önemli sektörlerde KİT'ler, önemli bir paya sahiptir. KİT'ler sayesinde üretim artacak, fiyatlar daha dengeli hale gelecek hatta düşüş gösterebilecektir. Ayrıca, ülkedeki sosyal olanaklarda artış görülebilecektir. Bununla birlikte, toplumun gelir düzeyi düşük olan kesimleri, temel mal ve hizmetlere hem yeterli seviyede hem de daha uygun fiyat düzeyinde erişebilecektir. Bu sayede, bireylerin refahındaki artışla birlikte, gelir dağılımındaki eşitsizliği azaltıcı etkiler görülebilecektir.

Çalışmamız kapsamında elde edilen bulgular çerçevesinde, KİT'ler ile ilgili politika önerisi olarak; devletin piyasadaki aksaklıklara KİT'ler aracılığıyla müdahalesinin olumlu sonuçlara varabilmesi için bazı koşulların sağlanması gerekmektedir. Özellikle stratejik öneme sahip sektörlerde (tarım, madencilik, teknoloji vb.) veya piyasanın başarısız olduğu sektörlerde oluşturulmuş olan KİT'lerde, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve daha verimli bir işletme anlayışının benimsenmesi gerekmektedir. Bu durumda, gerektiği takdirde profesyonellerle çalışılması, ilgili hedeflere ulaşmayı kolaylaştırabilmektedir. Bu önemli sektörlerdeki KİT'lerin varlığı, toplumun sosyal refahı açısından da oldukça önemlidir. Bu kapsama yönelik KİT'lerin, Ayrıca, toplumun ekonomik açıdan istikrarsızlık yaşayabileceği alanlarda, KİT'lerin aktif bir role sahip olması, piyasaya daha çok katkıda bulunabilir. Buna benzer koşulların sağlanması durumunda KİT'ler, istihdama doğrudan ve dolaylı katkılarda bulunarak, ülkedeki ekonomik büyüme ve kalkınmaya da olumlu etkiler oluşturabileceği düşünülmektedir. KİT'lerin ülkedeki ekonomiye katkısı, sosyal refahın artışı destekleyecek nitelikte olacaktır. Bu bağlamda, stratejik öneme sahip belli alanlardaki KİT'lerin, muhafaza edilmesi elzemdir. KİT'lerin, ayrıca uluslararası ticaret alanında da kullanılması, ülke ekonomisine katkı sağlayabilecektir. Özellikle katma değeri yüksek olan mal ve hizmetlerin üretiminde, piyasanın yetersiz kaldığı alanlarda KİT'lerin kullanılması, ülkenin uzun dönemdeki ekonomik plânlarını destekleyici nitelikte olabilecektir. Ancak bu durumun gerçekleşmesi için KİT'lerin, yönetim ve faaliyet açısından yüksek verimlilikte çalışması gerekmektedir.

KAYNAKLAR

(Bu tez çalışmasında APA 6 atıf sistemi kullanılmıştır.)

- Abukan, D., (2009). *Kit'lerin Kurulma Nedenleri, Tarihsel Analizi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Afşar, M., (1995). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama)*, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Eskişehir.
- Akkoyunlu, P. F., (2011). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., Yayın No:2598 (1.Baskı).
- Akkuş, M., (2022). *Covid-19 Pandemisinde Sosyal Refah Algısı: İstanbul Örneği*. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Aktan, C. C.,(2009). Ahlak ve Ahlak Felsefesine Giriş. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 38-59.
- Aktan, C. C. ve Özkıvrak, Ö. (2008). *Sosyal Refah Devleti*. İstanbul: Okutan Yayınları, (1.Baskı).
- Aslan, Ö. F., (2021). *Güncel Mikro İktisat Çalışmaları Kavram-Teoriler-Piyasalar*. İstanbul: Efe Akademi.
- Avşar, V., Karayalçın, C. ve Ulubaşoğlu, M. A. (2013). State-owned enterprises, inequality, and political ideology. *Economics and Politics*, 25(3), 387-410.
- Aysan, M. ve Özmen, S., (1981). *KİT: Türkiye'de ve Dünya'da Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. İstanbul: Kardeşler Basımevi.
- Baklacioğlu, S., (1976). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri: Genel Esaslar, Çeşitli ülkelerde, Türkiye'de*. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No:397.
- Bayraktar, C., (2012). Keynes Ve Refah Devleti. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(02), 247-261.
- Bentham, J., (2017). *Ahlak ve Yasama İlkeleri*. çev. Ömer Saruhanoğlu - Uğur Kâşif Boyacı, İstanbul: Litera Yayıncılık.
- Bilginoğlu, M. A., (1985). Kit Sorunu ve Çözüm Yolları. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (7), 75-85.
- Boratav, K., (2016). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, (12.Baskı).
- Briggs, A., (1961). The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258.
- Bulut, N., (2003). Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu Mu? *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(2), 173-197.
- Ceylan, S., (2000). *KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çetinkaya, Ö., (2011). *Türkiye'de Kamu İşletmeciliği ve Özelleştirme*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, (2.Baskı).

- Çevik, S. ve Demir, M., (2005). Devletin Düzenleyici Rolü ve Regülasyon Teorileri. *Öneri Dergisi*, 6(23), 249-257.
- Çınar, V., (2018). *Kalkınma Planlarının Mantığı Ve Uygulama Etkinliği Bakımından 1980 Öncesi Ve Sonrasının Mukayeseli Bir Analizi*, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Bursa.
- Doamekpor, F. K., (2003). A Structural Analysis of the Value-Added Effects of Enterprises: A Re-Assessment. *International Journal of Comparative Sociology*, 44(2), 129-154.
- Duan, Y., Guo, M. ve Huang, Y., (2022). Leverage of Local State-Owned Enterprises, Implicit Contingent Liabilities of Government and Economic Growth. *Sustainability* 2022, Vol. 14, Page 3481, 14(6), 3481.
- Duman, M., (2021). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Özelleştirme Uygulamaları: Şeker Fabrikaları Örneği. *Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi*, 75(8), 2629-2637.
- Dura, Y. C., (2006). *Mülkiyet Tartışmaları: Kamu İşletmeleri Verimsiz Mi?* İstanbul: İleri Yayınları, Yayın No:117 (1.Baskı).
- Eker, T., (2021). *Gelir Dağılımı ve Yoksulluk Analizi: Türkiye Örneği*, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.
- Erat, V. ve Arap, İ., (2017). Kalkınmadan Rekabete Türkiye’de Planlamanın Dönüşümü. *Uluslararası İktisadi Ve İdari İncelemeler Dergisi*, 18, 137-156.
- Erdal, S., (2012). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti Uygulamaları Açısından İsveç Modelinin Değerlendirilmesi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İzmir.
- Ersöz, H. Y., (2003). Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 53(2), 119-144.
- Fowler, P. C. ve Richards, D. D., (1995). Test Evidence For The OECD Countries, 1965-85: The Relationship Between The Size Of The Public Enterprise Sector And Economic Growth. *International Journal of Social Economics*, 22(3), 11-23.
- Gough, I., (2003). Refah Devleti, Çev. Kamil Güngör. *New Palgrave Dictionary of Economics*, 4, 895-897.
- Göktaş, S., (2019). *Refah Devleti Anlayışı Ve Refah Devleti Ülkelerindeki Vergi Politikaları*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Güç, Y., (2015). *Refah Devletin Gelişimi ve Türkiye’de Refah Devleti Algısı: İstanbul İlinde Bir Alan Araştırması*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, İstanbul.
- Gülsözlü, A. B., (2004). *1980 Sonrası Dönemde Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları ve İstihdam Üzerine Etkileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Güney, T., (2013). *Yolsuzluk ve Refah*, Kütahya Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Kütahya.
- Güngör, G., (2022). *Türkiye’de Sosyal Refah Harcamaları*, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- Güvenek, B., (2009). Devletin Regülasyonlar Yoluyla Piyasalara Müdahalesi ve Türkiye Enerji Piyasaları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(18), 45-62.

- Işıtır, D., (2022). *Refah Devleti Perspektifinden Türkiye’de Sosyal Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi*, Hitit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Çorum.
- Kaldor, N., (1939). Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *The Economic Journal*, 49(195), 549-552.
- KARABULUT, N., (2021). *Sosyal Refah Devleti Anlayışı Çerçevesinde Sosyal Harcamalar: Türkiye-OECD Karşılaştırılması*, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Afyon.
- Kasalak, K., (2012). Teşvik-i Sanayi Kanunları Ve Türkiye’de Sanayileşmeye Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 27(0), 65-79.
- Kazmacı, O., (2023). *Kapsayıcı Büyüme Bağlamında Sosyal Refah Devletinde Gelir Adaletini Sağlayan Politikalar*, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Edirne.
- Kenanoğlu, M., (2016). *Refah devleti bağlamında kamu harcamalarının değerlendirilmesi: 1990 sonrası Türkiye örneği*, Harran Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Şanlıurfa.
- Kirmanoglu, H., (2011). *Kamu Ekonomisi Analizi*. İstanbul: Beta Yayınları, (3.Baskı).
- Köroğlu, Ö. T., (2012). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin 1980’den Sonra Geçirdiği Dönüşüm Süreci ve İstihdam Sistemine Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(1), 453-475.
- Kurşun, A. ve Rakıcı, C., (2016). Sosyal Refah Devletinin Tarihi Süreci ve Günümüz Bazı Refah Devletlerinin Değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 2(2), 135-156.
- Linderth, P. H., (2004). *Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century* (1. bs.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Liou, K., (1994). The Performance Of State Owned Enterprises In Taiwan. *International Journal of Public Administration*, 17(8), 1459-1484
- Oğuz, Fuat., (2011). *Devlet ve Piyasa : Regülasyon Ekonomisine Giriş*. Seçkin Yayıncılık.
- Övgün, B., (2009). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Yayın No:18.
- Özcan, G., (2009). *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Sosyal Refah Devleti Anlayışı Açısından Değerlendirilmesi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Özdemir, S., (2007). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, (2.Baskı).
- Özder, F., (2017). Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının Dağılımında Atatürk Dönemi Türk-Sovyet Ekonomik Ve Ticari İlişkileri. *Atatürk Yolu Dergisi*, 15(60), 143-170.
- Pigou, A. C., (1920). *The Economisc of Welfare*. London: Macmillan.
- Polat, E., (2019). *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Ve Şeker Fabrikalarında Özelleştirmenin İstihdam Ve Üretim Üzerine Etkileri*, Erzican Binali Yıldırım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Erzincan.
- Quadagno, J., (1987). Theories of the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 13, 109-128. <https://www.jstor.org/stable/2083242> adresinden erişildi.

- Rawls, J., (1999). *A Theory of Justice: Revised Edition*. Harvard: Harvard University Press.
- Sağlam, D., (1967). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi İşletme İktisadi ve Muhasebe Enstitüsü Yayınları No:9. Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Sarısoy, S., (2010). Düzenleyici Devlet ve Regülasyon Uygulamalarının Etkinliği Üzerine Tartışmalar. *Maliye Dergisi*, (159), 278-298.
- Scitovsky, T., (1951). The State of Welfare Economics. *The American Economic Review*, 41(3), 303-315. <https://www.jstor.org/stable/1802104> adresinden erişildi.
- Sedef, C., (1989). Kit’lerin Özelleştirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (8), 7-16. <https://dergipark.org.tr/tr/pub/erciyesiibd/issue/38186/449134> adresinden erişildi.
- Shirley, M. M. ve Walsh, P., (2000). *Public vs. Private Ownership: The Current State of the Debate*. (No: 2420). Washington, DC. 10.1596/1813-9450-2420 adresinden erişildi.
- Sun, S., Chu, X. ve Liu, X., (2022). Urban wage inequality: The reform of state-owned enterprises in China’s great transition. *Economic and Political Studies*, 10(4), 442-461.
- Şanlıoğlu, Ö., (2016). Sosyal Refah Devletinın Krizi Ve Sürdürülebilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), 159-180.
- Taş, H. Y., (1995). *Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Türkiye’de Özelleştirme Çalışmaları*, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Tatlı, G. E., (2021). *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri Ve Ekonomiye Etkileri: 1950-1983*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Teyyare, E., (2018). Devlet Mi? Piyasa Mı? Türkiye’de Havaolu Taşımacılığı Dereğülasyonu. İ. Şiriner ve Z. Y. Kılıçkan (Ed.), (ss. 105-117). London: IJOPEC Publication.
- Topak, O., (2007). *2000’li Yıllarda Türkiye’de Refah Devleti*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, , Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara.
- Tuz, A. N., (2010). *Küreselleşme Sürecinde Refah Devletinın Dönüşümü Ve Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü*, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Türk Dil Kurumu. (2024, 13 Şubat). <https://sozluk.gov.tr/>.
- Türk, Y. Z., (2014). *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- TÜSİAD, (1995). Optimal Devlet. *İstanbul. Şubat*, 2(174).
- Uslu, K. ve Tufaner, M., (2015). Regülasyon teorilerinin finansal krizler üzerindeki etkileri. *International Conference On Eurasian Economies*, 398-405.
- Wang, W., (2011). The İnfluence of Different Ownership on Economic Growth. *China Soft Science*, 6, 178-185.
- Yaşar, S., (2007). *Türkiye’de Kullanılan Özelleştirme Yöntemlerinin Analizi*. İstanbul: Beta Yayınları, (1.Baskı).
- Yavilioğlu, C., Delice, G. ve Özsoy, O. (Ed.), (2010). *Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları: Teorik ve Tarihsel Bir Perspektif*. Ankara: T. C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Yayını No:1.

Yay, S., (2014). *Sosyal Refah Devletinde Sosyal Yardımlar: Türkiye’de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Uygulaması*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.

