



THE POLITICAL ECONOMY OF STATE-OWNED ENTERPRISES AND PRIVATIZATION: CASE OF TURKEY

Ahmet Arif EREN¹
Orhan ŞİMŞEK²

Abstract

State-owned enterprises (SOEs), which occupy a very important area in the state-market dichotomy, is the central debate of political economy, are instruments that have undertaken significant tasks in the development experiences of countries throughout history in forming their national capitalisms. However, this situation has not saved the state owned enterprises from being an institution that is discussed, whose existence is questioned and criticized. So much so that the privatization frenzy, which was initiated with the enthusiasm of downsizing the state within the framework of the Washington Consensus, which is accepted as the neoliberal manifesto, caused the public ownership to withdraw from these companies in many countries. Even state-owned enterprises in basic public service areas, predominantly in developing countries, were privatized. In the 2000s, the economic and financial crises (for example, the 2008 global crisis) brought a strong voice to the return of the state to the economy. This situation brought the state owned enterprises to the stage again. Particularly, China-based state-owned enterprises and state-owned sovereign wealth funds have become global actors and the return of statist capitalism in a different format has increased the interest in these institutions.

However, understanding, grasping and interpreting the return of state-owned enterprises necessitates a reference to history. It is not possible to isolate the importance of these institutions, which were in the midst of the tidal waves of capitalism, from the voluminous debates of political economy. Therefore, in this study, first, the place of the economic activities of the state in capitalism and the rising statist capitalism today were examined from the perspective of Adam Smith and the history of economic thought, and then, the policies towards state-owned enterprises, the most prioritized instrument of the state's economic activities, were examined through the example of Turkey. As a result of the evaluations made on the adventure of Turkey's state-owned enterprises, it is accepted that there is a tendency towards the statist economy model at the point reached. In this context, the study was concluded with the rejection of the thoughts that the state and state enterprises were pushed into the background.

Article History:

Date submitted:
22 October 2021
Date accepted:
5 December 2021

Jel Codes:

H10, B10, P10, P16

Keywords:

State-Owned
Enterprises (SOES),
Capitalism, State,
Turkey

Suggested Citation: Eren, A. A. & Şimşek, O. (2022). The Political Economy of State-Owned Enterprises and Privatization: Case of Turkey. *Cumhuriyet University Journal of Economics and Administrative Sciences*, 23(1), 337-361.

¹ Assoc. Dr. Niğde Ömer Halisdemir University, Faculty of Economic and Administrative Sciences, Department of Public Finance, ahmetarif74@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-6352-7983

² Assoc. Dr. Artvin Coruh University, Hopa Faculty of Economic and Administrative Sciences, Department of Economics, simsekorhann@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-1636-9684



KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Ahmet Arif EREN¹
Orhan ŞİMŞEK²

Öz

Politik iktisadın merkezi tartışması olan devlet-piyasa ikiliğinde çok önemli bir alanı kaplayan devlete ait işletmeler/kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler), tarih boyunca ülkelerin ulusal kapitalizmlerini oluşturmada, kalkınma deneyimlerinde dikkate değer şekilde görevler üstlenen birer araç olmuştur. Ancak bu durum, kamu iktisadi teşebbüslerini tartışılan, varlığı sorgulanan ve eleştirilen birer kurum olmaktan kurtaramamıştır. Öyle ki, neoliberal manifesto olarak kabul edilen Washington Uzlaşısı çerçevesinde devletin küçültülmesi hevesiyle başlatılan özelleştirme furyası, birçok ülkede kamu mülkiyetinin bu şirketlerden el çekmesine neden oldu. Ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkelerde temel kamusal hizmet alanlarındaki kamu iktisadi teşebbüsleri dahi özelleştirildi. 2000'li yıllara gelindiğinde ise, yaşanan ekonomik ve finansal krizler (örneğin 2008 küresel krizi), devletin ekonomiye geri dönüşünün güçlü bir şekilde seslendirilmesini beraberinde getirdi. Bu durum kamu iktisadi teşebbüslerini de yeniden sahneye çıkardı. Özellikle Çin merkezli kamu iktisadi teşebbüslerinin ve yine mülkiyeti devlet ait ulusal varlık fonu işletmelerinin küresel birer aktör haline gelmesi ve devletçi kapitalizmin farklı bir formatta dönüşü, bu kurumlara olan ilgiyi artırdı. Ancak kamu iktisadi teşebbüslerinin yeniden dönüşünü anlamak, kavramak ve yorumlamak, tarihe müracaatı zorunlu kılmaktadır. Kapitalizmin met-cezir dalgalarının ortasında kalan bu kurumların günümüzde yeniden önem arz etmesini, politik iktisadın hacimli tartışmalarından soyutlamak mümkün değildir. Dolayısıyla bu çalışmada, önce devletin ekonomik faaliyetlerinin kapitalizmdeki yerine ve günümüzde yükselen devletçi kapitalizme Adam Smith ve iktisadi düşünce tarihi perspektifinden bakılmış, daha sonra ise, devletin ekonomik faaliyetlerinin en öncelikli aracı kamu iktisadi teşebbüslerine yönelik politikalar Türkiye örneği üzerinden irdelenmiştir. Türkiye'nin kamu iktisadi teşebbüsleri serüveni üzerine yapılan değerlendirmeler sonucunda, geline noktada devletçi ekonomi modeline doğru bir yönelimin olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda çalışma, devletin ve devlet işletmelerinin geri plana itildiği düşüncelerin reddiyesi ile sonlandırılmıştır.

Makale Geçmişi:

İletilen Tarih:

22 Ekim 2021

Kabul Tarihi:

5 Aralık 2021

Jel Kodları:

H10, B10, P10, P16

Anahtar Kelimeler:

Kamu İktisadi
Teşebbüsleri (KİT'ler),
Kapitalizm, Devlet,
Türkiye

Önerilen Alıntı: Eren, A. A. & Şimşek, O. (2022). Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ve Özelleştirmenin Ekonomi-Politigi: Türkiye Örneği. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 23(1), 337-361.

¹ Doç. Dr. Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ahmetarif74@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-6352-7983

² Doç. Dr. Artvin Çoruh Üniversitesi, Hopa İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, simsekorhann@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-1636-9684

1. GİRİŞ

Eski hikâye ama eskimeyen sorun; devlet-piyasa ilişkisi. Kapitalizmin *met-cezir* dalgaları bizi *met* ile piyasaya doğru getirirken, *cezir* ile de devlete doğru gidilmesine sebep olmaktadır. Devlet versus piyasa dikotomisi çok tartışılmıştır. Bu tartışmanın, politik ekonomi literatüründe kapladığı alan da bir hayli büyüktür ve doğal olarak da önemlidir. Bu bağlamda, konuya ilişkin yeni argümanların ortaya konması pek de kolay değildir. Meseleyi kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT'ler) ve özelleştirmenin ekonomi politiği: Türkiye örneği bağlamında ele alınca bu konudaki gerek nitelik gerekse nicelik açısından hacimli ve dolgun literatüre katkı sunmanın kolay olmadığını, kafamızdaki meseleyi (ulus-devlet, merkantilizm, KİT'ler ve yeni KİT'ler) devletçi kapitalizme odaklı bir şekilde analiz etme düşüncesi bir yandan bizi heyecanlandırırken, öte yandan konunun genişliği ve literatürün hacmi korkutmaktaydı. Ancak son dönemde Türkiye'de KİT'lerin çok fazla konu edinilmediği görülmektedir¹. Bunun tam tersi olarak özellikle devlet kapitalizmi üzerine son dönemde çıkan yayınlarda KİT'lere büyük önem verilmektedir (bkz. Alami & Dixon, 2020; Dolfsma & Grosman, 2019).

Devletçi kapitalizmin, günümüzde KİT'ler aracılığıyla yeniden hayat bulduğunu söylemek mümkün. Hayat bulma meselesini sonuç kısmında değerlendireceğiz. Hazır unutulardan bahsetmişken başlangıcı; yine unutilan hatta ana akım tarafından hor görülen bir alandan, iktisadi düşünce tarihinden, kapitalizmin iktisadından başlamak iyi olacağı düşüncesindeyiz.

Hem bilim olarak iktisadın hem de liberal dünya görüşünün kurucusu olarak kabul gören Adam Smith'in devlet üzerine görüşlerine bakıldığında, ezberlerde kalan düşüncelere tam olarak tekabül etmediği bağlamlar bulmak mümkündür. Bu çalışmada Smith'in, devletin ekonomik işlevine ilişkin yaklaşımı, ayrıntılı bir şekilde ele alınmayacaktır. Ancak Smith'in bazı görüşlerinden hareketle, devlete biçtiği görevleri yerine getirmek adına; kamu iktisadi teşebbüslerinin uygun bir araç olup olmadığı tartışılacak ve günümüzde yeniden canlanan kimine göre de hortlayan devletçi kapitalizm yaklaşımı, Smith üzerinden tartışılacaktır. Aslında analizin Smith'in görüşleri üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılması bir bakıma güç ve paradoksal bir görüntü çıkartmaktadır. Şöyle ki, Smith, liberal bir filozof olarak anılmakta ve bu anlamda devlete çok sığ bir alan bırakmış kabul edilmektedir. Buna ek olarak, Smith'in merkantilizm eleştirisi de Smith'in devletçi kapitalizme karşı olduğu argümanlarının rahatlıkla savunulmasını mümkün kılabilir. Gerçekten de Smith açısından merkantilizm adeta uzak durulması gereken bir kötülük olarak görülmektedir (Eren, 2010). Hatta Clarke, (2005:50) Smith'in merkantilist devleti "asalak" olarak gördüğünü iddia etmektedir.

Öncelikle Smith'in bilinen anlatısından hareket edip, adım adım daha az bilinen Smith'e bakmak yararlı olacaktır. Smith yöntemi; konuları önce bireysel (mikro) düzlemde ele aldığını, sonra ise genellemeler ile toplumsal durum için doğru ekonomik politikaya ulaşmaya çalıştığını göstermektedir. Daha anlaşılır olmak adına, sözü Smith'e bırakmak yararlı olacaktır (Smith, 1997:593-594):

"Her basiretli aile reisi, dışardan satın almak daha ucuzken daha maliyetli olacak şekilde malı evde üretmeye kalkmamalıdır. Terzi ayakkabısını kendi imal etmeye uğraşmaz, kunduracıdan

¹ Örneğin Mart 2021'de yayınlanan ve 65 değerli akademisyenin yazılarının yer aldığı "Türkiye'nin Yerli Üretimi ve Politik Ekonomisi (Tiryakioğlu, 2021)" başlıklı derleme kitapta kapitalizm kavramı neredeyse hiç kullanılmamış (bir kere kapitalist üretim tarzı olarak kullanılmış), KİT'lerden de hiç bahsedilmemiş olduğunu fark ettik. Bu derleme kitap bir anlamda; egemen bir güç olan piyasanın, KİT'lerin adının bile unutulmasını (anılmamasını) sağlamış olduğunu gösteren bir kaynak olarak bu konunun neden sorgulanması gerektiğini bir kez daha hatırlatmıştır.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

satın alır. Kunduracı da kendi kıyafetini dikmez, bir terzi çalıştırır.... Her özel ailenin idaresinde basiretli görülen tutum, büyük bir krallık açısından aptallık olarak görülemez.”

Yukarıdaki alıntıya baktığımızda Smith'in aslında aklında mutlak üstünlükler kuramı olduğunu söylememiz mümkündür. Kendisinden çok daha ucuza bir ürünü üreten bir devletin olduğu durumda, pahalıya malı üretmenin anlamı olmayacaktır. Ucuza ürettiği malı diğer ülkeye satıp pahalıya ürettiğini ise ucuz üretenden satın alırsa dış ticaret herkesin faydasına sonuç doğuracaktır.² Ülkelerden biri her iki ürünü de ucuza üretiyorsa yani ülkenin rakiplerinden daha ucuza üretebildiği ürün yok ise o zaman dış ticaret nasıl mümkün olur sorusu Smith'i köşeye sıkıştıracağı anda; her ülke görece olarak daha ucuza ürettiği üründe uzmanlaşsın diyerek Ricardo imdada hızla yetişir. Ricardo'dan hareket Ricardo'cu sosyalistlere kapı aralayabilir. Bu nedenle şimdilik Smith'ten uzaklaşmamak yararlı olacaktır. Son tahlilde Smith ticaretin piyasaya bırakılmasını salık verir ama peki devlet ne yapacak sorusu bu noktada önem kazanır.

Devletin ne yapacağı konusunda Smith açıklar: “Savunma masrafı:...devletin birinci görevi, toplumu diğer toplumların...istilasından korumak...ikinci görevi...toplumun her bir üyesini diğer üyelerin baskısından...korumak...üçüncü ve son görevi...kamu işleri ve kamu kurumları...inşa etmek... ki bunlar,... toplumun ticaretini kolaylaştırması içindir...” (Smith, 1997:922-964).

Smith bir yandan eğitim gibi önemli ve ticaret için gereken alt yapı yatırımlarına; yani özel girişimin üstlenmeyeceği masraflara dem vurur. Söz konusu harcamalar toplum için yüksek dereceden fayda sağlayacaktır ancak harcamayı yapanlara yeterli bir kar imkânı sağlayamayacağı için devlet tarafından üstlenilmesini savunmaktadır.

Smith'in bu sözlerinden hareketle girişimci bir devlet için kapıyı aralık bıraktığı söylenebilir. Aslında Smith'in sorunu devletle değildir, Smith, devletin gücünü kişisel güçleri gibi kullanan merkantilistlere itiraz etmektedir. Merkantilistlere itiraz eden Smith'in, neo-merkantilizm olarak da görülen girişimci devlet konusunda ne diyeceği üzerine spekülasyon yapmak mümkündür.

İlk bakışta doğal olarak Smith'in bu konuda itiraz edeceği beklenebilir ancak aşağıdaki ifadelerden hareketle aslında bu yapının kapitalizmin, liberal piyasa sisteminin çok uzağında olmadığını da görebiliriz.

Smith (1997:557) Ulusların Zenginliği eserini beş kitap olarak yazmıştı. Dördüncü kitabın başında ekonomi politikası, devlet adamı ve kanun yapıcının bilimi olarak tarif etmiş ve onun amacının; “...ilk olarak, halka, bol miktarda geçim imkânı ve gelir sağlamak...ikinci olarak ise devlet veya ulusa kamu hizmetleri için yeterli bir gelir sağlamak...”³ olduğunu belirtmiştir. Bu tanım aslında bu çalışma özelindeki soruya ilişkin önemli hareket noktaları sunmaktadır. Halka geçim imkanları sağlamak ve devlete gelir sağlama görevi acaba iktisadi devlet teşebbüsleri aracılığıyla gerçekleşse, Smith buna ne derdi?

Aslında yine Smith bize bu konuda önemli bir görüş açısı sunmuştur:“*Toptancı tüccar, imalatçıya hazır bir pazar sağlayarak...onun [ürettiği] malları hızla satın alarak...imalatçının sermayesinin ve hatta daha fazlasının onun elinde kalmasını sağlar...bunun sonucunda o çok daha fazla mal üretebilecektir...toptancı tüccarın sermayesi de...çok sayıda imalatçının sermayesini yerine koymaya yeterli olduğundan, aralarındaki ilişki büyük bir sermayenin çok sayıda küçük*

² Serbest dış ticaret kuramı Shaikh (2005:43-46) ve Hart-Landsberg (2008:79) tarafından eleştirilmiştir.

³ Vurgular orijinalinde yoktur

sermayeyi desteklemesi ve kayıp ve zararlarında onlara destek olması (Smith,1997:698)” dır. Girişimci devlet özelinde büyük sermaye devlet olsa Smith’in buna itirazı olur muydu?

Smith’in kitabının başlığı “Ulusların Zenginliği” dir. Dolayısıyla Smith, aslında, eleştirdiği merkantilistlerle çok temel bir zeminde aynı görüşe ulaşmış olabilir mi? Ulusun zenginliği ve bu zenginliğin ülkeyi güçlü kılacağı argümanları Smith ve merkantilistlerde olduğuna göre yukarıdaki soruya olumlu bir cevap sunmak mümkün gözükmemektedir. Bu anlamda devletin iktisadi işletmeler kurarak üretim yapmasına, Smith’ten çok büyük bir itiraz gelmeyeceğini söylemek mümkün olabilir.

Bu anlamda günümüzde yeniden karşılaştığımız ve belki de artık daha da sık karşılaşacağımız bir olgu olarak *girişimci devleti*, biraz Türkiye örneğinden hareketle ele alınması, incelenmesi yararlı olacaktır.

Türkiye örneği denildiği zaman doğal olarak akla şu soru gelmektedir: Günümüzde Türkiye devleti, *girişimci bir devlet* midir? Bu soruya cevap olarak; girişimci devlet olmak isteyen ancak bu konuda gerekli iradeye sahip olmayan bir görüntü sunduğu söylenebilir.

Bu cevaba ulaşma adına önce KİT’lerin ekonomi politikası üzerinde durmak yararlı olacaktır. Öncelikle devlet girişimciliğinin fiili olarak faydasını tartışmak sonrasında ise Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin oluşumuna panoramik bir bakış atmak faydalı olacaktır. Takip eden kısımda ise olayın tersine dönmesi, yani özelleştirilme dönemine odaklanmak, kısacası; Cumhuriyet tarihinin ekonomik yapısını KİT’ler üzerinden ve onların özelleştirilmesi üzerinden ele almak yararlı olacaktır.

2. KİT’LERİN EKONOMİ POLİTİĞİ ÜZERİNE BİR DENEME

Kavramlar içi olgu ve tarihle doldurulmadığı sürece boş, anlamsız bir çuvala benzer. KİT, aslında günümüz dünyasını anlamamız için en önemli kavramlardan ve kurumlardan birisidir. Dünya dillerinde KİT’ler çok farklı isimlerle anılmaktadır. Gerçekten de mülkiyet yapılarında devletin payına bağlı olarak farklı isimler almakta olduğu gibi, hükümetle ilişkili olarak da farklı isimlendirmeleri söz konusudur. Türkçe yazında yerleşik olarak KİT kavramı kullanılması bir anlamda işimizi biraz kolaylaştırmaktadır. Önce bir tanım vermek sonra da söz konusu tanım üzerinden KİT’leri tartışmak mümkün gözükmemektedir. KİT’ler *kapitalist sistem* içinde devletin *toplumsal sorumluluğunu* yerine getirmek ve halk için gerekli yatırımları yapabilmek için ihtiyaç duyduğu bir araç olarak ortaya çıkmıştır ve temel olarak devletin, *mal ve hizmet arzını* sağlamak üzere oluşturduğu teşebbüslerdir. Bu tanıma odaklandığımızda vurgulanan kısımlara dikkatinizi çekmek isteriz. Tanımda yer alan temel hususlardan birincisi *KİT’lerin* kapitalist sistem içinde *var olmasıdır*. Sistemin adeta doğal bir parçasıdır. (her ne kadar daha sonra bu doğal parça habis bir ur gibi görülecek olsa da...). Dolayısıyla kapitalist yapı ve kurumların yeşermediği bir ortamda *KİT’lerin mevcudiyetinden* bahsetmek bu tanım dolayımında kabul edilemez. İkinci olarak ise *devletin varlığı* gerekmektedir. *Devletin varlığı* ile bu tanımda bahsedilen aslında kapitalist devlettir. Daha da doğrusu ulus devlettir. Devletle ulusun evliliği tüm dünyada eşanlı, aynı zamanda gerçekleşmediği gibi, farklı coğrafyalarda, kültürlerde ve sosyo-ekonomik açılardan farklılıklar ihtiva etmektedir. Tüm bu farklılıklara rağmen her ulus devlet için ortak olan koşul; devlet hazinesini dolduracak ekonomik bir yapıya sahip olmaktır. Kimi yerde bu ekonomik yapı; merkantilizm olarak zuhur etmişken, kimi yerde; merkantilist bir dönem yaşanmadan bu gerçekleşmiştir. Ulus devlet ve onun ekonomik oluşumu bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Bizim açımızdan durum; KİT tanımında yer alan asli noktalardan bir tanesinin, yani; ulus devletin

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

varlığının önemli olduğunun altını çizmektedir. Bu bağlamda KİT'leri; *ulus devlet*in bir ürünü olarak görmek gerekmektedir. Ulus devlet özelliği özellikle vurgulanmasının nedeni, ulus devlet öncesi dönem için ülkeyi yöneten monarkların *kişisel hazineleri* ile *devlet hazinesi* arasındaki ayrımın ortada olmayışında bulunabilir. Tanımda üçüncü vurgulanan kısım ise ikinciyle doğrudan ilişkilidir ve devletin *halk için mal ve hizmet arz etmesinin* onun toplumsal yükümlülüğü olduğu iddiasıdır. Bu, basit bir *iaşe* sorunu değildir. Onun ötesinde aslında halkın *refahını* sağlamanın bir aracı olarak KİT'leri ele almak gerekliliğini ima etmektedir.

Tanımdaki bu vurgulanan kısımlara baktığımız zaman, KİT'leri, temel olarak 20. Yüzyılın özellikle ilk yarısında ortaya çıkan sorunları aşma aracı olarak değerlendirmek, sağlıklı gözükmemektedir. Tarihlerini çok daha eskiye götürme yolunda bir deneme de yok değildir. Örneğin Türk Kamu İşletmeleri Birliği (2015:1), 15. Yüzyılda kurulan Top Asitanesini "...KİT olarak değerlendirilebilecek ilk kuruluş" olarak ifade etmiştir. Ancak bu tanım bu çalışmada yukarıda temel özellikleri verilen KİT tanımı ile örtüşmemektedir. KİT'lerin tarihçesine ilişkin detaylı bir tartışma bu çalışmanın mahiyeti ve kapsamı dışında yer almaktadır. Bu çalışmada yukarıdaki tanımda yer alan esas noktalar hareket alanını oluşturmaktadır.⁴

KİT'ler ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel açılardan önemli kurumlardır. Esasında KİT denildiğinde, öncelikle ekonomik işlevi akıllara gelmektedir. Ancak ekonomik işlevi dışında KİT'lerin; sosyal, siyasi ve kültürel açılardan da insanlar, toplum ve devlet için önemli işlevleri bulunmaktadır.

Sosyal ve kültürel açıdan değerlendirildiğinde KİT'ler, hem *vatandaşlık bilincinin* yerleşmesinde hem de çalışanlarına sundukları *konut imkanları* dışında *sosyal ve kültürel ortam yaratmaları* nedeniyle önemlidir. Kitlerin gerek *lojman, lokal, kreş* ve *tatil tesisleri* gibi imkanları ile sosyalleşme ve kültürel gelişme açısından önemli kuruluşlar olduğunun altını çizmek yararlı olacaktır. Bu noktada KİT'lerin "ekonomik kalkınmanın yanında sosyal kalkınmanın da sağlanabilmesi amacı ile kamusal mal ve hizmet üretme düşüncesi" ile kurulduğunu Uslu (2012)'un da belirttiği üzere gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Genel olarak toplumsal refahı artırma işlevleri de toplumun yararına sosyal fayda üretmesi ile mümkün olmaktadır. KİT'ler kar maksimizasyonu peşinde olan iktisadi firmalardan farklı olarak *sosyal refahı* arttırmak amacıyla kurulmuş yapılarıdır.

KİT'lerin politik faydalarına bakıldığında zaman, özellikle ülkenin sanayileşmesi ve gelir kazandırıcı ekonomik faaliyetleri ile siyasi gücü artırma potansiyelinden bahsetmek mümkündür. Yerli üretim sayesinde, sermaye birikimine pozitif katkı yapan KİT'ler yabancı sermayeye olan bağımlılığı azaltma etkisine sahiptir. Silah ve savunma sanayi alanlarında üretim yaparak, devletin gücünü ve siyasi gücü arttırmak da önemli politik işlevlerinden biridir. Stratejik öneme sahip alanlarda üretim imkanları yaratma potansiyeli de siyasi açıdan oldukça önemlidir.

Gerek sosyo-kültürel gerekse siyasi açılardan büyük öneme sahip olan KİT'lerin asıl etkisi ülke ekonomisi üzerindedir. Dışarı bağımlı olunabilecek ürünlerin yerli olarak üretilmesi; hem dış ticaret bilançosuna pozitif katkı sağlar, hem de istihdamı artırma etkisi nedeniyle, ülke ekonomisine büyük katkı sağlamaktadır. Diğer bir önemli özelliği ise yeni teknolojinin ülke ekonomisine getirilmesi ve böylece ülkenin üretim imkanlarını artırması olarak sayılabilir.

⁴Tanım olarak baktığımızda aslında 1950 yılına kadar KİT'lerden değil devlet iktisadi teşebbüsleri (DİT) kavramını kullanmak gerekecektir. Ancak ikisi de öz olarak aynı kavrama tekabül ettiği için bu çalışmada KİT kavramından devam edilmiştir.

Ülkenin kalkınması açısından oldukça önemli olan KİT'ler, özellikle daha az kalkınmış yörelere kurulduğu durumda, bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltma etkisine de sahip olmaktadır. Bu etki şüphesiz ki *bölüşümde* de önem arz edecektir. Özellikle halkın daha ucuza temel gereksinimlerini sağlama olanağı yaratması nedeniyle de sınıflar arasındaki bölüşüm ilişkilerini, emek lehine düzeltme potansiyeli barındırmaktadır. Yani; gelir dağılımında düşük gelir düzeyinde olanlar lehine bir düzeltme imkânı ortaya koymaktadır. Bunun dışında sosyal fayda açısından gerekli olan ancak özel sektörün yeterince karlı görmediği alanlarda üretim yaparak refaha olumlu etkisi bulunmaktadır. Esasında KİT'ler, kapitalist piyasa sisteminin yarattığı olumsuzlukları bir bakıma törpüleme benzeri bir işlev yerine getirmektedir. Ancak son tahlilde asli fonksiyonu, ülkenin sanayileşmesi açısından en önemli araç işlevini yerine getirmesidir.

3. KİT'LERDEN ÖZELLEŞTİRMEYE (1923-1980)

KİT'lerin ekonomideki işlevi ve dolayısıyla önemi; özellikle 1929 buhranı sonrasında ortaya çıkmış ve kit sayısı dünya ölçeğinde hızla artmıştır. 20. Yüzyılın özellikle ilk yarısı, bir yandan ekonomik krizler diğer taraftan ise dünya savaşları gölgesinde, ekonomik açıdan her ülkenin az ya da çok kriz yaşadığı bir dönemdir ve bu krizlerden çıkış reçetesi olarak adeta KİT'lere sığınılmıştır. Kitler, bu anlamda, küresel kapitalist sistemin tıkandığı, açmazlarla karşılaştığı durumda devletin *hünerli elinin* ekonominin üzerinde daha fazla çalışması için göreve davet edilmesinde kullanılan temel aygıttır. Bu aygıtın işlevi, küresel ekonominin tıkanıklığını gidermek, piyasanın yeniden işlemesine kadar geçecek sürede, ekonomik faaliyetleri düzenlemek ve yönlendirmek olmuştur. Aslında 2009 krizinden beri yaşanan sürece ve takip eden Covid-19 krizine baktığımızda çözüm olarak devletin *hünerli eline* ihtiyaç hasıl olmuş, devlet mülkiyetli şirketlere yönelik yatırım ve ilgiyi bu bağlamda okumak mümkün gözükmektedir. Günümüz küresel kapitalizmine geri dönmek üzere küçük bir ara verip, 1920'li yıllara, ülkemize bakmak, meselenin köklerine tarihten bir ışık tutmamızı sağlayacak verileri bize sunacaktır.

Cumhuriyetin ilanı ve takip eden İzmir İktisat Kongresi ile amaç; bir yandan ara verilen Lozan anlaşmasının arzulan istikamete yönelmesini sağlamak iken diğer yandan dünyaya yeni kurulan Cumhuriyetin ekonomik sistemini ilan etmektir.⁵ Bu sistemin saç ayaklarının adeta yoktan var edilmesi gerekmiştir. İlan edilen şey; yeni kurulan cumhuriyetin özel girişime dayanan bir ekonomik sisteme sahip olacağıdır. Milli üretim seferberliği omurgasına dayanan ekonominin saç ayakları ise sanayi teşvikleri, finansman olanakları, özel girişim, özel girişimcilerin yapamayacağı yatırımların devlet tarafından gerçekleştirilmesidir. 1923-32 dönemi temel olarak ekonominin omurgası olarak milli üretimi gerçekleştirmek üzere çok sayıda düzenlemeye karar verilmiştir. Sanayi teşvikleri sayesinde imalat sanayinde ölçeğin büyümesi hedeflenmiş, açılan İş Bankası ve Sanayii ve Maadin Bankası ile özel sektör için finansman ihtiyacı karşılanmaya çalışılmış, demiryolları yapımı ile lojistik sorunları ve maliyetleri hafifletilmeye çalışılmıştır. Halkın günlük ihtiyaç duyduğu malların üretimi yine milli üretimin üzerinde durduğu en temel konulardandır. Milli sermayesi ve özel teşebbüsünde birikmiş sermaye olmayan bir devlet, öncelikli olarak özel teşebbüsün önünü açmaya çalışmıştır ancak yukarıdaki ekonomik amaçları gerçekleştirebilmek adına kendisinin de aktif olarak kolunu sıvayıp işe koyulması gerekmiştir. Özellikle de 1929

⁵ Lozan Barış Anlaşmasında Batı, Türkiye'nin istikametinin Sovyet Rusya olacağından endişeliydi ve bu yüzden de barış yapma konusunda ayak direyen bir görünümü vardı. Lozan görüşmelerine 4 Şubat 1923 tarihinde ara verildi ve 23 Nisan 1923'de yeniden görüşmeler başladı. İzmir iktisat kongresi de tam Lozan'a ara verildiği dönemde 17 Şubat-4 Mart arasında toplanmıştır.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

buhranı; planlı devletçilik anlayışının hayata geçirilmesini gerektirmiştir. Ancak bu noktada bir parantez yararlı olabilir. Bu planlı devletçilik anlayışı merkezi planlamaya dayalı bir yaklaşım olmaktan uzaktır. Daha çok “piyasacı devletçilik” olarak isimlendirilen hibrit bir görüntü sergilemiştir (Övgün, 2009).

1920’ler demiryollarının millileştirilmesi ile başlayan furya, 1930’larda da devam etmiştir. İzmir rıhtım şirketi, İstanbul rıhtım şirketi, İstanbul telefon ve elektrik şirketleri gibi şirketlerin devlet tarafından satın alınması ile millileştirildikleri görülmüştür. Önceki dönemde başlayıp devam etmekte olan bir diğer durum ise milli üretim adına şeker fabrikaları açılmasıdır.

1930’lu yıllar özellikle de 1940’a kadar devam eden dönem, 1929 bunalımının yoğun etkisi altındadır. Bunalım gerek sadece Amerika’yı ekonomik olarak sarsmakla kalmamış ama aynı zamanda Avrupa’da bunalımdan yoğun bir şekilde etkilenmiştir. Sovyetler Birliği Amerika ve Avrupa’nın ekonomik sorunlarla boğuştuğu dönemde Türkiye’ye yakınlaşma fırsatı bulmuş ve Türkiye’de bu dönemde Sovyetler Birliğinin kredi olanaklarını değerlendirmiştir. 29 krizi ile İkinci dünya savaşı arifesinde Türkiye özellikle Sovyetler Birliğinden aldığı ekonomik destek ve kredilerle ihtiyaç duyduğu alanlarda büyük yatırımlar yapmış ve 12 kadar büyük KİT’in kurulmasını gerçekleştirmiştir.

Bu dönemde devletçi yatırımlardaki artış 1939-1945 döneminde devam edememiştir. 2. Paylaşım Savaşı nedeniyle her ne kadar Türkiye dahil olmasa da hem savaş ekonomisi tedbirlerini uygulamak zorunda kalmış hem de savunma harcamalarının artırılması gerekmiştir. Ancak savaş ekonomisi koşullarına ve tasarruf tedbirlerine rağmen bu dönemde devletçilik ve sanayileşme politikaları devam etmiş ve dört KİT daha ekonomiye kazandırılmıştır. Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü, Tekel işletmeleri genel müdürlüğü, Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Müdürlüğü bu dönemde kurulan KİT’lerdir.

İkinci paylaşım savaşı sonrası dönemde 1945-50 arası dönem devletçiliğin ve sanayileşme politikalarının adeta rafa kaldırıldığı bir dönemdir. İkinci paylaşım savaşı sıcak ortamından uzak kalmayı başaran Türkiye, savaş sonrasında; 1947 yılında *Truman doktrini* ile başlayan soğuk savaşta taraf olma tercihinde bulunmuş ve Batı yanlı politikalar izlemeye başlamıştır. Savaş sonrası Avrupa’yı kalkındırma politikaları olan *Marshall yardımlarından* da yararlanmak adına bu tercih açığa çıkmıştır.

Ekonomik olarak Batı ile hareket etmek adına önce Bretton Woods sistemine dahil olmak gerekmiş ve böylece yeni kurulmuş IMF ve Dünya Bankası kurumları ile eşgüdüm dahilinde ekonomik politikalar belirlenme sürecine girilmiştir. Amerika’nın yardımlarının nasıl kullanılacağı, ülkenin ekonomik politikalarının ne olacağı konusu da Amerikan’ın ülke ekonomisi üzerine çalışmalar yapmak üzere görevlendirdiği kişi/kurumlar aracılığıyla gerçekleşmiştir. Bu kişilerden biri M. W. Thornburg’dur ve yaptığı incelemeler ve görüşmeler neticesinde “Amerika’nın Türkiye’ye sunduğu yardım şartlarını iki noktada toplamıştı. Bu şartlar, ...tek parti sisteminin yerini çoğulcu demokrasiye bırakması ve özel teşebbüsten yana olduklarını Türk bakanlarının fiilen de kanıtlanması”dır (Yücel, 2018). Söz konusu fiilen kanıtlanma durumu KİT’lerin özelleştirilmesi arzusunun gösterilmesi olmuştur. Gerçekten de Thornburg (1949) Türkiye’nin ekonomik durumunu değerlendirmiş ve sonuç olarak “Amerikan yardımı için...Türkiye’nin özel girişimi teşvik etmesi” gerekliliğini vurgulamıştır. Bu noktada Thornburg’un Karabük demir çelik ile ilgili analizi dikkat çekicidir. Kabaca 350 sayfalık raporda 20 sayfadan fazla kısmında bu tesisin kurulum ve lokasyon sorunlarından, demiryolu ile ilgili sorunlardan, istihdam sorunlarından vb. dem vurmuştur. Önerilere geldiği zaman ise “sonuç olarak

Amerikan özel sermayesi ve deneyimi ile Karabük'ün, önemli bir endüstri merkezi olacağını" belirtmiştir Thornburg (1949:227). "DP'nin iktidar döneminin başında Amerikalı uzmanlarca hazırlanan Thornburg Raporu doğrultusunda henüz 9 yaşındaki fabrikayı kapatmaya niyetlen"ildiğini (Karatay, 2018:9)'dan öğrenmek mümkün. Aslında kapatmak bu noktada çok da doğru bir tabir değil ama devletin mülkiyeti devretmesi yani özelleştirilmesi arzuluyor. Raporun altını çizdiği önemli hususlardan birisi Türkiye'nin özel girişim için elverişli ortamı yaratması ve özel girişimin önünü açması Türkiye ekonomisinin de çıkarına olacağı argümanıdır (Thornburg, 1949:188).

Döneme bakıldığı zaman raporda arzulanan özel sermaye için gerekli ortamın hazırlanmaya başladığı ve özel sermaye ve girişim için devletçilik politikasından vazgeçildiği görülmektedir. Her ne kadar raporda Türkiye'nin politikalarına karışmak gibi bir amaç olmadığı belirtilmiş olsa da son tahlilde raporun önerilerinin hayata geçirildiği altı çizilmesi gereken hususların başında gelmiştir.

Ancak Türkiye her ne kadar 2. Dünya savaşı sonrasında yüzünü Batı'ya dönüp, Bretton Woods sistemi ve onun temel organlarının sözünü dinleme hayretinde olsa da henüz sanayileşmesini tamamlayamamış olması nedeniyle ve KİT'lerin yukarıda bahsettiğimiz, ekonomik ve siyasi faydalarından vaz geçmenin de kolay olmaması ile 1950-80 arası dönemde de KİT'lerin sayısı ve faaliyet kolları artmıştır.

Marshall yardımları ve Truman doktrini çerçevesinde 1950'li yıllar Türkiye ekonomisi açısından ilk *liberalleşme dönemi* olarak görülebilir. Devletçilikten liberal ekonomiye bir geçiş dönemidir ya da denemesi demek daha uygun olabilir. Çünkü liberal politikalar uygulanmaya çalışılmış ancak arzulanan düzeyde bu gerçekleşmemiş ve devletin ekonomideki ağırlığı söz konusu dönemde azalmadığı gibi artmıştır.

1954'e kadar olan döneme odaklanıldığında korumacı politikaların terk edildiği ve dış ticarete serbestleşme yönünde adımlar atıldığını görmek mümkündür. Serbest dış ticaret rejiminin ilk yıllarında buğday fiyatlarının uluslararası piyasalarda yüksek olmasına, iyi hava koşulları ve hasat da eklenince Türkiye'de ihracat artış göstermiştir. Ancak dış ticaret serbestisi ile de ithalatta ciddi artışlar ortaya çıkmış ve dış ticaret açıkları bu dönemde kronikleşmeye başlamıştır.

Dönemin ikinci yarısında 1954 sonrasında ise ABD'nin buğday satmaya başlaması uluslararası piyasalarda fiyatın düşmesine sebep olurken, hava koşullarının da ilk dönemdeki kadar iyi olmaması arzulanan kazancın gerçekleşmemesi ve açıkların daha da artması ile sonuçlanmıştır. Ülkenin dış ticaret dengesi ciddi şekilde bozulmuştur.

Gerçekten de uluslararası işbölümünde bize düşen rolü uygulamaya çalışan Türkiye, bu dönemde tarımda uzmanlaşma yolunda önemli bir atılım yapmış ve traktör sayısında 1950-60 arası dönemde inanılmaz bir artış yaşanmıştır. Demokrat parti dönemi olan 1950-60 arası yıllarda KİT'lerin özel sektöre devri önemli konulardan biridir. Gerçekten de Menderes (1951) ikinci hükümet 30 Mart 1951 tarihli TBMM'de hükümet programında KİT'lere ilişkin aşağıdaki görüşlerini ifade etmiştir.

Arkadaslar;

Devlet işletmeciliğinin sadece ana sanayiye taalluk eden işlerle amme karakterini haiz işlere hasredilmesi ve bunlar haricindeki sahalarda yeniden iktisâdi teşebbüslere girişilmemesi evvelce muhtelif mühazalarla Devlet tarafından kurulmuş işletmelerden bu ölçüye uymayanlarının da muayyen bir plan dahilinde ve elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüslere devrine çalışılması ve bu suretle Devletin, iktisadın içinde değil üstünde yer alması şeklinde

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

ifadelendirebileceğimiz temel görüşümüz üzerinde duracağız. Devlet elindeki işletmelerden her biri bugüne kadar ayrı ayrı incelenmiş ve bunlardan hangilerinin, ne gibi şart ve usullerle hususi teşebbüse devredilebileceği yolundaki çalışmalar ilerlemiştir. Bu işletmelerden hususi teşebbüse devredileceklerin devirleri anına kadar rasyonel ve rantabl bir şekilde idameleri ve hususi ellere geçerken ekonomik değerlerinde herhangi bir zayıf unsuru bulunmaması da üzerinde duracağımız bir mevzu olacaktır.

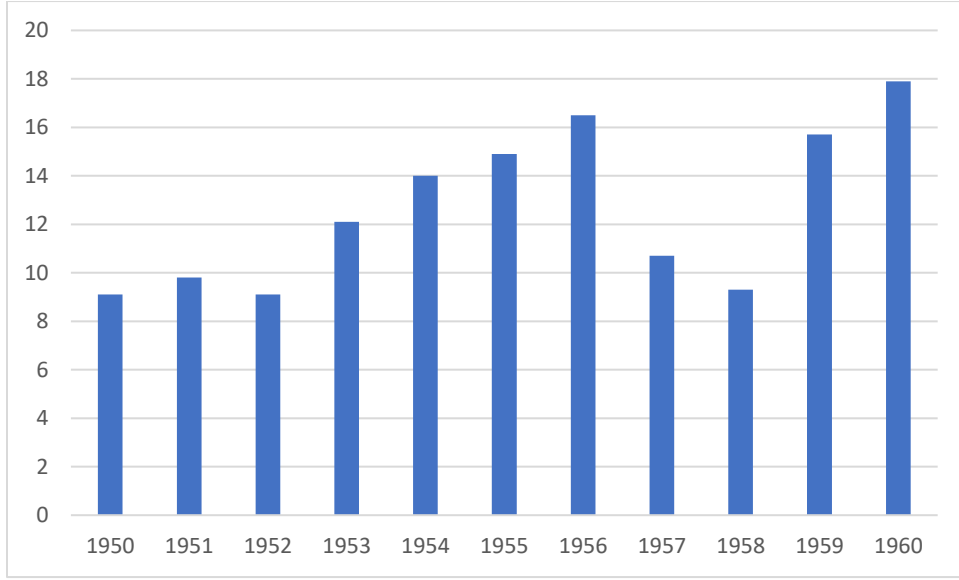
Gerçekten de DP bu konuda önce girişken davranmış ve uluslararası ortaklarımızın taleplerini de dikkate alarak yerli bir girişimci sınıf yaratmaya çaba sarf etmiştir. Menderes yukarıda ifade ettiği şekilde hareket etmemiştir. KİT'ler özel teşebbüse devredilmemiş hatta KİT sayısı bu dönemde de artış göstermiştir. Ancak yine de özel teşebbüsün yaratılması ve yerli girişimci sınıfının oluşumu için yoğun çaba sarf edildiğini de bu dönemde görmek mümkün. Özellikle Türk sermayesinin devlete dayanma alışkanlığını da bu dönemlerin ürünü olduğunu gösteren güzel bir örneği paylaşmak isteriz. Bu nedenle de aşağıdaki uzun alıntı; DP'nin yerli sermayedar yaratma çabasının güzel bir örneğidir (Avcıoğlu, 1969:330):

“Bu dönemde, devlet sermayesi ve devletçe sağlanan dış kredilerle, normal olarak özel teşebbüsün el atamayacağı bazı büyük işletmeler kurulmuştur. İki büyük özel teşebbüs kuruluşu olan Çukurova Elektrik ve Ereğli Demir-Çelik bunun tipik örnekleridir. Seyhan Barajı, Dünya Bankası'ndan sağlanan dış krediler ve bütçeden yapılan geniş harcamalarla Devlet Su İşleri tarafından inşa edilmiştir. Ne var ki, Dünya Bankası krediyi, barajdan elde edilecek elektrik enerjisinin bir özel şirket eliyle işletilmesi şartıyla vermiştir. Böylece «Çukurova Elektrik T. A. O. doğmuş ve devletle yapılan bir sözleşme ile, Seyhan Barajı hidroelektrik tesisleri, bu şirkete devredilmiştir...Çukurova Elektrik T. A. O., 30 milyon lira sermaye ile kurulmuştur. Yalnız bu sermayeyi özel teşebbüs nasıl sağlayacaktır? Yüzde 50'den az bir payla, 14 milyon lira ile, Etibank şirkete ortak edilmiştir. Adana bölgesinde özel kişilerden bir miktar para toplanmıştır. Yetmeyince, Ziraat Bankası'ndan sağlanan paralarla, bölgenin nüfuzlu kişileri şirkete ortak edilmiştir. Mesela DP İl Başkanı ile CHP İl Başkanı, Ziraat Bankası fonları ile, şirketin 750'şer bin liralık hissesine ortak olmuşlardır... Dünya Bankası ve devletin himmetiyle iş hayatına atılan sermayedarlarımız, birkaç yıl içinde yatırdıkları parayı geri almışlardır. Etibank'a düşen ... temettü ise verilmemiştir...Devlet, tesisleri kurmuş, sermayedar imal etmiş ve ortaya 600 milyon değere sahip bir özel teşebbüs çıkmıştır...”

Bu dönemde buna benzer çok sayıda örnek bulmak mümkündür. Henüz sermaye birikiminin olmadığı ülkede, devlet kendi kapitalistini kendi yaratmıştır. Siyasiler devletin yarattığı imkanlar ve sermaye ile Dünya Bankasından borç alarak büyük şirketlerin pay sahibi olmuşlardır. Türk kapitalist sınıfının siyaset içinden nasıl doğduğunu, nasıl beslendiğini gösteren güzel bir örnektir.

Demokrat parti özel sermaye gruplarını yavaş yavaş bu dönemde bu şekilde yaratmaya başlamıştır. Ancak KİT'lerin yarattığı siyasi faydadan vazgeçmeyi de göze alamamış ve bu dönemde KİT sayısını arttırmıştır. Bunun altında yatan önemli nedenlerden birisi KİT'ler demokrat parti yönetiminde, köyden kente göç olgusundan kaynaklanan kent işsizliği ve yoksulluğundaki artışa karşı adeta bir önlem olarak görülmesindedir. Gerçekten de aşağıda yer alan Grafik 1'de KİT'lerin toplam yatırımlar içindeki payının arttığını görmek mümkündür.

Grafik 1: KİT Yatırımlarının Toplam Yatırımlar İçindeki Payı (1950-60)



Kaynak: Övgün (2009:69)'de yer alan verilerden hareketle türetilmiştir.

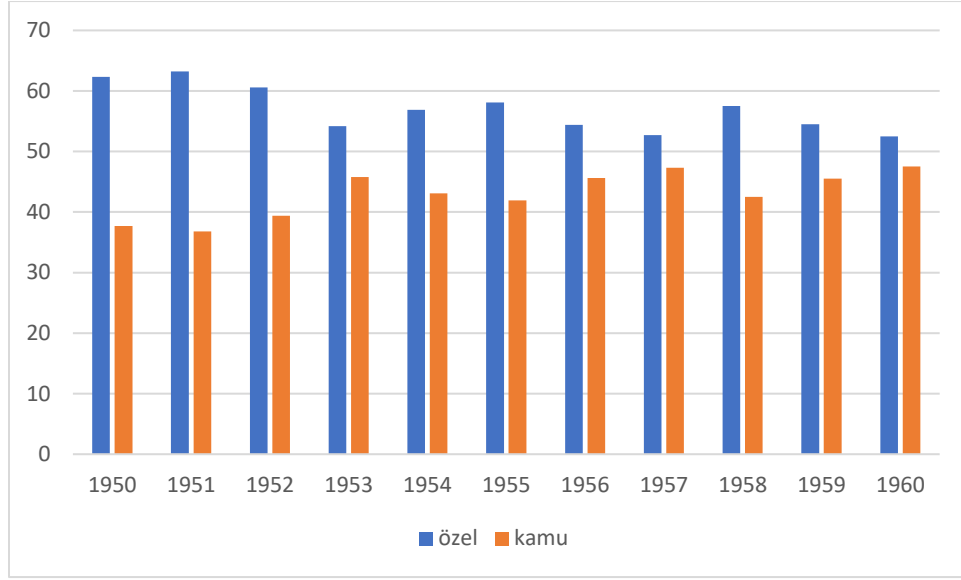
KİT'ler 1950-60 döneminde toplam yatırımlar içindeki payı; dönemin başında yüzde 9 düzeyinde iken dönemin sonunda yüzde 18'e yükselmiştir. Bunun anlamı söz konusu dönemde KİT'lerin ekonomideki payının iki katına yükselmesidir. Bu görüntünün altında yatan nedenlerden birisi de gereksiz bir şekilde KİT istihdamının şişirilmesidir.

KİT'lerin özellikle aşırı istihdamla çalışması bu dönemde karşılaşılan *iktisadi olmayan* bir uygulama görünümündedir. KİT'ler adeta kent işsizliğine ara bir çözüm olarak kullanılmıştır. Ancak bu durum KİT'lerin *zararlarını artıran ve verimliliğini azaltan* bir unsur da beraberinde getirmiş ve Hanson raporu gibi çalışmalarda, KİT'lerin istihdam ve performans ilişkisi değerlendirilmelerinin olumsuz olmasına yol açmış ve adeta özelleştirilmeleri için de ekonomik gerekçeler yaratmıştır.

Ancak liberal politikaların amaçladığı özel sektör öncülüğünde sanayileşme ve büyümenin arzu edildiği gibi gerçekleşmediği ve özel sektörün ne KİT'leri satın almak ne de o alanlarda faaliyette bulunmak gibi bir amacı olmadığı, varsa da yeterli bir sermayesi olmadığı söylenebilir. Bu dönemde kamu ve özel sektör arasında gerçekleştirilen toplam yatırımlara bakıldığında zaman; aslında küçültülmeye çalışılan kamunun payının, oransal olarak arttığını aşağıdaki grafik 2'de görmek mümkündür.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Grafik 2: 1950-60 Dönemi Toplam Yatırımların Kamu-Özel Sektör Yüzde Dağılımı



Kaynak: Övgün (2009:70)'de yer alan verilerden hareketle türetilmiştir.

Grafik 2’de mavi renkle gösterilen özel sektörün payı, 1950’de yüzde 62,3 iken söz konusu oran 10 sene içinde %47,5’e gerilemiştir. 10 puanlık bir düşüş oldukça önemlidir. BBKP (1962:74) bu istatistikleri doğrular niteliktedir. “1950’den bu yana kamu sektörü yatırımlarının toplam yatırım içindeki payları yüzde 36’dan 1960’da yüzde 55’e yükselmiştir.” Ancak planda kamunun payındaki bu büyük artışın üretken yatırımlarda bir artış anlamına gelmediği devletin hizmetlerindeki bir artıştan kaynaklandığı da ifade edilmiştir.” Bu veriler aslında DP’nin söylemi ile eyleminin de uyuşmadığını göstermesi açısından önemlidir. Liberal politikalar ile devletin iktisadi hayattaki payını azaltmak ve özel sektörün payını ise arttırmak gayesi ile hareket eden DP yönetimi, bir yandan KİT sayısını azaltmamış, aksine arttırmış öte yandan ise devletin payı yukarıdaki grafikte görüldüğü gibi artmıştır. Özel sektör ise küçülmüştür. Dolayısıyla buradan hareketle uygulanan liberalleşme politikalarının başarılı olmadığı söylenebilir. 1950-60 dönemini özetlemek gerekirse:

- 1- Ülkenin tarım öncülüğünde kalkınması gerçekleşmemiştir.
- 2- KİT’ler arzulandığı gibi özelleştirilmemiştir.
- 3- Kamunun ekonomideki payı azaltılamamıştır.

Uygulanan liberal politikaların başarılı olmadığı dönemin ikinci yarısı yani; 1955-60 arasında ithal ikameci sanayileşme stratejisine geri dönmeye çalışılmıştır. Ancak öte yandan liberal politikalar da devam ettirilmeye çalışılmıştır. Son tahlilde dönemin liberal politikalarının ülke ekonomisine maliyetine bakıldığında, *enflasyon*, *bütçe açıkları* ve *dış ticaret açıkları* karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de bu dönem BBKP (1962:11)’da “Enflasyoncu genişleme yılları” olarak isimlendirilmiştir. Dış borç sorunu, kartopu misali artmış ve 1958 yılında Türkiye moratoryum ilan etmiş ve istikrar kararları almıştır. 1958 istikrar kararlarından bu çalışma özelinde en önemlisi *KİT’lerin zararlarını aşağı indirmek* üzere KİT ürünlerine *zam yapılması* kararıdır. Bir taraftan KİT’lerin sayısı dönemde artırılmış ama öte taraftan asli görevlerinden biri olan ucuz mal

satımı politikasının terk edilmesi ile dönem sonuçlanmıştır. Bunun anlamı KİT'lerin sosyal faydasından da uzaklaşılmasıdır. Ancak küçük bir parantez bu noktada yararlı olabilir. Bu 10 yıllık dönemde 1954 yılı haricinde KİT'ler hep kar elde etmiştir (Sağlam, 1967:147). KİT ürünlerinin fiyatlarına zam yapılması ise sonraki dönemleri de etkileyecek olan enflasyonun kronikleşmesi meselesini karşımıza çıkartmıştır.

Uygulanan liberal politikaların başarısızlığı 1960-80 arası dönemde yeniden kamuya dönmeyi zorunlu kılmış ve *planlı ekonomi* anlayışı yerleşmiştir. *İthal ikameci sanayileşme* politikasına geri dönmüştür. BBKP (1962:2), “milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararına, gerektirdiği önceliklerle yöneltmek ve iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma” amaçları ile yapılmıştır.

1960-80 dönemini de iki kısımda incelemek mümkün gözükmektedir. 1960-70 ve 1970-80 ayrımı önemlidir. Özellikle KİT konusunun ele alınmasında bu ayrım daha da önem arz etmektedir. Dönemin ilk yarısında 1960-70 arasında KİT'ler sanayileşme açısından özel olarak önemli kabul edilmişlerken 1970-80 dönemine gelindiğinde dünyadaki neoliberalizm akımına koşut bir şekilde, özel sektörün önünü açan ona yardımcı olan bir *stepne* olarak görülmeye başlanmıştır. Gerçi; adı planlı dönem olsa da öz olarak 1950-60 döneminden çok da farklı bir yapı ortaya çıkmamıştır. Genel olarak kuşbakışı bir yaklaşımla; 1950-60 dönemi için *isim bazında liberal ancak uygulamada karma ekonomik sistem* olarak görmek mümkündür. 1960-80 dönemi ise *isim bazında planlı ancak uygulamada karma ekonomik sistem* olarak karşımıza çıkmıştır. Hatta planın kendisinde “Devlet ve özel teşebbüs kesimlerinin yan yana bulunduğu karma bir ekonominin bütünü için hazırlan”dığı ibaresi bulunmaktadır (BBKP, 1962:59).

Plan, özel sektör ve devletin iş birliği halinde çalışması gerekliliğinin altını çizmekte ancak buna ilişkin olarak özel sektörün doğası gereği piyasa gereklerine göre hareket etme mecburiyeti buna karşın devletin ise adil gelir dağılımı ve kalkınma gibi öncelikleri olduğu dolayısıyla bu gibi alanlara ilişkin yatırımların özel sektörden beklenmesinin anlamsız olduğu düşüncesinden hareket eder.

Devlet, ekonomik ve sosyal amaçları doğrultusunda gelişmiş teknikler ve büyük sermaye gerektiren iş kollarında “teşebbüsler kurarak...devletin sanayi alanında da gelişmeye öncülük etmesi”nin önemine işaret edilmiştir (BBKP 1962:60). Bu bakımdan BBKP (1962:82)'ye göre “kamu İktisadi teşebbüsleri...kalkınmanın gerçekleşmesi için kullanılacak başlıca araçlardan biri”dir.

Bu minvalde kalkınma planlarının hedeflere ulaşması açısından en önemli araç KİT'lerdir. Hedeflenen kalkınma hızına ulaşılabilmesi için gerekli yatırımların önemli bir kısmının, KİT'ler aracılığıyla gerçekleştirilmesi planlanmıştır. KİT'ler; “...ellerindeki üretim imkânları, [ve] yetişkin uzmanları ve tecrübeleri ile” ihtiyaç duyulan kaynakları yaratabilecek potansiyele sahiptirler BBKP (1962:98).

Söz konusu potansiyelin açığa çıkması için KİT'ler için yeni birtakım düzenlemeler yapılması gerekliliğinin de altı çizilmiştir. Rasyonel ve verimli çalışma için bağımsız olarak çalışabilme imkânı, KİT kaynaklarının etkin kullanımı için müşterek bir fon oluşturulması ve iş birliğinin kuvvetlendirilmesi gibi ilkeler sıralanmıştır.

İkinci Beş yıllık (İBKP), KİT'ler konusunda, onların öz sermayelerine dayalı ve öz kaynaklarını arttırıcı uygulamalar yapılması gerekliliğininin altını çizerken, özellikle özel sektörün geliştirilmesi için önemli teşvik imkanları ihtiva etmektedir. Kredi teşvikleri, mali teşvikler, pazarlamaya ilişkin tedbir ve teşvikler, ihracatla ilgili tedbirler ve teşvikler, sanayi

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

bölgelerine ilişkin tedbirler ve teşvikler, müteşebbis ve eleman yetiştirilmesi konuları değerlendirilmiştir (İBKP, 1968:116-118). Ancak bu gelişmeler kamunun yaptığı yatırımlar içinde KİT'lerin payının oransal olarak artmasını engellemeye yetmemiştir. Her planda KİT'lerin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi gerekliliğinin altı çizilmiş ancak KİT'lerin ekonomiye büyük katkı yaptığı da planlarda görülmektedir: “Birinci Plan döneminde toplam kamu yatırımlarının yüzde 34.8’i, İkinci Plan döneminde ise yüzde 43.3’ü Kamu İktisadî Teşebbüsleri aracılığı ile gerçekleştirilmiştir (ÜBKP, 1973:48).” Dolayısıyla üçüncü plan döneminde de KİT'lerin sorunları ifade edilse de onlardan vazgeçmek ya da etkisini azaltmak gibi bir düşünce bulunmamaktadır. Dördüncü planla birlikte KİT'lerin yatırım ve üretim hedeflerine ulaşamadığı ve kaynak arttıramadığı ifade edilmiştir. Yapısal ve yönetsel bozukluklarına ilişkin önlemler alınmaması ve istihdam yaratırken verimliliği düşürdüğü şeklinde ciddi eleştiriler planda yer almıştır (DBKP, 1979:98-99).

Ancak döneme genel hatları ile bakıldığında KİT'ler her bir planda biraz daha fazla eleştirilse de eleştiri okları ağırlıklı olarak KİT'lerin potansiyel katkılarını sağlayamaması hususunda olmuştur. Dönemin ekonomik gelişmelerine bakıldığı zaman KİT'ler belki de ekonomik olarak dönemin en başarılı kurumları olarak da görülebilir. Genel olarak plan hedeflerini tutturabilen ya da tuturmaya en yakın kurum olarak KİT'ler karşımıza çıkmaktadır.

1960-80 döneminde 9 yeni KİT daha kurularak toplam olarak 40 KİT sayısına ulaşılmıştır. 1970’li yılların petrol krizlerinin yarattığı kötü ekonomik koşullar ve kötü gidişatı engelleme aracı olarak da KİT'lere önemli görev ve sorumluluklar yüklenilmiştir. Dönemin KİT sayısındaki artışın altında yatan temel unsur; planlı dönem, *ithal ikameci bir sanayileşme* politikasına dayalıdır ve bu politikayı gerçekleştirme aracı ise KİT'lerdir. Bu bağlamda KİT sayısının arttığını görmek mümkündür. Tabi KİT sayısının artmasının altında yatan tek faktör *ithalat bağımlılığını* azaltmak değildir. Diğer yandan KİT'ler *enflasyon sorununa* bir çözüm sunma aracı olarak da değerlendirilmeye çalışılmıştır. KİT'lerin diğer önemli faydalarından biri, 1950’lerde başlayan istihdam sorununa (daha doğru bir tabirle *işsizlik sorununa*) biz çözüm sağlama potansiyelidir. Ancak özellikle bu işlevi nedeniyle KİT'ler, *aşırı istihdamla* boğuşmak zorunda kalmış, *verimlilik kayıpları* ve *mali zayıflık* gibi sorunların da baş göstermesine sebep olmuştur.

4. ÖZELLEŞTİRME DEN KİT'LERE

1980’li yıllardan itibaren daha da küreselleşen dünya, neoliberalizmin kurumları aracılığıyla ideolojisinin dünyayı tümüyle kuşattığı bir çağ olarak görülebilir. Gerçekten de bu dönem, Bretton Woods Altın Para Standardı sisteminin 1970’lerin başında sonunun gelmesi ve onun sonuna eşlik eden petrol krizleri ve bunun, Keynesyen refah devleti ideolojisinde yarattığı çöküş neticesinde yeni bir ideolojinin doğumuna tanıklık etmiştir. *Washington konsensüsü* ya da *uzlaşması* bu ideolojinin ismi olarak ifade edilmektedir. “Washington Uzlaşması, kalkınmakta olan ülkelerden...yurt içi piyasalarla ilgili düzenlemeleri kaldırmalarını, devlet işletmelerini özelleştirmelerini, ekonomilerini dış ticarete ve finansla açmalarını talep eden bir dizi neoliberal fikirden oluşur (Lapavitsas, 2005:38).” 80 sonrası dönem; Türkiye açısından da Washington Uzlaşması ve onun parametrelerinin hayata geçtiği bir dönemdir. Bu dönemi kısaca tanımlamak gerekirse “devletin ekonomideki rolü azal”ılmış ve “kalkınmacı rolü göz ardı edil”miştir (Şenses,2017:255).

1980’lerin önerdiği iktisat politikasının temel yenilikleri “ekonomik faaliyetlerin (i) serbestleştirilmesi; (ii) kuralsızlaştırılması ve (iii) uluslararasılaştırılması ile, kamu kesiminde (i)

özelleştirme, (ii) piyasa mantığının egemen kılınması ve (iii) dolaysız vergi yüklerinin azaltılması” şeklindedir (Türel, 2021:44).

“Son yıllarda, çoğu ülke, tekellerini, kuralsızlaştırma (deregülasyon) ile rekabetçi piyasalarla değiştirmeye yönelmiş ve bu duruma çoğu zaman özelleştirme eşlik etmiştir.” (OECD, 1997:8) neoliberal reformaların temelinde yer alan *regülasyon* ve *deregülasyon* ile KİT’lerin ekonomideki ağırlıkları azaltılmış ve özelleştirilmelerinin önü açılmıştır.

8.6.1984 tarihli kamu iktisadi teşebbüsleri hakkında kanun hükmünde kararname ile “ekonominin kurallarına uygun” ve “ekonomik gereklere uygun” bir şekilde iktisadi devlet teşekküllerinin *regülasyon* ve *deregülasyonun* önü açılmıştır (KHK, 1984, md. 2a ve 2b).

Dünya genelinde petrol krizleri ve takip eden enflasyonist süreç, kamu harcamalarındaki israfın para arzı artışı ile finanse edilmesine bağlanmış ve kamu harcamalarının azaltılması gerekliliği ortaya konmuştur. Bu minvalde temel politika ise, devletin ekonomik hayattaki rolünü küçültmek ve piyasanın önünü açmak olarak lanse edilmiştir. *Özelleştirme furyası* bu *lansmanın* aracı olarak ortaya çıkmıştır. Ancak zaman içinde söz konusu *araç* adeta bir *amaç* haline alacaktır. Başkaya (1999:16)’ya göre, “büyük sermaye için kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, bir taşla iki kuş vurmak anlamına geliyordu.” Bu bağlamda özelleştirmenin amaç haline gelmesi de kaçınılmaz olmuştur.

Bu sürece ilmi iktisadın katkısını da gözden uzak tutmamak gerekmektedir. Liberalizmin temel felsefi yapısı klasik ekonomi politik tarafından ve özellikle de Smith tarafından inşa edilmişti. Neoliberalizmin temellerini de neoklasik iktisadın mikro temellerinde bulmak mümkün gözükmektedir. Neoklasik iktisat, mikro iktisadi düzlemde etkinlik açısından piyasa ve devleti karşılaştırmış ve piyasanın etkin devletin ise etkin olmadığı sonucuna ulaşmıştır. “Bu nedenle de sınıai büyüme, uluslararası rekabet edebilirlik ve istihdam yaratılması gibi iktisadi kalkınma sorunlarıyla devletin yerine piyasa ilgilenmelidir” (Saad-Filho, 2005:117). Devletin etkin olmadığı ekonomi alanından çekilmesi ve yerini piyasaya bırakması gerekmektedir. Bu bağlamda da *özelleştirme* en temel *araç* ve hatta *amaçtır*.

“Özelleştirme kamu hizmeti kavramını ortadan kaldıran...vatandaş kavramı yerine müşteri kavramını getiren, sosyal fayda ilkesini ticari esaslara dönüştüren” bir süreç ya da araç olarak tanımlanabilir (Övgün, 2009:131). *Deregülasyon*, *özelleştirmede* uygulama alanı bulmaktadır. Sonuç ise kamunun görev ve hizmetlerinin taşeron devredilmesi şeklinde bir *taşeronlaşma*, *deregülasyon* sürecidir. *İthal ikameci sanayileşmeden ihracata dayalı bir sanayileşme* modeline geçiş, piyasa kurallarına göre işleyen bir sistem gerektirmiş ve devletin ekonomik faaliyetlerden uzaklaştırılarak, payının küçülmesi esas alınmıştır. Ancak devletin ekonomideki görev ve yetkilerini kısıtlamak için KİT’lerin ekonomik olarak yük olduğunun ortaya konması ve özelleştirilmeleri için gerekli gerekçeler sunmak da gerekmiştir.

Bu minvalde temel olarak aşağıda belirtilen gerekçelerden hareketle KİT’lerin özelleştirilmesi savunulmuştur:

- KİT Zararlarının Bütçeye Yük Olması: KİT’ler sosyal fayda yaratan kurumlar olarak teşekkül etmiş bu nedenle de mal ve hizmetleri de kar elde edecek bir fiyattan değil, zararına satarak sosyal fayda yaratmışlardır. KİT’lerin *zararları* bütçeye *yük* olarak değerlendirilmiştir. Bu yükten kurtulmak onları özelleştirmekten geçecek anlayışı egemen olmuş ancak özelleştirmenin de halka yayılacak şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Uygulamada ise birkaç büyük sermaye/tekel özelleştirilen KİT’leri almıştır.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

- KİT'lerin Rekabeti Bozucu Özellikleri: KİT'ler devlet tekelleridir ve özel sektörün onlarla rekabet edebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle de KİT'ler *rekabeti bozucu* ve özel sektörün verimliliğini azaltıcı etkilere sahiptir.

- KİT'lerin aşırı istihdam nedeniyle zarar etmeleri ve verimsiz çalışmaları. Gizli işsizliğe sebep olmaktadır. Gerek eski teknoloji gerekse aşırı istihdam KİT'lerin üretim maliyetlerini arttırmaktadır.

Bu gerekçelere bakıldığında, söz konusu sorunların çözümü için özel sektörün varlığının şart olmadığı ya da KİT'lerin mülkiyet hakkının devredilmesinin zorunlu olmadığı söylenebilir. Kamunun, KİT'ler aracılığıyla yarattığı sosyal faydanın zorunlu bir sonucu; ekonomik zarar değildir. Pratikte ekonomik zararın olması KİT'lerin yanlış bir politika olduğu anlamına da gelemez. Kamu işletmeciliğinin özel sektörden daha düşük verimlilikte olması da bunun iktisadi bir kuralmış gibi ya da bir ön varsayım olarak kabul edilmesi de çok anlamlı olmamaktadır. Chang (2012:145-169) özel girişimin iyi, kamu girişiminin ise kötü olmadığını dünyadan verdiği örneklerle ortaya koyar.

Uygulamadaki başarısızlıklar (ki belirli bir dönemlerde KİT'lerin başarısız ya da yük olduklarına dair görüşler ortaya atılmıştır) aslında kamu girişimciliğinin başarısızlığından ziyade hükümet ya da daha doğru bir ifade ile iktidar partilerinin KİT'leri rant alanı olarak görme sevdalarından kaynaklanmış gözükmektedir. İktidar partileri için KİT'ler adeta vasıfsız tanıdıklarına iş kapısı olarak görülmüştür ve bu doğal olarak KİT'lere mal edilecek bir başarısızlık değildir.

Ancak KİT'ler gerçekten gerek arazi büyüklük ve arazi değeri gerekse ekipman ve piyasa gücü nedeniyle iştahları kabartan bir varlıktır. Siyasi iktidarlar için de KİT'lerin özelleştirilmesi, hem finansman kaynağı hem de rant kaynağı olarak görülmüştür. Özelleştirme pratiklerine dikkatli bakıldığında, özelleştirilen KİT'lerin sadece arazi fiyatları bile çoğu durumda özelleştirmeden elde edilen gelirden daha fazladır. Zarardan kurtulmak adına özelleştirilme adı altında KİT'ler 1980-2020 döneminde adeta yok pahasına çeşitli sermaye gruplarına devredilmiştir. Aşağıdaki alıntılar 80 sonrası iktidarda bulunan partilerin hükümet programlarında, seçim beyannamelerinde ve Meclis tartışmalarında KİT'lere ilişkin yaklaşımları bulunmaktadır.

1983'de Turgut Özal iktidara geldi. Anavatan Partisinin (ANAP) hükümet programına baktığımızda, yapılacak ilk işlerden birinin devletçi kapitalizmden uzaklaşmak olduğunu görmek mümkündür. "...tabii kaynakların mülkiyeti devlet tasarrufunda olmakla beraber, geliştirme ve işletme hakları...fertlere veya fertlerin...kuracağı teşebbüslere bırakılabilir. Devlet sanayi ve ticarete ana prensip olarak girmemelidir...İktisadi faaliyetlerde devlet vatandaşın rakibi..." olmamalıdır (ANAP, 1983).

KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin yukarıda sayılan gerekçeleri aslında ANAP hükümet programında görmek mümkündür. KİT'lerin özel sermayeye rakip olmaması ve devletin iktisadi alandan çekilmesi arzusu net bir şekilde ifade edilmiştir.

Bu minvalde 1984 yılında çıkarılan 2983 numaralı kanun ile KİT'lerin özelleştirilmesinin önü açılmıştır. "...Kamu Kurum ve Kuruluşlarına (Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Dahil) ait ...her nevi altyapı tesisi ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekküllerine ait tesisler için münferit olarak veya bir grup halinde "Gelir Ortaklığı Senedi" ile Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri için "Hisse Senedi" çıkarılması ve

işletme hakkı verilmesi” mümkün kılınmıştır. (Tasarrufların teşviki ve kamu yatırımlarının hızlandırılması hakkında kanun, 1984) hükümet programına alınan KİT konusu, ertesi sene yasalaştırılmış ve özelleştirilme süreci başlamıştır.

1984 yasası ile önü açılan KİT’lerin özelleştirilmesi, ANAP’ın 1991’deki seçim beyannamesinde finansman amacıyla KİT’lerin satılması görüşünü daha da net bir şekilde ortaya koymaktadır:

“Kamu finansman açıklarını arttıran, düşük verimle çalışan, yüksek maliyetle üretim yapan ve bu nedenle enflasyonun önemli nedenlerinden biri olan işletmeciler KİT’lerin kamu bankalarıyla birlikte bu dönemde süratle özelleştirilmesi sağlanacaktır. Bu amaçla, özelleştirmede erken netice alacak metod ve stratejiler öncelikle uygulanacaktır. Ülkemizde sermayenin kısıtlı oluşu nedeniyle özelleştirme yabancı sermayeye de açık olacaktır. Şehirleşme ve diğer sebeplerle yüksek değer kazanan kamu mülklerinin satılarak değerlendirilmesine başlanacaktır (ANAP, 1991:33).”

2002 tarihli AKP seçim beyannamesinde KİT’lerin özelleştirilmesi hususu oldukça sarıh bir dille ifade edilmiştir (AK Parti, 2002:33): “Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT), faaliyette buldukları sektörlerde tekeli... ve riski olmayan bir ortamda çalışmalarını piyasa mekanizmasının işleyişini bozmaktadır. Siyasi müdahaleler sonucu ekonomik rasyonelliğini yitirerek kamuya yük haline gelen KİT’lerin özelleştirilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.” AKP, seçim beyannamesinde belirtilen özelleştirme işine hızla girişmiş ve devletin büyük şirketleri ve işletmelerinin mülkiyeti devredilmiştir. Yukarıda KİT’lerin özelleştirilmesine ilişkin gerekçeleri burada da görmek mümkündür.

Görüldüğü gibi liberal hükümetler devletin ekonomik varlıklarını gerek ulusal gerekse uluslararası sermayeye satarak finansman gereksinimlerini devlet kaynaklarının satılması yoluyla temin yöntemi belirlemişlerdir. Devletin ekonomik varlıklarının bu şekilde satılması ve devletin ekonominin üstünden elini çektilmesi devletçi partilerin muhalefetinden azade olmamıştır. İtirazlar dillendirilmiştir.

I. Çiller hükümetinin programından yönelik muhalefetin eleştirisi meclis tutanaklarında şu şekildedir: “Programdaki özelleştirme anlayışından ortaya çıkıyor ki, bu, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin daha verimli çalışmasını sağlamaktan çok, kamunun içinde bulunduğu finansman sorununu rahatlatacak, ferahlatacak bir çıkış yolu arayışından kaynaklanmıştır. Yani, KİT satışına, arsa satışı gibi yaklaşılmıştır; kaynak sıkıntısından, kaynak ihtiyacından yola çıkılmıştır (TBMM, 1989-95).” Devletin üretim alanında mülkiyetinde yer alan iktisadi gücünün kısa vadeli finansmana ve rant mekanizmasına dönüştürülmesi ciddi eleştiriler almıştır.

Örneğin MHP’nin yaptığı bir araştırmada hükümetin özelleştirme politikası eleştirilmiştir. MHP bu çalışmada, AKP Hükümetinin “özelleştirmeyi, devletin sahip olduğu değerli varlıkları haraç-mezat şeklinde ucuza satmak” şeklinde algıladığını ifade etmekte olup, 2002-2009 döneminde, özelleştirme ile 34,5 milyar dolar gelir elde edildiğini vurgulamış ve 2002’ye kadar toplam özelleştirme gelirinین ise sadece 8 milyar dolar olduğunun altını çizerek AKP dönemindeki özelleştirmeleri kökten eleştirmişlerdir (MHP, 2010).

Görüldüğü üzere, 1950’lerde Menderes’le başlanması arzulanan özelleştirme ve devletin ekonomik olarak küçülmesi, 1950’lerde gerçekleştirilememiş ancak tohumları ekilmişti. 1980’lerde ise ANAP’ın başlattığı hareket, DYP ve AKP iktidarları ile devam ettirilmiş ve KİT’ler konusunda aynı ideoloji ve aynı söylem izlenmiştir. KİT’ler konusunda bahsi geçen partiler temel olarak, neoliberal söylemi hayata geçirmiş, takip ve taklit etmişlerdir.

***KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ***

Sonuç olarak 1945-80 dönemi ile neoliberal dönem karşılaştırıldığı zaman; neoliberal dönem “...iktisadi büyüme hızının önemli ölçüde düştüğü ve hem ülkeler arasındaki hem de her ülkenin kendi içindeki gelir eşitsizliklerinin giderek arttığı bir dönem”dir (Palley, 2005:25).

5. WASHINGTON UZLAŞISI, PEKİN UZLAŞISI VE WALL STREET UZLAŞISI GÖLGESİNDE SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'nin KİT serüvenini hızlı bir şekilde değerlendirdiğimizde, geldiğimiz noktada aslında tam da devlete/devletçiliğe geri dönme aşamasında olduğumuzu söylemek mümkündür. Washington uzlaşısı ve neoliberal paradigma moda olmaktan çıkmıştır. Günümüzde Pekin uzlaşısı oldukça revaçtadır. Onun en önemli ayağı ise *devletçi kalkınmadır* ve bu da aslında yukarıdaki değerlendirmelere başladığımız dönemin gelişmelerine yani 1920'li yılların yapısına dönmeyi gerektirir. Ama tek ve önemli bir farkla aşırı bir finansallaşma olgusu ile birlikte...

Devlet ve piyasa karşıtlığı adeta Kondratieff dalgalarından beslenmektedir. Ekonomi çöküşe geçerken; *devlet*, yükselişe geçerken ise; *piyasa*, iş başına, göreve davet ediliyor. Küresel sistem adeta; devlet ile piyasa salınımlarında varlığını devam ettiriyor. İster *devlet* ister *piyasa* işbaşında olsun ya da ağırlık onun omzunda olsun; değişen çok da bir şey olmadığını söyleyebiliriz. *Washington uzlaşısı*, piyasanın denetim ve hükümranlığını ortaya koymuştur. Ama çok da uzun ömürlü olmamıştır. Krizler bizi Pekin uzlaşısı ile devlet müdahalesine ve devletçi kapitalizme getirmiştir.

Türkiye ve gelişmekte olan ülkelere baktığımızda 2000'li yıllarla birlikte Pekin Uzlaşısı eksenine doğru yol almaya başladıkları ya da çabaladıklarını görmek mümkündür. Neoliberal politika ile hedeflenen büyüme sağlanamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerin neoliberal deneyimlerinin sonuçları Kore, Malezya ve Çin gibi ülkelerle karşılaştırıldığında çok başarılı gözükmemektedir.

2008 küresel krizi karabasan gibi küresel sistemin üzerine düşmüş ve içinde yaşadığımız Covid-19 Krizi ile de etkisini yoğun bir şekilde hissettirmektedir. Krizlerin yarattığı temel sonuç; çıkış reçetesi olarak devletin çağırılması şeklindedir. Bunun üstüne bu defa Pekin Uzlaşısı da eklendiğinde, devletçi kapitalizm ciddi bir meşruiyet kazanmış gibi görünmektedir. 2008 sonrası dönem, Washington Uzlaşısı ve Post Washington Uzlaşısı merkezli neoliberal ideolojinin çöküş dönemi olarak da ele alınabilir.

İşte bu çöküş dönemi acaba, bir anlamda kuruluş dönemine bir geri dönüş, yeniden canlanma evresi olabilir mi? Bu çalışmada cevaplamaya çalışılan temel soru budur. Devletin iktisadi alanda daha söz sahibi olduğu, Pekin uzlaşısı dönemi olarak isimlendirilen 2000'li yıllar; Ulusal Varlık fonlarının her geçen gün küresel ticarete öneminin arttığı bir dönemdir. Braunstein (2014), ulusal varlık fonları ile devletle ilişkili yatırım araçları olarak merkantilist şirketler arasında paralellikler kurmuştur. Buradan hareketle de "UVF'ler yeni bir merkantilist dönemin başlangıcı mıdır?" sorusunu gündeme taşımak yararlı olabilir. Türkiye de devletçi kapitalizm yolunda bir adım olarak Türkiye Varlık Fonu'nu (TVF) kurmuştur. Bir tarafta özelleştirmeler ile kamu kaynaklarının satılması söz konusu iken diğer tarafta büyük projeleri desteklemek amacıyla oluşturulan TVF (devlet mülkiyetli bir şirket) yer almaktadır.

Neoliberal paradigmanın iflası, krizler ve son Covid-19 salgını aslında devletin yeniden göreve ve iktisadi alana davet edilmesi şeklinde yorumlanabilir. Kapitalizm, içinden geçmekte olduğu kriz evresinde; devlet aygıtına yeniden kucak açmış gözükmektedir. Gabor (2020) bu kucak açmayı aslında küresel finansın yeni yatırım yolu olarak değerlendirerek; Wall Street Uzlaşısı (WSU) olarak isimlendirmiştir. Kalkınma hedefleri, kalkınma sürecinin temeline küresel finansın yerleştirilmesi ile mümkündür şeklindeki yeni paradigma, belirttiğimiz üzere WSU'dur ve "WSU kapitalizmin finansal krizinden beri içine girdiği çalkantılı dönemin ürünü olarak genç küresel bir

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

girişimdir” ve Covid-19 pandemisi WSU’nun önündeki engelleri kaldırmıştır (Dafermos, Gabor and Michell, 2021:2).

Devletin yükselişi ya da yeniden görev başına gelmesi, devlet mülkiyetli şirketlerin canlanması ve artması, küresel finansal sistemin içinde debelendiği kriz ortamından bir çıkış reçetesi olarak görülebilir ve hatta görülmelidir. Devletin işbaşına gelmesi, yeni bir refah döneminin başlangıcı ve artan eşitsizlik ve bölüşüm adaletsizliklerine bir çözüm müdür sorusuna ister olumlu cevap verelim istersek olumsuz cevap verelim aslında uzun vadede pek bir şeyin değişmediğini söyleyebiliriz. Amin (2004:25)’in deyişiyle “küreselleşmiş liberalizm, halklar arasında ve her bir ülkede sadece eşitsizlikleri derinleştirir.” Keynes “uzun vadede hepimiz ölüyoruz” demiştir. Başrolün sahibinin, devlet ya da piyasa olması insanlığın uzun vadede herkesin refaha kavuşmasını sağlamaz. Sadece, devlet piyasaya oranla daha fazla kişinin daha uzun süre refah içinde olmasını sağlayabilir. Bu noktada da KİT’ler, önemli işlevleri olan birer araç olarak toplumsal refaha yönelik kullanılabilir.

Bu çalışmanın girişinde de Smith’in devletçi kapitalizme neden itiraz etmeyeceğini değerlendirmiştik. Devlet, kendisine ihtiyaç hasıl olduğunda, piyasanın çökmesini durdurmak üzere devreye girecek bir aygıttır. Devletin ekonomiye davet edilmesi liberal piyasa sisteminin içinden çıkamadığı durumlarda sarıldığı bir çözüm ve sığınaktır. Toplumsal refahı gözeten, dayanışmacı ve sosyal bir ekonomi oluşturma konusunda devlet önemli bir unsurdur. Böyle bir ekonomik sistemin olmadığı durum; devletin ya da piyasanın ekonomik hükümlerini olarak isimlendirilebilir ve bunun da insani bir düzen olmadığını söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- AK Parti (2021, 12 Mart). Seçim Beyannamesi. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/954>
- Alami, I., & Dixon, A. (2020). State Capitalism(s) Redux? Theories, Tensions, Controversies. *Competition & Change*, 24(1), 70-94.
- Amin, S. (2004). *Liberal Virüs*. F. Başkaya (Ed.), Maki Basım Yayın.
- ANAP (2021, 14 Ocak). Anavatan Partisi Hükümet Programı. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/609>
- ANAP (2021, 14 Ocak). Anavatan Partisi Seçim Beyannamesi. <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/675>
- Avcıoğlu, D. (1969). *Türkiye'nin Düzeni*, Bilgi Yayınevi.
- Başkaya, F. (1999). *Küreselleşme Mi? Emperyalizm Mi? Piyasacı Efsanenin Çöküşü, Ütopya Yayınları*.
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBKP) (2021, 5 Ocak). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>
- Boratav, K., & Türkcan, E. (1993). *Türkiye'de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT'ler*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Braunstein, J. (2014). The Novelty of Sovereign Wealth Funds: The Emperor's New Clothes?. *Global Policy*, 5(2), 169-180.
- Chang, H. (2012). *Sanayileşmenin Gizli Tarihi*. E. Akçaoğlu (Çev.), Epos Yayınları.
- Clarke, S. (2005). The Neoliberal Theory of Society. A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism a Critical Reader*, 50-59. Pluto Press.
- Dafermos, Y., Gabor, D., & Michell, J. (2021). The Wall Street Consensus in Pandemic Times: What Does it Mean for Climate-Aligned Development? *Canadian Journal of Development Studies, Revue Canadienne D'études Du Développement*. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1865137>
- Dolfsma, W., & Grosman A. (2019). State Capitalism Revisited: A Review of Emergent Forms and Developments. *Journal of Economic Issues* 53(2), 579-586. <https://doi.org/10.1080/00213624.2019.1606653>
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBKP) (2021, 5 Ocak). https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf
- Eren, A. A. (2010). Adam Smith'in Ticarete ve Merkantilist Politikalara Yaklaşımı: Yeni Bir Adam Smith Sorunu Mu?. *Politik İktisat ve Adam Smith*, 93-114. Yön Yayınları.
- Gabor, D. (2020). *The Wall Street Consensus*. Center for Open Science.
- Hart-Landsberg, M. (2008). Neo-Liberalizm: Mitler ve Gerçeklik. *Neoliberalizm ve Kriz*. B. Baysal (Çev.), 79-102. Kalkedon Yayınları.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBKP) (1968). https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

- Karatay, A. (2018). *Demir Çelik Karabük*. İletişim Yayınları.
- KHK (1984). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.233.pdf>
- Lapavitsas, C. (2005). Mainstream Economics in the Neoliberal Era. A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, 30-40. Pluto Press.
- Menderes, A. (1951). Hükümet Programının Okunması TBMM Tutanak Dergisi Dönem 9 Cilt 6 Birlesim 58, (Hazırlayanlar: İ. Neziroğlu ve T. Yılmaz), Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetler-Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt-2.
- Milliyetçi Hareket Partisi Araştırma Geliştirme ve Değerlendirme Merkezi (2020, 18 Kasım). *Özelleştirme'de 7 Yıl (AKP Dönemi 2002-2009)*, https://www.mhp.org.tr/usr_img/mhp2007/files/raporlar/ozellestirme/ozellestirme_subat_2010.doc
- OECD (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris.
- Övgün, B. (2009). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Palley, T. J. (2005). From Keynesianism to Neoliberalism, Shiftings Paradigms in Economics. A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, 20-29. Pluto Press.
- Saad-Filho, A. (2005). From Washington to Post Washington Consensus. A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, 113-119. Pluto Press.
- Sağlam, D. (1967). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri*. SBF İşletme İktisadı ve Muhasebe Enstitüsü Yayınları, No: 9.
- Shaikh, A. (2005). The Economic Mythology of Neoliberalism. A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism: A Critical Reader*, 41-49. Pluto Press.
- Smith, A. (1977) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edwin C. (Ed.), University of Chicago Press
- Şenses, F. (2017). *İktisada Farklı Bir Giriş*. İletişim Yayınları.
- Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun (1984). 2983 Sayı, 17/3/1984 tarihli 18344 sayılı Resmi Gazete, 5(23):47
- TBMM (1989-1995). Hükümetler Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, 8.
- Thornburg, M. W. (1949). *Turkey an Economic Appraisal*. Twentieth Century Fund.
- Tiryakioğlu, M. (Ed.), (2021). *Türkiye'nin Yerli Üretimi ve Politik Ekonomisi*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Türel, O. (2021). *Küresel İktisadi Tarihçe 1980-2009*. Yordam Kitap.
- Türk Kamu İşletmeleri Birliği (2015). *Türkiye ve Dünyada Kamu İşletmeleri, AB, OECD, BRICS Ülkeleri Karşılaştırmalı Araştırma, İnceleme Raporu ve Siyasa Önerileri*. TKİP Yayınları.
- Uslu, S. (2012). İşçiler Açısından KİT'lerin Özelleştirilmesi ve İstihdam Sorunları. *Journal of Social Policy Conferences*, 0(40), 87-96.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBKP) (1973). https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/10/Birinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf

Yücel (2018). *Marshall Planı ve Türkiye'ye Etkisi* [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi].

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNİN VE ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİ-POLİTİĞİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

EXTENDED ABSTRACT

In this study, Turkey's SOE policy is discussed from a historical perspective. Today, we can argue that the world economy is in a period of returning to the state/statism. The Washington Consensus and the neoliberal paradigm have gone out of fashion and have been replaced by the Beijing consensus. Beijing Consensus's most important pillar is the statist development, and this requires returning to the past period in which we started the above evaluations, namely the structure of the 1920s. But with one important difference, an extreme financialization phenomenon.

Considering the views of Adam Smith, who is recognized as the founder of both economics as a science and the liberal worldview, on the state, it is possible to find contexts that do not fully correspond to the ideas left in the heart. On the one hand, Smith is referred to as a liberal philosopher and in this sense, he is considered to have left a very narrow area for the state. In addition, Smith's critique of mercantilism makes it possible to defend the arguments that Smith is against statist capitalism. Indeed, for Smith, mercantilism is seen as an evil that should be avoided.

On the other hand, according to Smith, investments in infrastructure and education are very important these have costs that private enterprises will not bear. These expenditures will provide a high degree of benefit for the society, but he argues that they should be undertaken by the state since they cannot provide a sufficient profit opportunity to those who will spend for them.

Smith seems to leave the door ajar for an entrepreneurial state. In fact, Smith's problem is not with the state, Smith's objects to the mercantilists who use the power of the state as their personal power. It is possible to speculate on what Smith, who objected to the mercantilists, would say about the entrepreneurial state, which is also seen as neomercantilism.

At first glance, it can naturally be expected that Smith will object to this but we can see that this structure is not far from capitalism and the liberal market system.

Smith (1997:557) wrote *The Wealth of Nations* in five books. At the beginning of the fourth book, he described political economy as the science of statesman and lawmaker, and that its purpose was; to provide livelihood and income to the people and to provide the state or nation with an adequate income for public services. This definition provides important starting points regarding the question in this study. What would Smith say if the task of providing livelihoods to the people and providing income to the state was accomplished through economic state enterprises?

The title of Smith's book is "the wealth of nations". So, could Smith have reached the same view as the mercantilists? It may be possible to say that Smith would not object to the state's production by establishing economic enterprises.

The opposition to the state and the market is fed by the waves of Kondratieff. While the economy is collapsing; the state is summoned on the contrary if the economy is on the rise; the market is invited to the task. The global system is almost; continues to exist in the market swing with the state. It is possible to say that nothing much has changed, whether the state or the market is at work. The Washington consensus revealed the control and sovereignty of the market. But it didn't last very long. Crises have brought us to the Beijing consensus, state intervention, and statist capitalism.

Turkey and most of the developing countries have started to move towards the Beijing consensus axis with the 2000s. The neoliberal policy has not made the desired growth rates possible. The results of the neoliberal experiences of developing countries do not seem very successful when compared with countries such as Korea, Malaysia, and China.

The 2008 global crisis has fallen on the global system like a nightmare and it is felt intensely with the Covid Crisis we live in. The main result of the crisis is calling back the state to save the market from the crash. In this crisis period managing the economy with Beijing consensus became the main pillar and statist capitalism seems to have gained serious legitimacy in this sense. The post-2008 period, as Washington consensus and Post Washington consensus, can be considered as the collapse period of neoliberal ideology and the rise of statist capitalism.

Could this period of collapse be, in a sense, a return to the founding period, a period of revival? This is the basic question that this study tries to answer. The 2000s, called the Beijing consensus period when the state had a greater part in the economic field; is a period in which the importance of Sovereign Wealth funds in global trade is increasing day by day. It is clear that there are similarities between sovereign wealth funds and state-related investment instruments and mercantilist companies. Could sovereign wealth funds be the beginning of a new mercantilist era? Turkey has taken an important step towards statist capitalism and established the Turkey Wealth Fund (TWF). With this institution, Turkey's SOE and privatization policies have become quite interesting. On the one hand, there is privatization and the sale of public resources, on the other hand, there is TVF (a state-owned company) created to support large projects.

The end of the neoliberal paradigm, the crises, and the latest covid epidemic can be interpreted as the invitation of the state to the task and the economic field. Capitalism, in the crisis period it is going through; seems to have embraced the state apparatus again. Gabor (2020) evaluates this embrace as the new investment path of global finance; He named it the Wall Street Consensus (WSU). The new paradigm that development goals are possible by placing global finance at the base of the development process is WSU, as we have stated, and WSU is a young global enterprise as a product of the turbulent period that capitalism has been in since the financial crisis and the Covid 19 pandemic has removed the barriers in front of WSU. (Dafermos, Gabor and Michell, 2021:2).

The rise or reinstatement of the state, the revival and increase of state-owned companies can and should even be seen as a recipe for ending the crisis environment in which the global financial system is struggling. Whether we give a positive answer or a negative answer to the question of whether the coming to power of the state is the beginning of a new welfare period and a solution to the increasing inequality and distribution injustices, we can say that not much has changed in the long run. As pointed by Amin, (2004:25) globalized liberalism only deepens inequalities between peoples and in each country." Keynes said that "in the long run we are all dead". The fact that the owner of the leading role is the state or the market does not make humanity prosperous in the long run, it can only ensure that more people are prosperous for a longer period compared to the market.

In the introduction of this study, we evaluated why Smith would not object to statist capitalism. The state is a device that will come into play when the need arises to stop the collapse of the market. Inviting the state to the economy is a solution and refuge that the liberal market system clings to when it cannot get out of it.