

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA TOPLULUĞU (EKONOMİ-MALİYE)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE
MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ
VE
TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Şebnem GÜNAL

Ankara-2006

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA TOPLULUĞU (EKONOMİ-MALİYE)
ANABİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ ÜYELİK SÜRECİNDE
MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ
VE
TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI**

Yüksek Lisans Tezi

Şebnem GÜNAL

Tez Danışmanı

Prof.. Dr. Berna KOCAMAN

Ankara-2006

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME

A. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI.....6

B. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI VE NİTELİĞİ10

C. ÖZELLEŞTİRMENİN GENEL ETKİLERİ.....14

1. ÖZELLEŞTİRMENİN OLUMLU ETKİLERİ.....15

2. ÖZELLEŞTİRMENİN OLUMSUZ ETKİLERİ17

D. ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE KARŞILAŞILACAK SORUNLAR 18

1. ÖZELLEŞTİRMENİN İŞLEVSEL SORUNLARI.....19

Büyükölçü Ölçütü.....19

İşgücündeki Değişme Ölçütü20

Rekabet Ölçütü20

2. ÖZELLEŞTİRMENİN ÖRGÜTSEL SORUNLARI21

3. ÖZELLEŞTİRMENİN POLİTİK SORUNLARI21

4. ÖZELLEŞTİRMENİN TOPLUMSAL SORUNLARI22

5. ÖZELLEŞTİRMENİN İDARİ SORUNLARI22

6. ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİK ETKİNLİK SORUNLARI.	23
E. ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE YAPILMASI GEREKEN İŞLEMLER	23
1. HALKIN BİLGİLENDİRİLMESİ	23
2. ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ HAZIRLIK ÇALIŞMALARI	24
3. ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN YAPILMASI	24
F. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI	24
1. ÇEKİLME	25
2. DEVİR	25
3. FİNANSMAN SAĞLAMA	28
4. TEKELLERİN KALDIRILMASI	28
G. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ	29
1. MÜLKİYETİN DEVRİ	29
Mülkiyetin Devri Yoluyla Özelleştirmenin Aşamaları	30
Hisse Senetlerinin Halka Arzı ve Borsada Satış	33
Varlık Satışları	37
Stratejik Satışlar	37
Blok Satışlar	39

Yönetici veya İşçilere Satışlar.....	40
Hibeler	43
Yukarıda Sıralanan Yöntemlerin Karışımları	43
2. MÜLKİYET DEVRİNİN EKONOMİK SONUÇLARI.....	43
3. MÜLKİYET DEVRİNİ GEREKTİRMEYEN YÖNTEMLER.....	45
Kamu hizmetlerinin Kontratla Yapıtılması.....	46
Bayilik, Acentalık Yetkisi Verilmesi.....	47
Kiraya Verme	47
Yönetim Kontratları İmzalanması.....	47
Yap-Sahip Ol-Çalıştır ya da Yap-İşlet-Devret Düzeni.....	48
Kupon (Vacuher) Sistemi.....	48
H. ÖZELLEŞTİRME ORTAMININ HAZIRLANMASI.....	49

İKİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME

A. EKONOMİK REFORM ÖNCESİ EKONOMİK DURUM.....	52
B. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE BENZERLİK VE FARKLILIKLAR.....	63
C. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE SEKTÖRÜN YENİDEN DOĞUŞU.....	64

D. EKONOMİK REFORM ÖNCESİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ	67
E. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME ÜZERİNE TEORİLER	70
F. SİYASİ DÖNÜŞÜM SONRASI EKONOMİK DURUM VE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ	72
1. YENİDEN ÖZELLEŞTİRME	76
2. KÜÇÜK VEYA ÖN ÖZELLEŞTİRME	78
Mevcut Sahiplerin Satış Konusundaki İsteksizliği	82
Açık Artırmaya Katılım Şartları	82
Satıştan Sonra İşletmenin durumu	83
3. KİTLESEL ÖZELLEŞTİRME	83
4. AKTİF ÖZELLEŞTİRME	89
5. ÇALIŞANLARIN HİSSEDARLAŞTIRILMASI	91
6. SPONTAN ÖZELLEŞTİRME	94
7. SEKTÖREL ÖZELLEŞTİRME	96
8. YABANCILARA SATIŞ	99
G. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ'DE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ	103

H. MERKEZÎ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN PROBLEMLER.....	115
I. MERKEZÎ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ İLE AB ARASINDAKİ TİCARİ İLİŐKİLERİN GELİŞİMİ.....	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

A. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHÇESİ VE AMAÇLARI.....	128
1. 24 OCAK 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ.....	132
2. 24 OCAK 1980 SONRASI DÖNEMDE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ.....	136
B. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN YASAL ÇERÇEVESİ.....	137
C. HAZIRLIK ÇALIŐMALARİ.....	151
D. TÜRKİYE'DE 1985 - 2006 DÖNEMİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ.....	153
1. ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA ALINAN KURULUŞLAR.....	153
2. 1985-2006 DÖNEMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN UYGULAMALAR.....	159

E. İHALE VEYA SATIŞ/DEVİR PROSEDÜRÜ DEVAM EDEN KURULUŞLAR	162
1. TEKEL	162
2. FOÇA TATİL KÖYÜ.....	162
3. KARADENİZ BAKIR İŞLETMELERİ.....	163
4. KAYSERİ ŞEKER FABRİKASI A.Ş.	163
5. SÜMER HOLDİNG A.Ş.	164
6. BÜYÜK TARABYA OTELİ.....	164
7. TCDD İZMİR LİMANI	164
8. TCDD İSKENDERUN LİMANI.....	165
9. TCDD MERSİN LİMANI	165
10. ARAÇ MUAYENE İSTASYONLARI	166
11. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş.'NİN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI	166

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN ÖZELLEŞTİRME

A. AB ORTAK SANAYİİ POLİTİKASI VE ÖZELLEŞTİRME YAKLAŞIMLARI	170
B. AB'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI.....	175

C. ÖZELLEŞTİRME, SERBESTLEŞME VE AB POLİTİKASI.....	182
1. TAŞIMACILIK.....	187
2. POSTA HİZMETLERİ	190
3. ELEKTRİK	193
4. TELEKOMÜNİKASYON.....	195
D. ÖZELLEŞTİRME VE PİYASALARDAKİ SERBESTLEŞMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ	202
E. ÖZELLEŞTİRME VE SANAYİ POLİTİKASININ REFAH ETKİLERİ	208
F. AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYELİK SÜRECİNDE MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ	211
G. AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE.....	216
SONUÇ	221
EKLER	229
BİBLİYOGRAFYA	242
ÖZET	254
SUMMARY	2588

TABLÖLAR

- Tablo-1** 1990-2000 Döneminde Dünyada Gerçekleştirilen Özelleştirme Faaliyetleri (ABD Doları)
- Tablo-2** Özelleştirmenin Aşamaları
- Tablo-3** Doğu ve Batı Avrupa Ülkelerinde Kamu Sektörünün Payı
- Tablo-4** Yabancı Sermaye Akımları ve Özelleştirme Gelirleri
- Tablo-5** Ekonomik Politika Geliştirme Aşamaları
- Tablo-6** AB Ülkelerinde Kamu Teşebbüslerinde İstihdam, Katma Değer ve Net Sermaye Oluşumu
- Tablo-7** Bazı AB Ülkelerinde 1985-1995 Döneminde elde edilen Toplam Özelleştirme Gelirleri

EKLER

- EK-1 TÜRKİYE'DE YÖNTEMLER İTİBARIYLA GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ
- EK-2 TÜRKİYE'DE YILLAR İTİBARIYLA GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ
- EK-3 TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINDA KULLANILAN KAYNAKLAR VE ELDE EDİLEN GELİRLERİN KULLANIMI (YENİ TÜRK LİRASI)
- EK-4 TÜRKİYE'DE GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARINDA KULLANILAN KAYNAKLAR VE ELDE EDİLEN GELİRLERİN KULLANIMI (ABD DOLARI)
- EK-5 TÜRKİYE'DE BLOK SATIŞ YÖNTEMİYLE ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR
- EK-6 TÜRKİYE'DE HALKA ARZ + BLOK SATIŞ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR
- EK-7 TÜRKİYE'DE HALKA ARZ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR
- EK-8 MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE YAPILAN YARDIM (1990-1996)
- EK-9 MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE YAPILAN YARDIMIN KAYNAK ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI (1990-1996)

EK-10 MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE ULUSLARARASI
KURULUSLAR TARAFINDAN YAPILAN YARDIM (1990-1996)

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD Doları	: Amerikan Doları
COMECON	: Karşılıklı Ekonomik Yardımlaşma Konseyi
DAC	: Demokratik Alman Cumhuriyeti
DTK	: Değer Tespit Komisyonu
EBRD	: Avrupa Yatırım ve Kalkınma Bankası
EURO	: Avrupa Birliği Para Birimi
GSP	: Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi (Tercihli Ticaret Rejimi)
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İK	: İhale Komisyonu
İdare	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Komisyon	: Avrupa Birliği Komisyonu
KOİ	: Kamu Ortaklığı İdaresi

KOYK	: Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu
MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
ODA	: Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri
ÖİB	: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
ÖYK	: Özelleştirme Yüksek Kurulu
Parlamento	: Avrupa Birliği Parlamentosu
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development (Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı)
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Devletin ekonomideki faaliyetlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik devlet mülkiyetindeki işletmelerin mülkiyetinin, özel kesime devri anlamındaki özelleştirme, Batı ülkelerinde çok iyi bilinmesine ve uygulanmasına karşılık, ülkemizde bütün yönleriyle tanınmamakta ve uygulanamamaktadır. Özellikle 1970'li yılların sonunda görülen, ülkelerin ekonomik büyüme hızlarındaki düşüş, enflasyon, yüksek oranlı işsizlik ve gelir dağılımı dengesindeki bozulma gibi olumsuz gelişmeler, özelleştirme uygulamalarına ilgiyi artırmıştır. Bu açıdan özelleştirme, ekonomik verimlilik konusu olarak ele alınmıştır. Ayrıca, kamuya kaynak yaratma ve sınai mülkiyeti tabana yayma gibi toplumsal yarar amacı güden hükümetler açısından özelleştirme, kurtarıcı bir çözüm olarak görülmektedir.

Özelleştirme, genellikle ekonomilerde görülen olumsuz gelişmelerin sonucunda ortaya çıkmaktadır. Ülkeler ekonomideki bir çok sorunun artık uluslararası boyutta olduğunun ve bir başka ülkenin sorununun kendilerini de etkileyeceğinin bilincinde olarak, çıkarlarını korumak amacı ile birbirlerini yakından izlemektedirler. Bu nedenle ortak ekonomik sorunlar, benzer çözümlerin uygulanmasını gündeme getirmektedir. Özelleştirme de bu ortak çözümlerden birini oluşturmaktadır. Dünya borsalarındaki toplam işlem hacminin %10'luk bölümünü özelleştirme gelirleri oluşturmaktadır.¹

Bu çalışma hem kuramsal hem de uygulamadaki özelleştirmeyi kapsamaktadır. Kuramsal açıdan özelleştirmenin anlamı, amaçları ve

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, Privatisation in Asia, Europe, and Latin America, OECD Publications and Information Center, 1996, s.3

sonuçları, özelleştirme politikaları ve yöntemleri ele alınırken; pratikte Avrupa Birliği'ne üyelikleri sürecindeki Doğu Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de özelleştirme örnekleri incelenecektir.

1929'da dünyadaki büyük ekonomik krizin yarattığı koşullar ve daha sonra 1945'de İkinci Dünya Savaşı'nın ardından özellikle Avrupa ülkelerinde ekonomilerin yeniden yapılanması ile devletleştirme ya da devletin sınıfl ve ticarî girişimlere öncülük etme politikaları, devletin müdahaleci rolü, kamunun genel ekonomi içindeki payını artırmış ve böylece kamu kurumları ülke ekonomisinde büyük ölçüde etkili olmuştur.

Ancak 1970'li yıllardaki petrol krizi ile giderek belirginleşen ekonomik küçülmeler, yeni çözüm yöntemleri aranmasına ve bunun sonucunda piyasa ekonomisi modelinin yeniden önem kazanmasına yol açmıştır. Bu arayış sürecinde, devletin ekonomiye müdahalesi, ekonomide kamu payının artması, bu etkinliğin tam rekabet piyasasını bozması, devlet tekelleri yaratması ve kıt kaynakların etkin kullanılmaması sonucu kalkınma hızının düşmesi sorunların kaynağı olarak tanımlanmıştır.²

Bu krizden çıkış yollarından birinin, kapitalist ülkelerde özelleştirme olduğu ileri sürülmüştür. Daha sonra sosyalist ülkelerin de izlediği bu kapitalist çözüm, ekonomide kamu payının büyük ölçüde azaltılmasına neden olmuştur.³ Ekonomik dengenin ancak, devletin rolünü ve ekonomiye müdahalesini azaltıp, kamu kesiminin ekonomideki payını küçülterek, etkin kaynak kullanımı ve tam rekabet piyasasının oluşumu ile sağlanacağına

² KILCI, Metin: KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2340-İPGM:442, Ocak 1994, s.6

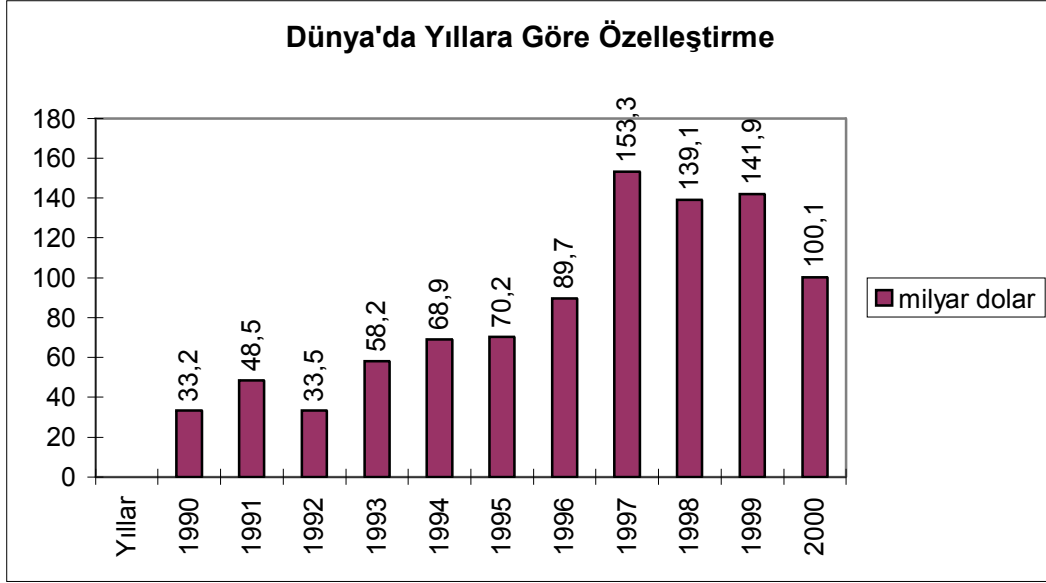
³ CEVİZOĞLU, H.: Özelleştirme, 3. Baskı, Beyaz Yayınları:31, İstanbul, s. 6.

inanılmıştır. Ayrıca, özelleştirme sayesinde sermaye piyasaları derinleşecek, gelişecek ve kıt olan ekonomik kaynakların yeniden yaratılması sağlanacaktır. 1980 yılından itibaren sanayileşmiş ve sanayileşme yolundaki ülkelerde, 1990'dan sonra da eski merkezî planlı ekonomiye sahip ülkelerde uygulamaya konulan özelleştirme programları, dünya ekonomisinin yeniden yapılanmasında çok önemli bir rol oynamışlardır. Bu geçiş sonucunda devletin yeni rolü, piyasaları kurumsallaştırma, alt yapı, eğitim, bilim ve teknolojiyi geliştirmek, refahı artırmak olarak yeniden belirlenmiştir.

Dünya Bankası da, özelleştirmeyi, ekonomik etkinliği artırıcı ve özel sektörü geliştirici bir araç olarak tanımlamakta ve KİT'lerin artan borçları nedeniyle devlet hazinesi üzerinde oluşan yükün azaltılması halinde, hükümetlerin sağlık ve eğitim hizmetlerine daha büyük paylar ayırabileceklerini savunmaktadır. Bu nedenle de, gelişmekte olan ülkelere yol gösterici bir görevi olan Dünya Bankası, üye ülke hükümetlerine çeşitli özendirme sistemleri ve politikaları uygulayarak özelleştirmelerini desteklemektedir.

OECD'nin verilerine göre dünyada 1990'lı yıllarda önem kazanmaya başlayan özelleştirme, aşağıdaki Tablo-1'de görüleceği üzere, 1997'de 153,3 milyar ABD Doları'na ulaşmış, ve bu tarihten itibaren gerilemeye başlamıştır. Bugüne kadar dünyada gerçekleştirilen özelleştirmelerin toplam değeri 1 trilyon ABD Doları'na yaklaşmıştır. Özelleştirmeye konu olan gözde sektörler ise telekomünikasyon, ulaşım, enerji ve bankacılık olmuştur.⁴

⁴ TAMER, Meral: "1 trilyon Dolarlık Özelleştirme", Milliyet Gazetesi, 09 Aralık 2001, s.6



Tablo-1 1990-2000 Döneminde Dünyada Gerçekleştirilen Özelleştirme Faaliyetleri (ABD Doları)

Çalışmamızın ilk bölümünde, ekonomi, işletme, yönetim, hukuk ve politika gibi çeşitli bilim dallarının ilgi alanına giren özelleştirme kavramı en dar ve en geniş kapsamda incelenecek; özelleştirmenin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için benimsenecek politikalar ve uygulanacak yöntemler açıklanacaktır.

İkinci bölümde, 1990'dan itibaren özellikle ekonomik alanda gerçekleştirilen reformlar sonucunda, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'nin önüne geçen Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen özelleştirmeler, özelleştirme sürecinde yaşanan sıkıntılar, kullanılan yöntemler ve sonuçları ele alınacaktır.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de 1984 yılından itibaren büyük tartışmalarla başlayan ve temel hedefi kamu sektörünün mal ve hizmet üretimindeki payının azaltılması ve dolayısıyla devletin ekonomik yapı

içindeki yerinin yeniden tanımlanması olan özelleştirme programına yer verilecektir. Bu bölümde ayrıca, Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının hukukî alt yapısı, gerçekleştirilen özelleştirmeler ve kullanılan yöntemler incelenecektir.

Dördüncü ve son bölümde ise, Avrupa Birliği müktesabatı çerçevesinde özelleştirme uygulamaları değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ÖZELLEŞTİRME

A. ÖZELLEŞTİRMENİN AMAÇLARI

Özelleştirme tartışmaları içinde mülkiyet hakları kuramı önemli bir yer tutmaktadır. Kamu ile özel girişim arasındaki en belirgin fark kamu malının gerçek sahibinin belli olmayışındır. Bu nedenle de, kamu idarecilerinin ve memurlarının işlemlerini kontrol etmede özel sektördeki emsallerine nazaran daha zayıf kaldıkları söylenebilir. Bürokratlar açısından, iş yükünü hafifletecek, işleri daha zevkli ve çekici hale getirecek politikaları, düşük maliyetle, arz ve talep koşullarını da dikkate alarak verimliliği ve kârlılığı arttıracak politikalara tercih ederler. Adam Smith tarafından da gözlemlenen bu durum, özel mülkiyet hakları teorisini en iyi şekilde açıklayan, Milletlerin Zenginliği (Wealth of Nations)⁵ adlı eserde şöyle ifade edilmiştir: "Hiç bir karakter, tüccar ve hükümdarın uyumsuzluğundan daha uyumsuz olamaz. Hükümdar genellikle kendi egemenliğini daha da büyütecek, en iyi tarım alanlarına sahip olmak isteyecektir. Toprak sahibi ise, mülkü olan her toprak zerresinden en avantajlı şekilde yararlanacaktır." İnsanlar diğer insanların zenginliğini kendilerinininkinden çok daha kolay harcarlar. Bu durumda kamu idarecileri ihmalciler ve israfçılardır. Çünkü, kamu müesseselerinin elde ettiği kar, memurların gelirlerine doğrudan yansımaz. Adam Smith, kamu topraklarının özel topraklarla karşılaştırıldığında, ancak %25'inin verimli

⁵ AKTAN, Ç.C.: Özelleştirme Tercihi, "Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme" ,İzmir 1993 ,s. 355-371

olduğunu ileri sürmüştür. Smith'e göre, eğer bu topraklar özel hale getirilirse, mal sahipleri topraklarının değerini artırma ve israftan kaçınma eğiliminde olacaklardır.⁶

Özelleştirme tartışmalarında önemli bir yeri olan mülkiyet hakları teorisine kısaca değindikten sonra, özelleştirmenin tanımına geçmeden, amaçlarını sıralamanın daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Özelleştirme programı uygulayan tüm ülkelerde, özelleştirmenin bazı ortak amaçları olduğu gibi, her ülkenin kendi özel durumuna göre farklı öncelik ve amaçları da olabilir. Tüm hükümetlerin paylaştıkları temel amaç, ekonomide etkinliği artırmaktır.⁷ Gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomiyi yeniden yapılandırmak, modernize etmek ve uluslararası rekabete açmak ve ekonomik büyümenin yarattığı hasıladan nüfusun tamamının yararlandırılmasını sağlamak da önemli ortak amaçlar arasında sayılabilir.

Özelleştirme yukarıda belirtilen genel kabul görmüş ortak amaçlarının yanı sıra, ilgili ülkenin ülkenin önceliklerine göre değişen özel amaçları da şöyle sıralanabilir⁸:

⁶ DEVRİM, F.: "Özelleştirme Teorisi", s. 279-295

⁷ KARLUK, S.R.: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK, Yayın No.:5-Mart 1995, İstanbul 1994, s.126

⁸ KARLUK, S.R. : Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank, Yayın No:5, Mart 1995, İstanbul, s.127-128; '93-'94 Petrol-İş, Yearbook for 1993 & 1994, Petroleum, Chemical, Rubber, Workers' Union of Turkey, Petrol-İş Yayın – 36, Nisan 1995, İstanbul, s. 654; Organisation for Economic Economic Co-operation and Development, Privatisation in Asia, Europe, and Latin America, OECD Publications and Information Center, 1996, s.189; CEVİZOĞLU, H.: Özelleştirme, s. 13 vd.; KARDEŞ, R. - GÜZEL, H.: Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme, Vakıfbank Araştırma Dizisi No.2, 1994, s.3; GUPTA, A.: Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.22 vd.

- Piyasada rekabetçi ortamın yaygınlaştırılması ve kaynakların etkin kullanılması ile üretimde ekonomik etkinliğin sağlanması;
- Çalışanları pay sahibi yaparak mülkiyeti ve toplumsal refahı tabana yaymak;
- Tüm sektörlerde şirketler arasındaki rekabeti artırmak;
- Ülkede kurumsal serbestleştirmeyi sağlamak;
- Ekonomide yapısal değişim için gerekli olan modernizasyonu gerçekleştirmek;
- Güçlü bir özel sektör yaratarak ekonomik büyümeyi teşvik etmek;
- Piyasa ekonomisinin gelişimini hızlandırmak;
- Özel teşebbüs ve yönetim kapasitesini güçlendirmek;
- Kamu tekellerini ortadan kaldırarak rekabeti sağlamak;
- Özel yabancı ve yerli yatırımları artırmak, yabancı ve yerli özel sektör kuruluşları arasında ortaklıklara olanak sağlamak;
- Yeni teknoloji ve modern işletmecilik yöntemlerinin ülkeye gelmesini ilgi cazip hale getirmek;
- İç ve dış borçları, dış borç-hisse senedi değişimi metodunu kullanarak azaltmak;
- Kamu hizmetlerinin niteliğini artırmak;
- Kötü yönetimler yüzünden zarar eden kuruluşların piyasa şartlarına uyumunu sağlamak;

- Çalışanları pay sahibi yaparak üretkenliklerini artırmak, mülkiyeti yaygınlaştırmak, gelir dağılımını düzeltmek ve servetin geniş kitlelere yayılmasını sağlamak;
- Sermaye mülkiyetini, özel kesimde yaygınlaştırarak borsanın etkinliğini artırmak;
- Kamu kesimi üzerindeki bazı yükümlülükleri hafifleterek, kamu kesimi borçlanma gereksinimini azaltmak ve diğer harcama kalemlerinde etkinlik sağlamak;
- Piyasa karar süreçlerinde kamu kesimini taraf olmaktan çıkararak, ekonomik faaliyetlerde özel piyasa koşullarını etkili ve hakim kılmak;
- Kamu kuruluşlarını doğrudan devletin denetim alanının dışına çıkartmak ve bu kuruluşların bütçeye olan yükünü azaltmak;
- Kamu Kuruluşlarındaki gizli işsizliği ortadan kaldırmak;
- Ulusal yatırım oranını iyileştirmek ve yatırımların etkin dağılımını sağlamak;
- Özel sektördeki haksız rekabeti önlemektir.

Özelleştirmenin en önemli hedefi, özelleştirme sonucu pazarlarda rekabetin artmasıdır. Genel olarak iktisatçıların kabul ettiği bir sonuç: “Özelleştirmenin rekabetin artması ile sonuçlanmışsa, verimlilik de artmıştır”.⁹ Ancak bazen, İngiltere’de British Telecom ve British Gas şirketlerinin özelleştirilmesinde olduğu gibi, özelleştirilen devlet tekelleri,

⁹ Özelleştirme, İktisadi Araştırmalar Vakfı-Emlak Bankası Yayınları, s.21

özel sektör tekellerine dönüşebilir. Bu durumda ortaya çıkacak özel tekellerin kontrol altında tutulabilmesi için çok kapsamlı düzenlemeler yapılması gerekir. Önemli olan bu düzenlemelerin kalıcı değil geçici olması, suni de olsa rekabetle ikame edilmesidir. Türkiye’de 1992’de gerçekleştirilen çimento şirketlerinin özelleştirilmesinde de bölgesel tekellerin oluşturulduğu düşünülmektedir.¹⁰

B. ÖZELLEŞTİRMENİN TANIMI VE NİTELİĞİ

Özelleştirme, son yıllarda günlük hayatta çok sık kullanılıyor olmasına rağmen, oldukça yeni bir kelimedir. İngilizce sözlüklerde bile ilk kez 1983 yılında yer almaya başlamış ve “özel hale getirmek, sınai veya ticari hayattaki denetim ve mülkiyeti kamu kesiminden özel kesime aktarma” olarak tanımlanmıştır.¹¹ Özelleştirme ekonomi bilimi açısından en geniş kapsamda “ekonomik faaliyetlerde veya mülkiyette kamu kesiminin oynadığı rolün azaltılarak ya da tümüyle ortadan kaldırılarak, özel sektörün rolünün artırılması” şeklindeki uygulamalardır.¹² Bu uygulamalar devletsizleştirme,

¹⁰ Drury, J. Tallant, “Privatization in a Developing Economy: Lessons from the Turkish Cement Industry. A dissertation presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University, August 1993, s.45

¹¹ EKER, Aytaç: “Özelleştirme’nin Gereçekleri”, s.265; “Privatization” ilk kez, Webster’s New Collegiate Dictionary, 9th Ed. (Springfield, Mass: Merriam, 1983)’de yer almıştır. Kelime ilk kez Peter F. Drucker’ın ‘The Age of Discountiuity’ (New York: Harper & Row, 1969) adlı eserinde kullanılmıştır. Bu eserde “reprivatization” terimi kullanılmış olup, daha sonra 1976 yılı başlarında Robert W. Poole, Jr. tarafından, “Reason Foundation” (Santa Monica, California) adlı eserde, kısaltılarak “privatization” olarak kullanılmıştır.

¹² KARDEŞ, R. - GÜZEL, H.: Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme, Vakıfbank Araştırma Dizisi No.2, 1994, s.3; GUPTA, A.: s.18.

ekonomik faaliyetlerin yeniden düzenlenmesi ve ticarileştirilmesi şeklinde karşımıza çıkabilir.¹³ Dar kapsamda ise, “devlet tekelindeki işletmelerin mülkiyetinin özel kesime devredilmesi” şeklinde tanımlanabilir. İster geniş ister dar anlamda özelleştirmeden bahsedilsin, öncelikle piyasa ekonomisinin oluşturulması, daha sonrasında ise bu piyasanın genişletilmesi ve geliştirilmesi anlaşılmalıdır.

Özelleştirme, ekonomi bilimi açısından en geniş kapsamda, ulusal ekonomi içinde devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi, ya da tümüyle ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamaların bütünü olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede özelleştirmeden söz edildiğinde, devletin küçülmesi, etkinliğinin azaltılması, devletin yürüttüğü faaliyetlerin özel sektöre devredilmesi ve buna yönelik yasal düzenlemeler ve bu düzenlemeler için yapılan harcamalar anlaşılmalıdır.¹⁴ Özelleştirmenin tek amacı devlet mülkiyetindeki işletmelerin ve bunlara ait varlıkların satılmasından ibaret olmayıp, kamu sektörüne para ve uzmanlık kazandırmaktır.

Özelleştirme, değişik şekilde karşımıza çıkmaktadır. Su dağıtım tesisatının ya da hapishanelerin inşa edilmesi, finansmanı veya yönetimi, şehrin temizlenmesi, parkların düzenlenmesi, gemilerin onarılması için özel şirketlerle yapılan anlaşmalar değişik özelleştirme uygulamalarına örnek teşkil eder. Kent sakinleri, mahallelerinde gece bekçiliği yaparak veya kentin

¹³ United Nations Conference on Trade and Development : Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, “Privatization in a Transforming Central and Eastern Europe”, (László Szamuely), UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 32

¹⁴ Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (TOBB): Özelleştirme, Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayınları No. Genel:273, BÖM:20, Ağustos 1993, Ankara, s.33

banliyölerinde yaşayanlar gönüllü itfaiyecilik yaparak özelleştirme faaliyetlerinde rol alırlar.¹⁵

Devletin ulusal ekonomi içindeki etkinliğinin azaltılması uygulamaları içinde kamusal mal ve hizmetlerin devlet tarafından üretilip finansmanının özelleştirilmesi ya da üretimin özelleştirilmesi yer almaktadır. Örneğin paralı köprü ve karayolu, şehiriçi yolcu taşımacılığı, kömür madenlerinin satılması ile eğitim, sağlık ve sigortacılık hizmetlerinin özel kesime ihale edilmesi de özelleştirme olarak kabul edilir.

Michael Beesley ve Stephen Littlechild'ın ortak çalışmalarında, özelleştirmenin yalnızca ulusallaştırılmış bir sanayideki pay senetleri satışı olayı olmadığı belirtilerek, en önemli amacın piyasa güçlerinin etkinliğini artırarak, sanayiinin performansını geliştirmek olduğu açıklanmaktadır. Onlara göre, bu amacı başarmak için rekabeti özendirici öteki araçlar da kullanılmalı, özelleştirmenin her adımı, her bir sanayi kolunun özel koşullarını dikkate alan bütün bir planın parçası olmalıdır.¹⁶ Ayrıca "özelleştirme" ile "özgürlük arasında" doğrusal bir orantı vardır. Devlet sektörü büyüdükçe, özgürlüğe yönelen tehditlerde artmaktadır. Burada özelleştirme, güçlü bir ekonomik araçtır. Michael Beesley ve Stephen Littlechild, özelleştirmenin asıl amacının, "özel mülkiyetin piyasaya egemen olması ve devletin özgürlüğü kısıtlayıcı siyasal baskısının önlenmesi" olduğunu savunmuştur.¹⁷

¹⁵ EKER, A. - AKTAN, Ç. C.: "Özelleştirmenin Gerekçeleri ", s.266.

¹⁶ Beesley. M _ Littlechild S. : "Privatization: Principles, Problems and Priorities", Lloyds Bank Review, Londra 1983, s.24.

¹⁷ CEVİZOĞLU, H.: s. 15

Kamusal arz, hizmet sunum yönteminin özel arz yönetimine dönüştürülmesi de özelleştirmenin özel bir türü olan kamu kesiminin küçültülmesini ifade eder. Kamu kesiminin küçültülmesi, üretim araçları mülkiyetinden bağımsız olarak, hizmet sunum yöntemi değiştirilerek, bedelsiz kamusal arz, fiyat karşılığı özel arza dönüştürülmektedir.

KİT'lerin tümünün satılması gündeme geldiğinde, mülkiyetin tümüyle ya da çoğunluk payı biçimindeki devri, doğal olarak yönetimin özelleştirilmesi gereklidir. Bu durumda özelleştirme hukuk bilminin ilgi alanına girmekte ve "yönetimin özelleştirilmesi" önem kazanmaktadır. Ancak yönetimin özel sektöre devredilmesi, kamu mülkiyetinin tümüyle kaldırılmasını gerektirmez. Ayrıca bazı durumlarda devletin küçük bir sembolik paya "Altın Hisse" (Golden Share) sahip olarak kalması, özelleştirmenin başarısı açısından zorunlu olabilir.¹⁸

Özelleştirmenin daha dar kapsamlı tanımı, kamu mülkiyetindeki sanayi ve hizmet kuruluşlarının yani kamu (devlet kuruluşları) tarafından ve kamu personeliyle yürütülen mal ve hizmet üretim faaliyetlerinin özel mülkiyete devri şeklide yapılabilir.¹⁹ Ancak bu tanım, özelleştirmenin amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için benimsenecek politikayı ve uygulanacak yöntemleri gereğince açıklayamamaktadır.

¹⁸ Örneğin; 7046 sayılı kanun çerçevesinde THY'nin özelleştirmesi için bkz. Birinci Bölüm, G.Özelleştirme Yöntemleri; 1.b. Hisse Senetlerinin halka Arzı ve Borsada Satış, s.45 vd; ve ayrıca İtalya'daki ENEL Özelleştirmesi için bkz. Dördüncü Bölüm, C. Özelleşme, Serbestleşme ve AB Politikası, s. 203 vd.

¹⁹ ERTUNA, Ö. : "Özelleştirmenin Amacı ve Uygulama Usulleri (Gelisme Halindeki Ülkelerde), Özelleştirme", İktisadi Araştırmalar Vakfı-Emlak Bankası, İstanbul 1993, s. 21

Özelleştirme, özelleştirilen kuruluşları kamu kuruluşu şeklindeki yapılarından özel kuruluş şeklindeki yapıya doğru götürecektir. Kamu kuruluşlarının yapıları farklı farklıdır. Ek olarak, özel kuruluşların da yapıları farklı olduğundan, özelleştirmede amaç aynı olmakla birlikte, seçilen yöntem ve bu yöntemin uygulanmasında, hareket noktaları da varış noktaları da ayrı ayrı noktalar olacaktır.

Dar kapsamlı özelleştirme tanımında, mülkiyet devrinin gerçekleşebilmesi için özelleştirilecek KİT sermayesinin en az %51'inin devredilmesinin gerekip gerekmeyeceği, tek bir hissenin özel sektöre satılmasının dahi özelleştirme sayılıp sayılmayacağı konusundaki tartışmalar devam etmektedir.²⁰

C. ÖZELLEŞTİRMENİN GENEL ETKİLERİ

Özelleştirmenin olumlu etkileri özelleştirmeden sağlanacak yararları, olumsuz etkileri de özelleştirmenin sakıncalarını ifade etmektedir. Özelleştirme politikasının uygulanmasında seçilen hedefler aynı zamanda özelleştirmeden beklenen yararları oluşturur.²¹ Ancak, bir reform niteliğindeki özelleştirme uygulamaya konulurken, yürürlükteki sistemin direnci ile karşılaşacaktır. Eski ve yeni sistem arasındaki çatışma da sakıncaları oluşturacaktır. İşsizlik yaratma ve özel sektör tekeli oluşturma gibi sakıncalar yanında işlevsel, politik, toplumsal, yönetsel ve ekonomik sorunlar ortaya çıkacaktır. Tüm bu sorunlarla baş edebilmek için, öncelikle devlet

²⁰ ERTUNA, Ö. : s. 22

²¹ Bkz. Birinci Bölüm, A. Özelleştirmenin Amaçları, s.20 vd.

yöneticilerinin özelleştirmeyi destekliyor olmaları gerekmektedir. Örneğin, İngiltere’de eski Başbakanlardan Thatcher tarafından ortaya konan özelleştirme fikrinin en güçlü destekçisi yine kendisi olmuş ve ilk 15 yıl boyunca aynı kararlı hükümet ve güçlü başbakan tarafından desteklenen bu program başarıya ulaşmıştır.²²

1. ÖZELLEŞTİRMENİN OLUMLU ETKİLERİ

Ekonomik koşullarda ortaya çıkan herhangi bir iyileşmenin, özelleştirmenin doğrudan bir sonucu olup olmadığının ölçülmesi zor olmakla birlikte, özelleştirmenin olumlu etkileri şöyle özetlenebilir:²³

- Rasyonel ekonomik kararların, serbest rekabet düzeni içinde verilmesi sağlanacaktır;
- KİT’ler daha verimli çalışması beklenen anonim şirketlere dönüştürülerek ekonomiye daha çok katkı sağlayacaktır;
- Sermaye tabana yayılacak, altın ya da taşınmaz mallara yapılan, ekonomiye gelir getirmeyen (ölü) yatırımların, ekonomiye dönüşü sağlanacaktır;
- KİT’lere yapılan kamu transferleri azalacağından, kamu finansmanına olumlu yönde bir katkı sağlanacak ve böylece devlet halkın öncelikli

²² Dünya’da Özelleştirme Uygulamaları, 2000 yılı Türkiye Özelleştirme Programı, İMKB Konferans ve Panel Serisi-3, sh12.

²³ RAMANADHAM, V.V.: “Constraints and Impacts of Privatization”, Routledge, London, 1993, s.24; KARLUK, S. R.: s.148.

ihtiyaçlarına yönelik altyapı yatırımlarını artırabilecek ve yaşam standardı yükselecektir;

- Ekonomide verimlilik artacak, tüketicilere daha kaliteli ürün ve hizmet sunulacaktır. Özelleşen kuruluşlar, ürün ve hizmetlerini piyasa taleplerine uygun sayı ve çeşitlilikte üretmek konusunda serbesti ve karar yetkisine sahip olduklarından tüketici tercihleri optimal seviyede karşılanacaktır;
- Üretimlerini tüketici tercihlerine göre düzenleyen özel şirketler, daha çok kâra geçme ve büyüme şansına sahip olacaklardır;
- Geliştirilecek serbest rekabet ortamı, özelleştirmeden önce KİT'leri rakip olarak görmeyen diğer şirketler üzerinde de etki yapacak ve bu şirketler daha kaliteli ve ucuz üretime yöneleceklerdir;
- Var olan sistem içinde banka ya mevduatı ya da tahvil gibi tasarruf araçları ile bir anlamda borç karşılığı gelir elde eden halk, "mülkiyete ortak" olma şansına sahip olacaktır;
- Ülkeye yabancı sermaye girişi ve teknoloji transferi hızlanacak, böylece dış pazarlarda rekabet gücü ve dolayısıyla ihracat artacaktır;
- Mülkiyetin tabana yayılması ile demokrasi güçlenecektir;
- Kaynakların daha etkin kullanımı sağlanacağından ve sübvansiyonlar azalacağından, vergilerde iyileşme sağlanacaktır;
- Daha önce kamu mülkiyetinde olup, zararda olan kurumların özel sektöre satılmasıyla, bunlardan vergi geliri alınabilecektir;

- Özellikle yabancı sermaye girişinin sağlanmasıyla özel sektör yatırımlarının azalmasına gerek kalmaksızın ve üretim etkilenmeksizin enflasyon düşürülebilecektir.

2. ÖZELLEŞTİRMENİN OLUMSUZ ETKİLERİ

Daha önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, özelleştirme ile devlet tekellerinin ortadan kaldırılması hedeflenmektedir. Ancak, özel mülkiyetteki bir işletmenin de “tekel olma avantajını” kötüye kullanma olasılığı vardır. Bu durumda, özelleştirilen sektörde tek başına kalan, yada en büyük payı elinde bulunduran işletme bu avantajını kötüye kullanabilir. Doğal tekellerin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak, özel sektör tekellerinin kontrol altında tutulabilmesi için çok kapsamlı düzenlemelere gerek duyulur.²⁴ Üretilen bir malın üretimi artarken, ortalama maliyeti de sürekli olarak azalır, bu firmanın doğal tekel durumuna gelmesi beklenir. Bu durumda, piyasa mal sunan birden çok firma varken, sunulabilecek malın ortalama maliyetinin üzerinde bir düzeyde üretim yapılmalıdır. Bu durumda kalan firmalar, Pazar payını artırarak ortalama maliyetini azaltmak amacıyla fiyatlarını indirmek eğiliminde olacaklardır. Sonuçta da, diğer firmalar maliyetlerini düşüremediklerinden ya da yeterli piyasa payına sahip olamadıklarından üretimi bırakmak zorunda kalacaklar ve böylece ayakta kalan firma doğal tekel olacaktır. Bu duruma örnek olarak, İngiltere’de British Telecom ve British Gas şirketlerinin özelleştirilmesi ile Türkiye’de 1992 yılında gerçekleştirilen çimento şirketlerinin özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkan özel tekeller gösterilebilir. Tekelleşme tehlikesine karşı önlem

²⁴ AKTAN, Ç.C.: “Özelleştirme Tercihi: Bir Analiz”, s.355-371

alınmaması halinde, tüketicilerin refahında ve yaşam standardında düşüşle karşılaşılacaktır.

Kâr özel kesimin varlık nedeni olmasına rağmen, kâr amacı güdülmeyen devlet faaliyetleri de vardır. Özelleştirilen kuruluş kaynakları ve kapasiteyi daha etkin kullanacak, ama tüketicilerin menfaatleri daha az gözetilecektir. Bu durumda toplumsal amaçlı kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sonrasında ortaya çıkacak boşluğun doldurulabilmesine yönelik ekonomik önlemler alınmalıdır. Öte yandan, özelleştirilen işletmeler ortakların gelirini artırma yönünde bir kâr politikası izleyeceklerinden rakabetin yeterli olmadığı durumlarda da tüketiciler zarar görebilecektir.²⁵

Etkin olmayan üretim uygulamalarına son verilmesiyle işgücü ve üreticiler zor durumda kalacaktır.

Ayrıca, özelleştirilen kuruluşlarda istihdam edilen atıl işgücü, ekonomik olmayan istihdamın getireceği yükü taşımak istemeyecek olan özel sektör tarafından çeşitli yollarla tasfiye edilecektir. Bunun sonucunda özellikle kısa dönemde yoğun bir işsizlik ortaya çıkacaktır.

D. ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE KARŞILAŞILACAK SORUNLAR

Özelleştirmeye karar verilmesinden sonra dahi engellerle ve özelleştirmenin başarısını etkileyecek sorunlarla karşılaşılacaktır. Özelleştirmenin gerçekleştirilmesinde hukuksal, işlevsel, örgütsel, politik,

²⁵ KARDEŞ, R. ve GÜZEL, H.: s.16

toplumsal, yönetsel ve ekonomik etkinlik açılarından problemlerle karşılaşılabilir.

1. ÖZELLEŞTİRMENİN İŞLEVSEL SORUNLARI

Özelleştirme bir zaman dilimi içinde gerçekleştirileceği için bu süreçte yapılacak işlemler ve öncelikler belirlenmelidir. İşletmelerle ilgili genel hukuk kuralları, yabancı sermaye, vergilendirme, fiyatlandırma, ücretlendirme ve istihdam ile ilgili hukuk kuralları gözden geçirilmeli; özelleştirmeye engel teşkil edebilecekler yeniden düzenlenmelidir.²⁶

Özelleştirmenin başarı ile sonuçlandırılabilmesi için satışıdaki öncelikler ve satış biçiminin belirlenmesi gereklidir.²⁷ Hangi kuruluşun öncelikle satılacağı ve satışta hangi yöntemin belirleneceği ve kimlere hangi miktarlarda satılacağına karar verilmelidir.

Önceliklerin belirlenmesinde üç ölçüt kullanılmaktadır.²⁸

Büyüklik Ölçütü

Buna göre büyük çaplı bir sanayi daha fazla tasarruf potansiyeline sahiptir. Bu nedenle, cirosu daha büyük olan kuruluş, cirosu daha az olana göre daha önce özelleştirilmelidir.

²⁶ RAMANADHAM, V.V.: s.6

²⁷ KARDEŞ, R. ve GÜZEL, H.: s.17

²⁸ CEVİZOĞLU, H.: s.33

İşgücündeki Değişme Ölçütü

İşgücündeki değişikliklerin yoğun olduğu kamu sektöründe özelleştirmeye hemen başlanmasını gerektirir.

Rekabet Ölçütü

Rekabet ortamında tüketicilerin yararı, tekelci ortama göre daha fazla olacağından, tüm sektörlerde rekabeti artırmak ve bunun için de tekelci yapının kırılması gereklidir.

Satılacak kamu kuruluşunun belirlenmesinden sonra, sıra satış biçimine gelir. Satış biçiminin belirlenmesinde özelleştirmenin amaçları ön planda tutulmalı; hangi işletmelerin daha önce özelleştirileceğine karar verilmelidir. Bu aşamada hangi şirketlerin hisse senetlerinin, kimlere ve hangi oranlarda satılacağına ve sermaye piyasasının yeterli olup olmadığına karar verilmelidir.²⁹

Devletin özelleştirmeden zarar etmemesi için satılacak kamu kuruluşlarının aktifleri günün koşullarına göre yeniden değerlendirilmelidir. Söz konusu değerlendirmenin doğru olarak yapılması da çok önemli bir konudur. Aksi takdirde, özelleştirme kapsamına alınan şirketlerin değerinin altında satılması ya da değerinden fazla fiyatla satışa çıkarılmış olmasından dolayı alıcı bulunama riskleri ortaya çıkacaktır.

Hisse senetleri sermaye piyasalarında satılacaktır.³⁰ Ancak, bu bölümde Özelleştirme Yöntemleri başlığı altında ifade edildiği üzere,

²⁹ KARDEŞ, R. ve GÜZEL, H.: s.18

³⁰ Bkz. s.41 vd.

sermaye piyasalarının derinliği ve aracı kurumların güçlü-gelişmiş olması özelleştirmenin başarısını ve Hazine'ye fon akımının hızını etkileyecektir.

2. ÖZELLEŞTİRMENİN ÖRGÜTSEL SORUNLARI

Özelleştirme programlarını uygulayacak kamu organları arasında ortaya çıkabilecek görev çatışmaları ile hukukî işlemler ve yasal düzenlemelerin birbirine ters düşmesi gibi durumlarla karşılaşılabilir. Bu gibi durumlarda, özelleştirmeyi yavaşlatacak şartların mutlaka ortadan kaldırılması gereklidir. Ayrıca karar verme yetkisini elinde bulunduranlarla, alınan kararları uygulayacak olanlar birbirinden ayrılmalıdır.

3. ÖZELLEŞTİRMENİN POLİTİK SORUNLARI

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan politik sorunlar farklı şekillerde ortaya çıkmakla birlikte; temelde milliyetçilik faktöründen kaynaklanmaktadır. Sosyal demokrat kesim dahi “devlet kuruluşlarının özel sektöre, hatta yabancılara ikram edileceği” sloganıyla özelleştirmeye karşı çıkmaktadır. Bu durumda özelleştirme bağımsızlıktan vazgeçmek ile özdeşleştirilmektedir.³¹

Aralarında Arjantin ve Türkiye'nin de bulunduğu bir çok ülkede askerî güvenlikle ilişkilendirilen sektörlerde faaliyet gösteren bazı kurumlar, örneğin Makina Kimya Endüstrisi Kurumu özelleştirme programı dışında tutulmuşlardır.

³¹ CEVİZOĞLU, H.: s.37.

4. ÖZELLEŞTİRMENİN TOPLUMSAL SORUNLARI

Politikacılar, ekonomik karar alıcılar veya çeşitli toplumsal baskı gruplarının yürüttüğü kampanyalar neticesinde toplumun belirli kesimlerinde, sağlık, eğitim ve barınma gibi kamu yararı öncelikli sektörlerde gerçekleştirilecek özelleştirmeye karşı bir tepki oluşmaktadır. Devletin bu sektörlerden çekilmesi halinde, doğal varlıkların kaybedileceği, zengin ile fakir arasındaki uçurumun büyüyeceğine inandırılan kesimler tarafından özelleştirmeye karşı çıkmaktadır.³²

5. ÖZELLEŞTİRMENİN İDARİ SORUNLARI

İdarî sorunlar arasında çok büyükçaplı bir özelleştirmede yaşanan finansman sıkıntısı, ekonomik durgunluk döneminde satışa çıkarılan bir kuruluşa alıcı bulunamaması gibi sorunlar yer almaktadır. Ayrıca bürokrasi sorunu da burada ele alınabilir. Çeşitli bakanlıklara bağlı olan kuruluşların özelleştirilmesi ile bu bakanlıkların yetki ve etki alanlarının sınırlanacağını ve güçlerinin azalacağını düşünen bürokratlarda özelleştirmeye tepki gösterebilir. Benzer şekilde işsiz kalacakları düşüncesiyle, çalışanlar da özelleştirmenin karşısında olabilir. Özelleştirilmesine karar verilen kuruluş ile alıcı ve/veya satıcı olarak ilişkide bulunan diğer işletmeler, devlet desteğinin ortadan kalkmasından dolayı söz konusu ürün veya hizmetlerin fiyatının artacağından endişelenerek özelleştirmeye tepki gösterebilirler.

³² RAMANAHDAM, V.V.: s.16

6. ÖZELLEŞTİRMENİN EKONOMİK ETKİNLİK SORUNLARI

Kamu kuruluşlarının ekonomik yönden güçlü olmaları da özelleştirmede sorun yaratabilmektedir. Etkin kaynak ve kapasite kullanabilen kamu kuruluşlarına, ekonomiye yararlı ve ucuz mal üreten kuruluşlar gözöyle bakılmaktadır. Bunlar içinde etkin kaynak kullanabilenler, düşük maliyetle çalışabilmekte ve ölçek büyüklüğünü üretime olumlu yansıtmaktadırlar. Bu durumdaki kamu kuruluşları tarafından üretilen ürünlerin fiyatları, rakibi olan özel şirketlerinkine kıyasla daha ucuz olabilmektedir. Doğal tekeller konusunda devlet kuruluşlarının en uygun yapı olduğu ve etkin çalıştığı savunulmaktadır.³³ Doğal tekel konumundaki devlet kuruluşlarına örnek olarak, Venezuela'da devlet mülkiyetindeki petrol şirketi, Brezilya'daki uçak yapım şirketi ve Türkiye'de TEKEL gösterilebilir.

E. ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE YAPILMASI GEREKEN İŞLEMLER

Başarılı bir özelleştirme için, özelleştirmenin bir süreç olarak ele alınması ve bu süreçte yapılması gereken işlemlerin belirlenmesi gereklidir. Bu işlemler üç ana başlık halinde, şöyle özetlenebilir:

1. HALKIN BİLGİLENDİRİLMESİ

Başarılı bir özelleştirmenin en temel unsurlarından birisi, halkın desteğinin sağlanması ve şeffaflıktır. Özelleştirme programının halka

³³ CEVİZOĞLU, H.: s.42.

tanıtılmasında kitle iletişim araçlarından yararlanılabilir. Programın tüm detayları hazırlanan broşürlerde yer almalı, böylece ileride ortaya çıkacak söylentilerin önüne geçilmiş olacaktır.

2. ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ HAZIRLIK ÇALIŞMALARI

Özelleştirme ile ilgili hazırlık çalışmalarının önceden belirlenecek bir boyutu içinde tamamlanması gerekir. Hazırlık çalışmaları, çeşitli kesimlerden oluşturulacak bir kurul tarafından yapılır. Sonuçlar hakkında halka bilgi verilir. Bu çalışmalar sürdürülürken, bir yandan da kamu işletmelerinin yeniden yapılanma çalışmaları tamamlanmalıdır.

3. ÖZELLEŞTİRME İLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELERİN YAPILMASI

Tanıtım ve hazırlık çalışmaları tamamlandıktan sonra, özelleştirme konusunda yasal düzenleme yapılmalıdır. Böylece hem özelleştirme programının uygulanacağı yasal çerçeve hazırlanmış olacak, hem de özelleştirme gerçekleştikten sonra hükümetin, düzenleyici olarak piyasaya müdahale sınırları tanımlanmış olacaktır.

Kamu sektöründe başarılı bir özelleştirme programının gerçekleştirilmesi izlenmesi önerilen aşamalar aşağıda Tablo.2'de yer almaktadır.

F. ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI

Devletin özelleştirme politikaları dört ana başlık altında toplanabilir:

1. ÇEKİLME

Devletin bazı alanlardan çekilmesi ve bu alanlarda faaliyeti özel sektör kuruluşlarına bırakmasıdır. Devlet itibar etmediği alanlarda ve yörelerde faaliyet etmek zorunda kalabilir. Devlet çekilmek isteyebilir, ancak özel sektör bu boşluğu doldurmak istemeyebilir.

Çekilme politikası, dolaylı yolla da uygulanabilir. Devlet ürettiği mal ve hizmetin miktarını, bu hizmetten yararlanma şartlarını ve bu hizmetin kalitesini sınırlayarak talebin özel sektöre kaymasına ortam yaratabilir.

Türkiye’de özellikle eğitim ve sağlık hizmetlerinin özelleşmesi konusunda bu yöntem uygulanmaktadır.

2. DEVİR

Devletin mal ve hizmet üretim faaliyetlerini özel sektöre devretmesidir. Faaliyetlerin devredilmesi yoluyla özelleştirme mülkiyetin devrini gerektirebileceği gibi, gerektirmeyeceği durumlarda olabilir. Kiraya verme, yönetim kontratlarıyla yönetimi devretme, işletme hakkını devretme gibi yöntemler mülkiyet hakkının devredilmesini gerektirmeyen yöntemlerdir. Mülkiyetin devri ise, tesislerin satılması veya işletmenin bir bütün olarak satılması şeklinde olabilir. Türkiye’de özelleştirme denilince genellikle bu

kuruluşların satışı yani mülkiyetin devri anlaşılmaktadır. Devir değişik yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

KAMU ŞİRKETİNİN ÖZELLEŞTİRMESİNDE AŞAMALAR

Kamu Şirketi; Devlet tarafından, kamu sektörü tarzında yönetilir; borç ile finanse edilir; kamu sektörü tarzında yönetilir

I. AŞAMA Fizibilite Çalışması

- Bürokratlar, yatırım bankası, yönetim danışmanı tarafından yapılır
- Tavsiye ve alternatiflerin belirlenmesi
- İhtimaller ve alternatifler içeren, her satış alternatifini değerlendiren bir raporun hazırlanması
- Hazırlanan raporun Bakanlar Kurulu'na sunulması
- Satış ve yöntemi hakkında karar Bakanlar Kurulu'ndan onay alınması

II. AŞAMA DANIŞMANLARIN SEÇİLMESİ

- Yatırım bankasının seçilmesi
- İşletmenin rehabilitasyonun tamamlanması
- Yasal düzenlemeler yapılır
- Regülasyon ve Deregülasyon
- Parlamentodan yasal düzenleme çıkartılması

III. AŞAMA BİLANÇODA DÜZENLEME

- Satışa hazır A.Ş.'nin yasal kişilik kazanması
- Uygun bir bilançonun hazırlanması
- Borç/Sermaye Oranının uygunlaştırılması
- Ticari düşünceye adapte edilmiş bir yönetim
- Tekel gücünün azaltılması

IV. AŞAMA SATIŞ DANIŞMANININ SEÇİMİ

- Yatırım Bankası; Aracı Kurum; Hukuk Müşaviri
- Prospektüs Hazırlanması
- Satılacak Hisse oranının belirlenmesi
- Satış yöntemi hakkında karar verilmesi
- Reklamların hazırlanması
- Nihai karar; Fiyat tespiti; Satış
- Özel mülkiyete dönüşümün tamamlanması

3. FİNANSMAN SAĞLAMA

Bu politika devletin mal ve hizmeti üretmek yerine, özel sektörden satın alınmasıyla uygulanır. Hizmetler tüketicilere bedelsiz veya piyasa bedelinden farklı olarak, daha düşük veya daha daha yüksek bedelle, verilebilmektedir. Bu siyaset altında devlet, yalnızca mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtım sorumluluğunu özel kuruluşlara devretmektedir. Bu tür özelleştirme siyasetinin uygulanmasında sübvansiyon verme, görev zararını tazmin etme ve kupon sistemi gibi sistemler kullanılmaktadır. Ulaştırma, haberleşme, eğitim, sağlık sektörlerinde bu tür özelleştirme örneklerine sıkça rastlanır.

4. TEKELLERİN KALDIRILMASI

Bu politika devletin daha önce tekel olarak yürüttüğü faaliyetleri, özel kuruluşların üretmesine imkân tanınması ile yürütülür. Bu siyaset Türkiye’de başarı ile kullanılmış bir siyasettir. Yakın bir geçmişte çay üretimi özel sektör kuruluşlarına açılmıştır.

Özelleşmenin bir bölümü de siyaset dışı kendiliğinden oluşmaktadır. Bu Özelleşmeler genellikle talebin sebep olduğu özelleştirmeler olarak tanımlanmaktadır. Günümüzde tüketici talebi çok çeşitlenmiştir. Devletin ürettiği mal ve hizmetlerle bu talebin her şeklinin karşılanabilmesi imkânsızdır. Bu nedenle, devletin ürettiği mal ve hizmetler çeşitlendirilerek özel kuruluşlarca üretilmektedir. Eğitim konusundaki, özel okullar bu konuda örnek gösterilebilir. Bazı durumlarda ise devlet özelleşmeyi engellemek istese de teknolojik gelişmeler ışığında özelleşme engellenememektedir. Türkiye’de özel televizyon ve radyoların gelişmesi bunun güzel bir örneğidir.

G. ÖZELLEŞTİRME YÖNTEMLERİ

Bu bölümde, özelleştirme politikaları arasında yer alan devir politikasının uygulanmasında kullanılabilecek yöntemler açıklanmaya çalışılacaktır. Bir ekonomide bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağı, ülkenin genel ekonomik şartlarına, sermaye piyasasının durumuna, özel teşebbüsün özelliklerine, içinde bulunulan mali şartlara ve özelleştirme amaçlarından hangisine ağırlık verileceğine bağlıdır.³⁴ Bazı ülkelerde önce özel şirketlerdeki kamuya ait hisselerin satışı yoluna gidilirken, bazılarında da tamamı devlete ait olan kuruluşların satışına öncelik verilmektedir. Burada önemli olan hisselerin kime ve nasıl satılacağıının belirlenmesidir.

1. MÜLKİYETİN DEVRİ

Mülkiyetin devri hisse senetlerinin halka arzı ve borsada satışlar, varlık satışları, stratejik satışlar, blok satışlar, yönetici veya işçilere satışlar, hibeler ve bunların karışımları gibi çeşitli yöntemlerle yapılabilir. Bu yöntemlerin ortak özelliği, özelleştirilen kuruluşun yönetim, finansman ve son aşamada da mülkiyet yapısının özel hale dönüőtürülmesidir.

³⁴ KARLUK, S.R.: s.136

Mülkiyetin Devri Yoluyla Özelleştirmenin Aşamaları

aa. Ticarileştirme

Bu aşama kuruluşlara ticari amaçların verilmesi ve kuruluşların faaliyetlerinin ticari muhasebe yöntemleri ile ölçülmesi aşamalarıdır.³⁵ Türkiye’de KİT’lerin tümü bu aşamayı geçmiş durumdadır.³⁶

ab. Şirketleştirme

İkinci aşamada, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşların hukukî statüleri değiştirilerek, ayrı bir şirket haline getirilir. Bu kuruluşlar, hükümet kanadından gelen siyasî baskılardan kurtarılarak, yeni haklar ve sorumluluklar kazandırılır. Genel olarak bu aşama, üretilen hizmet veya mal devlet dairesi veya devlet teşkilatıyla yürütüldüğünden, faaliyetlerin bir şirket statüsüne kavuşturulması olarak anlaşılmaktadır. Türkiye’de tüm KİT’ler özel kanunlarıyla kurulmuş kuruluşlardır. Hatta bu kuruluşlardan özelleştirme kapsamına alınanlar ve bağlı kuruluş ve ortaklıklar şeklinde olanlar anonim şirket şeklinde örgütlenmiştir. Ancak bu durum, bu kuruluşların ticari şirket şeklinde faaliyet göstermeleri için yeterli olmamaktadır. Bu kuruluşlar, personel rejimi ve denetim açılarından kamu kuruluşu niteliğindedir. Bu nedenle Türkiye’de şirketleşme aşaması, kuruluşların anonim şirket halinde örgütlenmeleri ve özel sektör kuruluşlarının tabi olduğu yasa ve kurallara tabi olmaları şeklinde anlaşılmalıdır.

³⁵ FRYDMAN, R. ve RAPACZYNSKI, A. : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.14

³⁶ United Nations Conference on Trade and Development : Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, “The Hobbled

ac. Yeniden yapılanma

Bu aşama şirketleştirilen kamu kuruluşlarının satıştan önce piyasa kurallarına göre çalışmalarına hazırlık aşaması olarak ele alınabileceği gibi kamu mülkiyetinde kalacak kuruluşlarda verimin artırılması çalışması olarak da ele alınabilir. Genellikle bu aşamada kuruluş mali açıdan yeniden yapılandırılmakta, stratejik parçalara ayrılmakta, herbir parçanın rekabet ortamında yaşama ve gelişme şartları değerlendirilmektedir. Bazı durumlarda, rekabet koşullarında yaşama şansı olmayan parçalar tasfiye edilmektedir.

Yeniden yapılanmada en önemli husus özelleştirilecek kuruluşta yönetim tekniklerinin geliştirilmesidir. Yeniden yapılanmada şirket yöntemleri en gelişmiş yönetim sistemlerini kullanabilir hale getirilmelidir. Bunun için de yetki ve sorumluluk dağılımları maharetle gerçekleştirilmeli, yöneticiler için başarıyı teşvik ve ödüllendirme sistemleri geliştirilmelidir. Bu amaçla kuruluşun mal varlığının deneyimli yöneticilere kiralanması veya faaliyetlerinin yapılan ikili anlaşmalar çerçevesinde özel firmalar tarafından yürütülmesi de mümkündür.

Ticarileştirme aşamasında, karar alma yetkisi tamamen kamuda olmasına rağmen, yeniden yapılanma aşamasında üretim planı ve örgütsel yapı konularında özel sektörün alacağı kararlar esastır³⁷.

Transition-Mined Privatization in the East", (Josef M. von Brabant), UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 64 vd

³⁷ United Nations Conference on Trade and Development : Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, "The Hobbled Transition-Mined Privatization in the East", (Josef M. von Brabant), UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s.65

ad. Satış

Mülkiyetin devri siyasetinin uygulanmasında son aşama satış aşamasıdır. Satış kısmî, kademeli veya toptan satış şeklinde gerçekleştirilebilir. Satışın gerçekleştirilebilmesi için de yukarıda sözettiğimiz hisselerin halka satılması, stratejik satışlar, blok satışlar, yönetici ve işçilere satışlar veya bu yöntemlerin karmaları kullanılabilir.³⁸ Tam bir özelleştirmeden söz edilebilmesi için kamu şirketinin en az %51'lik payının devri gereklidir.³⁹

Mülkiyetin ön “aşamasız “doğrudan doğruya” devredilmesi de mümkündür. Özelleştirilecek kuruluşlar hiçbir hazırlık yapılmadan açık arttırmayla satışa sunulabilir. Bu satışa çıkarılacak olan kuruluşlara iki türlü talep çıkacaktır. Talip olanlardan bir kısmı şirketi çalıştırmak amacındadır. Bunlar şirketin gelecekteki tüm potansiyelini hesaplayacaklar ve gerekli tüm yeniden yapılandırmayı gerçekleştirmek üzere talip olacaklardır. İkinci grup ise kuruluşu yeniden yapılandırıp, muhtemelen parçalayarak başkalarına satmak için talip olacaktır.

Mülkiyetin doğrudan doğruya devredilmesi hızlı bir özelleştirmenin hedeflendiği durumlarda kullanılacak bir yöntemdir. Ancak bazı sakıncaları da vardır. Önce, bu yolla özelleştirmenin şeklini doğrudan doğruya kâr ve satıştan sağlanacak para saptamaktadır. Sonuç özelleştirmenin diğer hedeflerine ters düşebilir. Örneğin bu tür özelleştirme tekelleşme ile sonuçlanabilir. İkinci olarak, mülkiyetin yeniden yapılandırmadan devredilmesi halinde, satış neticesinde önemli kayıplar

³⁸ Bkz. Birinci Bölüm G. Özelleştirme Yöntemleri s.41 vd.

³⁹ KARDEŞ, R. VE GÜZEL, H.: s.10

doğabilir. Bu şekilde gerçekleşen satışlarda, rekabetçi bir ortamın oluşacağını garanti yoktur.

Hisse Senetlerinin Halka Arzı ve Borsada Satış

Hisse senetlerinin halka arzı belki de en zor yöntemlerden biridir. Fakat bu yöntem özelleştirmenin en önemli amaçlarından olan mülkiyetin tabana yayılmasını ve sermaye piyasalarının gelişmesini sağlayacağından en yaygın olarak benimsenen yöntemdir.⁴⁰

Hisse senetlerinin halka satılmasında izlenen yol, belli bir büyüklüğe ulaşan anonim şirketlerin hisse senetlerinin halka arzedilmesinde izlenen yoldur. Özelleştirilmesine karar verilen kamu işletmelerinin sermayesi hisse senetlerine bölünmeli ve ticaret hukukuna tabi sermaye şirketine dönüştürülmüş olmalıdır. Halka arz için izahname ve sirküler hazırlanıp hisse senetlerinin kayda alınması için Sermaye Piyasası Kurulu'na başvurulur. Arz aracı kurumlar kanalıyla, gerektiğinde satış garantisi alınarak yapılabilir. Özelleştirme ile ilgili halka arzlarda, reklam ve tanıtım önemli rol oynar. Genellikle halka arz edilen hisseler borsalara kote ettirilir. Borsalara kote ettirilmemiş ise kotasyon için başvurulacağı belirtilir.

Halka arz yolu ile gerçekleştirilen özelleştirmenin başarıya ulaşabilmesi için, öncelikle halkın, kapsamlı bir özelleştirme arzını satınalacak alım gücünün olması ve sermaye piyasasının da kapsamlı bir özelleştirmeyi kaldırabilecek derinliğe sahip olması gereklidir. Halkın tasarruf imkânlarının veya hisse senedine dönüştürülebilir varlığının az olduğu ortamlarda bu

⁴⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, Privatisation in Asia, Europe, and Latin America, OECD Publications and Information enter, 1996, s.160

yolla satışın başarıya ulaşması zordur. Ayrıca, özelleştirilecek kuruluşun halka cazip gelmesi de bir diğer başarı koşuludur. Yani özelleştirilecek kuruluşlar, faaliyet alanlarında hem başarılı bir geçmişe sahip olmalı, hem de halk bu kuruluşların gelecekte de başarılarını devam ettireceklerine inanıyor olmalıdır. Bu nedenle de zarar eden kuruluşların, zararları giderilip yeniden yapılandırılmasından sonra halka satışı söz konusu olmalı ve küçük yatırımcıları koruyacak önlemler alınmalıdır.⁴¹

Halka arz yoluyla özelleştirmelerde bir miktar hisse senedinin çalışanlara uygun fiyat ve ödeme koşullarıyla satılması gibi yollara da gidilmektedir. Bazı durumlarda ise özelleştirilen kuruluşun yabancılara satılacak hisse senetleri konusunda kısıtlamalar getirilmekte ya da "Altın Hisse" adı altında devlete ayrıcalıklı bir mülkiyet hakkı sağlanmaktadır. Altın Hisse'nin amacı, özelleştirilen şirketin hisselerinin devletçe istenmeyen kişi ya da kuruluşların eline geçmesini güvenlik nedeniyle önlemek veya özelleştirme sürecinde, şirket yönetiminin özel sektöre adapte olması için fırsat tanımaktır. Halka arz ya da blok satış yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarında da bu yöntemin uygulandığı görülür.

Altın hisse ayrıcalıklı bir hisse türü olup, kamu şirketlerinde kamuya ait payların veya kamu varlıklarının yönetiminin tamamen devlet kontrolünden çıkıp, özel sektöre devredilmesi halinde dahi, devlete müdahale hakkı verir.

Ayrıca, Altın Hisse uygulaması ile, şirkete ortak olmaya ilişkin haklar, bu hakların kısıtlanması, yeni hisse senetlerinin ihraç edilmesi, şirketin geleceğine ilişkin önemli kararların alınması, şirkete alınacak yöneticilerin tabiyeti ve yeterliliği, yönetim ve denetim kurullarında devletin temsil

⁴¹ KARLUK, S.R.: s.137

edilmesi, şirketin geleceğine ilişkin önemli kararların alınması, şirketin istihdam politikası gibi konularda devlete müdahale yetkisi sağlanmış olur.⁴²

Türkiye’de 1994 yılında çıkarılan 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu⁴³ ile getirilen Altın Hisse düzenlemesinde bazı kuruluşların %49’undan fazlasının özelleştirilmesi halinde imtiyazlı hisse oluşturulması zorunluluğu getirilmiş ve bu hissenin süresiz olarak şirket sermayesi içerisinde bulundurulması şartı konmuştur. Türk Telekom’un özelleştirilmesinde imtiyazlı hisse uygulanması görülmektedir. Ayrıca, 4046 sayılı kanun uyarınca, Türk Hava Yolları, Ziraat Bankası, Halk Bank, TMO alkoloid Müessesesi ve Türkiye Petrolleri A.O. gibi kuruluşların özelleştirmesinde Altın Hisse ayrılması öngörülmüştür.

Hisse senetlerinin halka satılması yoluyla özelleştirmenin iyi yönleri, yukarıda da belirtildiği gibi, mülkiyetin tabana yayılması ve sermaye piyasasının gelişmesine yapacağı olumlu katkı olarak belirtilebilir.

Temsilname toplayarak bazı grupların kontrolü ele geçirme çabalarının, yönetimi ne şekilde etkileyeceği de önceden kestirilemez. Bu nedenle bu yöntem blok satış veya stratejik satış yöntemleriyle beraber kullanılmaktadır.⁴⁴ Stratejik satış ve blok satışlar sonucu, şirketin yönetimi belirlenmektedir.

Her ne kadar hisselerin halka yayılması mülkiyet ilişkileri açısından olumlu görünse de bu durumun da bazı sakıncaları bulunmaktadır.

⁴² YAŞAR, S.: s.73

⁴³ Bkz. Üçüncü Bölüm M. 24 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Kanunu, s.162

Özelleştirmeden önce kamu kuruluşları herkesin malıdır. Özelleştirme sonucu mülkiyet ilişkileri değişmektedir. Yalnızca parası olanlar bu kuruluşların hisselerini alacaktır. Bu nedenle, Doğu Bloku ülkelerinde özelleştirme yapılırken bu yöntemin farklı bir şekli kullanılmıştır.⁴⁵ Belirli bir yaşın üzerindeki her vatandaşa özelleştirmede hisse senedi almak için kullanılacak kuponlar dağıtılmıştır. Kuponunu kullananlar özelleştirilen şirketlerin hissadarı olmuş, kullanmayan da başkasına satarak hakkını paraya çevirmiştir. Böylece halkın satılan kamu kurumlarının hisse senetlerini almak için yeterli birikiminin olmadığı durumlarda, ülke açısından önemli bir sanayi dalının tümüyle yabancıların eline geçmesi engellenmektedir. Örneğin, Romanya'da 3200 kamu kuruluşunun %30'una karşılık gelen hisse senetlerini halka satmak için 8.400.000 Kupon dağıtılmıştır.⁴⁶

Türkiye'de ilk halka arz denemesi Şubat 1988 yılında TELETAS ile yapılmıştır. Bu özelleştirme kapsamında, TELETAS'ın %22'lik hissesi, 41.695 kişiye satılmıştır.⁴⁷ En büyük çaplı halka arz ise PETKİM'in %7.83'lük hissesinin halka arzıdır.

Buna benzer modeller, zaman zaman Türkiye'de de ileri sürülmektedir. Bunlardan bir tanesi, Zorunlu Tasarruf Fonu'nda toplanan paralar

⁴⁴ Stratejik Satış ve Blok Satış yöntemleri konusunda bkz. Birinci Bölüm, G. Özelleştirme Yöntemleri 1.d. Stratejik Satış ve 1.e. Blok Satış, sırasıyla s.49 ve s.50-52

⁴⁵ Organisation for Economic Economic Co-operation and Development, Privatisation in Asia, Europe, and Latin America, OECD Publications and Information enter,1996, s.192

⁴⁶ KARLUK, S.R.: s.138

⁴⁷ KARLUK, S.R.: s.139

karşılığında kamu kuruluşlarının hisselerinin hak sahiplerine dağıtılması yoluyla özelleştirir.

Halka arz yönteminin özel bir şekli, kamu elindeki hisse senetlerinin menkul kıymet borsasında satılmasıdır.

Türkiye'de halka arzların önemli bir bölümü kamu mülkiyetinde olan özel şirket hisselerinin halka satılmasıdır. Bu tür satışların özelleştirme olarak tanımlanması güçtür. Bu satışlar doğrudan doğruya hisse senetlerinin halka arzıdır. İlgili şirketler zaten özel şirketlerdir. Nisan 1990'da Arçelik'ın KOİ elindeki %15 hissesinin %5,83'ünün, Haziran 1991'de TOFAŞ Türk Oto Fabrikalarının KOİ elindeki %23,13 hissesinin %0,85'inin satılışı bunun en güzel örnekleridir. Bu iki kuruluş, Türkiye'nin en büyük özel kuruluşlarındandır.

Varlık Satışları

Varlık satışları genellikle kamu işletmelerinin faaliyet halinde değil de, bu kuruluşların arsa, bina ve makine gibi varlıklarının satılmasıdır. Türkiye'de kamu işletmelerinin bir çoğunun arsa olarak varlıkları çok kıymetlidir. Birçok kuruluşun ölü değeri canlı değerinden daha fazladır. Hatta bir çok kuruluş sırf varlıkların değeri açısından özel sektöre cazip gelmektedir.

Türkiye uygulamasında varlık satışları yarım kalmış tesislerin satışı veya defter değeri üzerinden devredilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. KOİ 18 kadar yarım kalmış tesisi bu yöntemle özelleştirmiştir.

Stratejik Satışlar

Stratejik satışlar özelleştirilen kuruluşa, stratejik üstünlük yaratmayı amaçlayan, ortaklık yapısını oluşturmayı amaçlar. Örneğin; belirli bir sanayii

dalında en önemli stratejik başarı faktörünün üstün teknoloji olduğu ve mamul veya üretim teknolojisi de dünyada birkaç şirket tarafından geliştirildiği bir durumda, bu sanayide faaliyet gösteren kuruluşun gelişen teknolojiyi izleyebilmek için teknoloji liderlerinden biri ile ortaklık kurması gerekebilir. Stratejik satışlar bu tür ortaklıkları kurmayı amaçlamaktadır. Stratejik satışlarla şirket yerli veya yabancı kuruluşlarla ortaklıklar kurabileceği gibi kuruluşlar stratejik üstünlük yaratabilmek için hisselerini bayilerine, müşterilerine, işçilerine, hemşehrilerine veya başka bir gruba satabilecektir.

Stratejik ortaklıklar kurmak amacıyla yapılan özelleştirmelerin şirketlere rekabet gücü kazandırdığı ve bu şirketleri daha kârlı hale getireceği apacık ortadadır. Ayrıca bu ortaklıklarda yönetim sorunlarıyla da karşılaşılması gibi çoğu kez ortaklık yönetim kalitesinin de yükselmesine neden olmaktadır. Fakat bu ortaklıklar bazı çıkar çatışmaları ve kuvvetsiz olan ortağın sömürülmesiyle de sonuçlanabilir. Stratejik satışların en önemli sakıncası rekabetin azalmasıdır. Stratejik ortaklıklar kurulduğunda çoğu kez kuvvetli oligopol pazarlar ortaya çıkmaktadır. Ancak bu oligopolik pazarların oluşması, esasında özelleştirmenin bir sonucu değil, teknolojik gelişmelerin bir sonucudur.

Türkiye'de ilk özelleştirmelerden biri olan TELETAS'ın özelleştirilmesinde bu şekilde stratejik bir ortaklıkta bulunan kamu payları satılmıştır. Şubat 1988'de KOİ elinde bulunan %40 oranındaki TELETAS hisse senetlerinin %22'si halka arz yoluyla satılmıştır. Bu satışlara 41.695 kişi başvurmuştur.

Blok Satışlar

Blok satışlar özelleştirilecek kuruluşun tamamının veya önemli bir bölümünün borsada satılmayıp teklif toplayarak, pazarlıkla veya açık arttırmayla bir veya birkaç çekirdek yatırımcıya satılmasıdır.⁴⁸ Bu tür özelleştirme en kolay ve en süratli özelleştirme şeklidir. Türkiye’de en yaygın olarak benimsenen özelleştirme yöntemi blok satıştır. Bu satışlar devlete önemli miktarlarda parasal kazanç sağlar.⁴⁹ Blok satış yöntemiyle özelleştirilen kuruluşların hisse senetleri daha sonra halka satılabilir. Bu tür özelleştirmeye "gecikmeli halka arz" ya da "blok satış ve halka arz" denir.

Teklif alma usulüyle satışlarda fiyatın her zaman doğru fiyat olması konusunda garanti yoktur. Teklif verebilecek olan herkes teklif vermemiş olabilir. Hatta teklif verenler arasında bazı anlaşmalar söz konusu olabilir. Tek tek pazarlık da fiyat konusundaki şüpheleri tamamen ortadan kaldırmayabilir.

Ayrıca özelleştirme programının başarısı halkın desteğine bağlı olduğundan, pazarlık sistemiyle ilgili her aşamada halka bilgi verilmelidir. Ortaya çıkacak şaibeleri önlemek için, "açık artırma" yöntemine de başvurulabilir.

Blok satışın "ihale" yöntemi ile gerçekleştirilmesi de mümkündür. Ancak ihale yönteminde ön eleme ve ihale konularındaki açıklık ve kesinlik önemli hususlardır. Ayrıca, ihaleye katılacak alıcı şirketlerin mali yapıları ve sektördeki deneyim ve performansları da dikkate alınmalıdır.

⁴⁸ TOBB; KARLUK, S.R.: s.140; KARDEŞ, R. VE GÜZEL, H.: s.11

⁴⁹ KARLUK, S.R.: s.140

Blok satışı, hızlı büyüme sürecinde olan veya hızlı büyüme potansiyeline sahip, bu süreçte finansman ihtiyacı olan firmalar için tercih edilmelidir.

Blok satış, mevzuat ve izlenen prosedür açısından hisse senetlerinin halka arzına göre daha az detaylı bir işlemdir. Potansiyel yeni ortakla yapılan pazarlıklar, uzun zaman alabildiğinden, proje normalde altı aydan kısa sürmemektedir.

Türkiyede 1986-1992 dönemindeki özelleştirmelerin dolar bazında %39.3'ü, blok satış yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Özellikle 1992 yılında gerçekleştirilen özelleştirmelerin %93.5'i blok satış yöntemiyle gerçekleştirilen özelleştirmelerdir. ANSAN-MEDA, USAŞ, Afyon, Ankara, Balıkesir, Söke ve Trakya Çimento fabrikaları bu yöntemle özelleştirilmiştir.

Blok satışların en önemli sakıncası bu satışlar sonucu rekabetin azalabileceği, sanayide tekelleşmeye doğru gidilebileceğidir. Genellikle tek el yaratabilme imkânına sahip olan şirketler daha yüksek teklif verebilecektir. Aralık 1992 yılında yapılan çimento şirketleri özelleştirmelerinde bölgesel tekelleşmelere imkân tanındığı kanısı yaygındır. Örneğin, özelleştirilen 7 çimento şirketinden NİĞDE ÇİMENTO ve İSKENDERUN ÇİMENTO şirketleri Sabancı-OYAK ortaklıklarına katılmıştır.

Yönetici veya İşçilere Satışlar

Özelleştirilecek kuruluşun yöneticileri kuruluşun potansiyelini, kuvvetli ve zayıf yönlerini en iyi bilecek kişilerdir. Aynı zamanda, birçok durumda işçi ve yöneticiler kuruluşla kader birliği içindedir. Hisse senetlerinin yöneticilere ve yöneticilerle beraber işçilere satılması şirketin geleceği açısından en

uygun yol olabilir. Daha çok küçük işletmeler ve fazla sermaye gerektirmeyen durumlarda kullanılması uygun olacak bir yöntemdir.⁵⁰

Çalışanların şirketin hisselerine sahip olmasının iyi ve kötü yanları bulunmaktadır. Bu yöntemin en iyi yanı, satışlardan sonra çalışanların şirkete sahip çıkmalarının ve şevklendirilmelerinin umulmasıdır. Satış kader birliğini iyi ve kötü günler için perçinleyecektir. Çalışanlar, kuruluşun başarılarını da paylaşacaktır. Böylelikle, verimlilik ve oto kontrol artırılabilecektir. Hisse senedi mülkiyetiyle yöneticilerin şevklendirilmeleri özel kuruluşların zaman zaman uyguladığı bir yoldur. Bir teşvik sistemi olarak yöneticilere hisse senedi verme, veya hisse senedini belirlenmiş bir fiyattan alma opsiyonları tanıma uzun zamandır kullanılan bir yöntemdir.

Çalışanların şirketin hisse senetlerine sahip olması her ortamda savunulabilecek bir şey değildir. Önce, işçinin çabasıyla elde edilen sonuçlar arasında çok kuvvetli bir ilişki olması gerekir. Diğer bir deyimle işçi, sonuçları doğrudan doğruya etkileyebilmelidir. Hisse senetlerinin çalışanlara satılması yoluyla özelleştirilmelerinin İngiltere'deki iyi bir örneği, National Freight Consortium'un özelleştirilmesi olarak kabul edilebilir. National Freight Consortium'un faaliyet alanı taşımacılık olduğundan tüm çalışanların başarıyı doğrudan doğruya etkileyebilecek durumda oldukları kabul edilmiştir. Bu tür özelleştirmenin en sakıncalı yanı yönetim ilişkileri açısından doğabilecek güçlüklerdir. İşçiler hem yönetilenler, hem de yönetimin hesap vermesi gereken patronlar durumuna gelmiştir. Bu durum, yüksek bir kültür ve eğitim düzeyi gerektirir.

⁵⁰ Organisation for Economic Economic Co-operation and Development (1996): s.161

Şirketlerin çalışanlara satılmasını Türkiye’de cazip hale getiren bir husus da kuruluşun çalışanlara karşı kıdem tazminatı sorumluluğudur. Kıdem tazminatı sorumluluğu birçok kuruluş için çok yüksek tutarlara ulaşmıştır. İşçilerin kıdem tazminatlarından vazgeçerek hisse senedi almaları özelleştirmeyi kolaylaştırabilir. Ancak, böyle bir uygulama işçiler için risk artırıcı bir uygulamadır. Çünkü bu durumda kalan işçiler, hem işlerini hem de birikimlerini kaybetme riski ile karşı karşıya kalmaktadır.⁵¹ Modern portföy teorisi de böyle yapılmayarak riskin dağıtılmasını öğütlemektedir.

Esasında, uygulamada bu tür özelleştirmenin yönü hisselerin yönetici ve işçilere satılması değil, yöneticilerin hisse senetlerine talip olması ve hisse senetlerinin aynı anda işçilere de satılmasıdır. Genel bir kural olarak, böyle bir uygulamada çalışanlar mali kurumlardan kredi kullanarak kuruluşun hisse senetlerini satın alırlar.⁵² Satın alınan hisse senedi, kontrolü ele geçirmeye yetecek miktardır. Kullanılan krediye karşı da kuruluşun varlıkları veya hisse senetleri teminat olarak gösterilmektedir. Alınan krediler de şirketten sağlanacak temettülerle ödenecektir. Kuruluşun kontrol hisseleri dışında kalan hisseleri halka arzedilerek kamunun şirket üzerindeki payı da düşürülebilir.

Türkiye’de bu yöntem hiç uygulanmamaktadır. Sadece Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş.’nin özelleştirilmesinde sınırlı sayıda hisse senedi çalışanların vakfı tarafından satın alınmıştır.⁵³

⁵¹ Organisation for Economic Economic Co-operation and Development (1996): s.162

⁵² Organisation for Economic Economic Co-operation and Development (1996): s.163

⁵³ KARLUK, S.R.: s.142

Hibeler

Yukarıda incelenen yöntemlerde, mülkiyet devri satışla gerçekleşmektedir. Oysa satış yapmadan da, hibe etmek yoluyla da kamu kuruluşunun mülkiyeti “özel bir şahsa, özel bir kuruluşa, belli bir çıkar grubuna, büyük bir olasılıkla kuruluşun yönetici ve işçileri”ne devredilebilir. “Bu tür hibeler, devamlı zarar eden, aşırı derecede borçlanmış veya işçi ihtilaflarının yaygın olup belirli alıcılara veya yaygın halk kitlelerine cazip olmayan kuruluşların özelleştirilmesinde uygun olabilir”.⁵⁴ Hibe yoluyla özelleştirme, daha çok IMF çevrelerinde benimsenmiş bir görüştür. Bu yöntem politik bakımdan uygulanması zor bir yöntemdir.

Yukarıda Sıralanan Yöntemlerin Karışımları

İyi bir özelleştirme uygulamasında şirketin yapısı, başarısını etkileyen faktörler, stratejik ihtiyaçları ile birlikte özelleştirmede güdülen amaç göz önünde tutularak yukarıda sayılan özelleştirme yöntemlerinin bir tanesi veya karması uygulanabilir. Genellikle yapılan karma uygulamalardır.

2. MÜLKİYET DEVRİNİN EKONOMİK SONUÇLARI

Özelleştirme amaçlarından önemli bir tanesi kamu borçlanma gereğinin azalması, yani devlet bütçesine olumlu katkıdır. Mülkiyet devrinin devlet bütçesine net etkisi özelleştirme gelirlerinin kullanım biçimine ve devletin özelleştirilen kuruluşlardan elde edeceği vergilerin artıp artmamasına bağlıdır. Mülkiyeti devredilen kuruluşlar genellikle kârlı kuruluşlardır. Devlet

⁵⁴ TOBB Özelleştirme İhtisas Komisyonu Raporu, s. 32

bu kuruluşları sattığında gelecekte bu kuruluşlardan elde edebileceği gelirlerden vazgeçmektedir. Satıştan elde edilen gelirler normal bütçe harcamalarında kullanıldığında, bu gelirler bir defaya mahsus bir rahatlama sağlayacak, fakat muhtemelen daha sonra bütçe bütçe dengesini olumsuz olarak etkileyecektir. Ancak, özelleştirme sonucu özelleştirilen şirketin ödeyeceği vergiler temettü kayıplarından daha fazla artarsa bütçe dengesi kötü yönde etkilenmeyebilir. Burada devletin şirketten tahsil ettiği tüm vergiler gözönünde tutulmalıdır. Yani hesaplamada işyerinde çalışan işçiden alınan gelir vergileri de hesaba katılmalıdır. Bu nedenle devletin elde edilen özelleştirme gelirleriyle borçlarını azaltması ve bu yolla ileride ödenecek faiz giderlerinden tasarruf sağlaması özelleştirmenin bütçe dengesini olumlu etkilemesi açısından daha emin bir yoldur.

Özelleştirmenin ekonomide verimliliği artırması da özelleştirmenin temel hedeflerinden biridir. Hatta bazı ekonomistler, özelleştirme politikalarının başarısının, ekonomik verimliliğe yapacağı katkı ile ölçülmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Ancak, mülkiyetin devrinin her zaman verim artışı ile sonuçlanacağına ilişkin kesin veriler mevcut değildir. Prensip olarak verim artışlarının çoğu, kuruluşların kamu sektöründe kalmaları halinde de elde edilebilir.⁵⁵ İktisadî araştırmalar verim artışlarının iki temel nedeni olduğunu kanıtlamaktadır. Bunlardan bir tanesi piyasada rekabet koşullarının artması, ikincisi ise yönetim kalitesinin yükselmesidir. Bu iki gelişmede özelleştirmenin doğal sonucu değildir.

⁵⁵ Coopers & Lybrand,,: Privatisation its place in Public Enterprise Reforms 1988, s.47

Özel mülkiyet ile rekabet koşulları arasında bir ilişki bulunması mümkün değildir.⁵⁶ Özelleştirme sonucu kamu tekelleri, özel tekellere dönüştüğünde, hatta bazı durumlarda, özelleştirme sonucu şirketlerin tekelci konumları kuvvetlendiğinde ekonomik verimlilik düşebilir. Genellikle özelleştirme sonucu, devlet müdahalelerinin ortadan kalkması, yöneticilerin yetki ve sorumluluklarla teçhiz edilmeleri ve sonuçlardan hesap verir duruma gelmeleri şirketlerin yönetimlerini iyileştirmektedir. Fakat, yönetimin özelleştirme sonucu iyileşmesinin de garantisi yoktur. Kalkınmakta olan ülkelerde özel sektörün de önemli boyutlarda sorunu bulunmaktadır.⁵⁷

Özelleştirme sonucu genellikle özelleşen kurumun kârları artmaktadır. Çoğu kez de kâr artışları işçi tasarruflarından kaynaklanmaktadır. Kalkınmakta olan ülkelerde işsizliğin boyutları göz önünde tutulduğunda kâr artışları ekonomik verim artışı anlamına gelmeyebilir. Kuruluşların kârları artarken, yarattıkları katma değer düştüğünde ekonomiye katkıları azalabilir.

3. MÜLKİYET DEVRİNİ GEREKTİRMEYEN YÖNTEMLER

Özelleştirme deyince akla ilk gelen kamu kuruluşlarının satışı olmasına rağmen, satışı gerektirmeyen yöntemlerde vardır. Bu yöntemlerin bir kısmında kamu işletme hakkını özel kuruluşlara devretmektedir. Diğer bir kısmında ise kamu sahip olduğu varlıkları elden çıkarmadan bunların yönetimini özel şirketlere vermektedir.

⁵⁶ Vickers, J. - Yarrow, G.: "Natural Monopoly: Principles, J.E.Stiglitz ve J.E. Mathewson , New Developments in the analysis of Market Structure, MIT Press 1986, s.76

⁵⁷ TOBB Özelleştirme İhtisas Komisyonu Raporu, s.47

Kamu hizmetlerinin Kontratla Yaptırılması

Tüketicilerin kamu hizmetinden yararlanmak için bedel ödemedikleri durumlarda, hizmetin finansmanının kamu tarafından sağlanması gerekmektedir. Ancak, kamu kuruluşları bu hizmeti kendileri üretmek zorunda değildir. Kamu kuruluşlarının sunmak durumunda oldukları bu hizmetleri kontratla özel kuruluşlara yaptırmaları yaygın bir özelleştirme şeklidir. Bu tür özelleştirmeye en yaygın örnek çöp toplama hizmetlerinin özelleştirilmesidir.

Kamu hizmetlerinin kontratla özel kuruluşlara yaptırıldığı durumlarda en büyük tehlike hizmet kalitesinin düşmesidir. Hizmet kalitesinin önemli olduğu ve kalitenin ölçülmesinin kolay olmadığı durumlarda bu yöntem uygun olmayabilir.

Hizmetlerin kontratla yaptırılması için ihale yöntemi ile teklif alınır. En iyi hizmeti, en ucuza temin edecek olan şirket ile kontrat yapılır ve bu kontrat her yıl yenilenir⁵⁸.

Bu tür hizmetlerin sunulmasında rekabeti en çok engelleyen husus hizmetin yatırım ihtiyaçlarıdır. Hizmetin yatırım ihtiyaçları (çöp toplama kamyonları gibi) ne kadar çok ise ihaleye girme isteği ve bu nedenle rekabet o kadar az olacaktır. Bu yöntem, ülkemizde de 1980'den beri yaygın olarak kullanılmaktadır.

⁵⁸ KARDEŞ, R. ve GÜZEL, H.: s.12

Bayilik, Acentalık Yetkisi Verilmesi

Kamu kuruluşlarında dikey entegrasyon oldukça ileri düzeydedir. Çoğu kuruluş üretim ve pazarlama faaliyetlerini kendisi yürütmektedir.

Bayilik ve acentalık sözleşmeleri yeni satış mağazalarıyla yapılabileceği gibi mevcut mağazalar da müteşebbislere açık arttırmayla veya kapalı zarfla ihale yoluyla satılarak bayilik ve acentalık sözleşmeleri imzalanabilir.

Kiraya Verme

Özelleştirme uygulamasında mülkiyetin devri bu kuruluşları satın alarak çalıştıracak olanların büyük miktarlarda para harcamalarını gerektirmektedir. Bu da ihalelere girebilecek olanların sayısını azaltmaktadır. Bazı durumlarda da tesisi gerçekten kârlı olarak işletebilecek olanlar maddi imkânları temin edemediklerinden ihaleye giremeyecektir. Bu durumun çözümü kamu kuruluşlarını kiraya vermektir. Tesisi kiralayan özel kişi ve şirket, tesisi kârlı bir şekilde yönetmeye çaba gösterecektir. İşletme riski kiralayanda olacaktır. Kiralayan, ihale sonucu ortaya çıkan kirayı ödedikten sonra şirket zarar ederse zararlara katlanacak, kâr ettiginde ise kârın tamamına sahip olacaktır.

Yönetim Kontratları İmzalanması

Devlet, kamu kuruluşlarını kendi işleteceğine, görevini güçlü ve tecrübeli bir yönetim şirketine devredebilir.⁵⁹ Böylece tesisin mülkiyeti kamuda kalır, fakat kuruluş, yönetim şirketi tarafından tamamen bir özel

⁵⁹ KARDEŞ, R. VE GÜZEL, H.: s.13

kuruluş gibi yönetilir. Yönetim kontratlarının kiralama kontratlarından farkı, tesisin kâr ve zararından hala tesis sahibi olarak devletin sorumlu olmasıdır. Yönetim şirketine, yönetim kontratında belirtilen ücret ödenir. Yönetim şirketi ayrıca bir teşvik unsuru olarak kardan pay alır.

Yönetim kontratları özellikle otelcilik ve turizm işletmeleri dallarında yaygındır.

Yap-Sahip Ol-Çalıştır ya da Yap-İşlet-Devret Düzeni

Yap-sahip ol-çalıştır düzeni, genellikle kamu tarafından inşa edilen ve işletilen bedelli alt yapı tesislerinin özel sektör kuruluşlarınca yapılıp işletilmesini sağlayan bir düzendir. Bu sistem, bir özelleştirme yönteminden çok, kamunun sunduğu hizmetlerin özel sektöre sunulmasını sağlayan bir sistemdir. Ancak, yöntem mevcut hizmetlerin kapsamının ve kalitesinin artırılmasında da kullanılabilir.

Yap-sahip ol-çalıştır düzeninin kullanılmasına elverişli yatırımlar ekspres yollar, metrolar, köprüler, enerji istasyonları, haberleşme yatırımları ve hastanelerdir. Bu sistemin uygulanmasında genellikle inşaatçılar, işleticiler ve finansal kurumlar arasında ortaklıklar kurulmaktadır.

Kupon (Vacuher) Sistemi

Kupon yöntemi, dışsal veya sosyal faydaları nedeniyle piyasa değerlerinin altında fiyatlarla sunulan hizmetlerin özelleştirilmesi için geliştirilmiş bir yöntemdir. Devlet hizmeti finanse etmeyi sürdürür.⁶⁰ Ancak, söz konusu hizmetlerden yararlananlar, hizmet veya malın maliyetinin

⁶⁰ EKER, A. - AKTAN, Ç.C.: "Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, s.340-354.

tamamını ödemezler, fiyatın bir kısmı devlet tarafından sübvans edilir. Bu tür hizmetler, fiyatlar maliyetleri karşılamayacağından, özel sektör için cazip değildir ve genellikle devlet tarafından karşılanır. Ulaşım hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetleri bu tür hizmetlerdendir. Böyle bir durumda hizmetlerin özelleştirilmesi gerektiğinde, kupon sistemi kullanılabilir. Kupon sisteminde hizmetten yararlanacaklara düşük fiyatlardan veya bedelsiz olarak kuponlar dağıtılır. Kişiler de hizmetten yararlanmak için bu kuponları kullanır. Lojman yerine kira yardımı yapılması, yurttan kalan öğrenciler yemek kuponu dağıtılması gibi faaliyetler de bu yöntemin örnekleridir.⁶¹ Kuponlar karşılığında, ilgili kamu otoritesi, hizmetin sağlanması için anlaşmaya varılan fiyatı hizmeti sağlayana öder. Hizmeti sağlayan kamu kuruluşu olabileceği gibi ihalede kazanan özel kuruluş olabilir.

Bu yöntem, tüketicilerin gelir düzeyinin, sunulan hizmet bedelinin tamamını ödemek için yeterli olmadığı durumlarda başarıyla uygulanabilir.

H. ÖZELLEŞTİRME ORTAMININ HAZIRLANMASI

Başarılı bir özelleştirme için en önemli husus, özelleştirmeye yardımcı olacak bir ortamın hazırlanması ve kamuoyunu etkileyecek seçmen kitlelerinin desteğini kazanacak politikaların belirlenmesidir. Bunu başarmak için alınması gereken önlemlere aşağıda kısaca değinilmiştir:

Devleti mal ve hizmet sunucusu olarak değil, mal ve hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıracak bir araç olarak örgütlemek. Her toplumda sunulması zorunlu olan bir takım mal ve hizmetler vardır. Toplumda bunların

⁶¹ KARDEŞ, R. ve GÜZEL, H.: s.14

devlet tarafından sağlanması gerektiği yönünde yanlış bir inanış vardır. Gerçekte, bir toplumda ihtiyaç duyulan hizmetler, bireyler, gönüllü dernekler, özel şirketler ve diğer yardım kurumları tarafından sunulabilir. Bu hizmetlerin devlet eliyle sunulması sadece bir seçenektir.

Talebi özel sektöre kaydırmak. Halkı, hizmetlerin kamu sektöründen ziyade özel sektörden talep etmeye yönlendirmek özelleştirmede en önemli unsurdur. Bu uygun bir politikayla, kamu harcamalarının kısılması amacıyla bir arada gerçekleştirilebilir.

Koalisyonlar oluşturmak. Bir özelleştirme girişimini ilan etmeden önce hükümet yetkilileri, özelleştirme programından doğrudan ya da dolaylı olarak yararlanması olası seçmenleri belirleyip harekete geçirmelidir.

Özelleştirme karşıtı koalisyonları ortadan kaldırmaya çalışmak. Kamu çalışanları, özelleştirme sonucunda işlerini kaybedecekleri kaygısıyla, özelleştirmeyi engellemeye çalışabilirler. Bu endişeleri ortadan kaldırmak için bir kaç yöntem uygulanabilir. Örneğin, kamu kesiminde özelleştirme sonucunda personelin işine son vermek yerine, normal süreçte emekliliği gelen personelin emeklilik işlemlerinin hızlandırılması ya da çalışanlara özelleştirilen müesseselerin hisselerinin ve hatta tam mülkiyet hakkının verilmesi. Mülkiyet hakkına sahip olmanın vereceği olumlu dürtülerle işçiler, özelleştirme muhalifi yerine savunucuları olacaklardır.

Mülkiyeti yaygınlaştırmak. İngiltere'de varlık satışı yöntemiyle gerçekleştirilen özelleştirmeden alınacak en önemli ders, özel mülkiyeti, özelleştirme muhalifleri arasında yaygınlaştırmanın, özelleştirme konusunda politik destek sağlanmasını hızlandırmasıdır.

Vergi teşviklerinin önemini kavramak. Özelleştirilen sektörlerde sağlanacak vergi indirimleri, halkı ve özel sektörü bu indirimlerden yararlanabilmek için araştırmalar yapmaya yönlendirecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME

A. EKONOMİK REFORM ÖNCESİ EKONOMİK DURUM

1980'li yılların ortalarında dünya nüfusunun %9'u, toprak bakımından da %17'sini oluşturan sosyalist ülkelerde, artan ticaret açıkları, azalan büyüme hızları, gelişen teknolojiye uyum sağlayamama ve yapısal dengesizlikler nedeniyle bir reform dönemine girilmiştir.⁶²

İktisat teorisinde sosyalist sistemden bahsedildiğinde, üretim araçlarının, miktarlarının, yerlerinin ve yöntemlerinin merkezî idare tarafından tesbit edildiği bir düzen anlaşılmaktadır. Merkezî planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte, MDAÜ'de gerçekleştirilen piyasa reformlarıyla sadece mülkiyet el değiştirmemiş, daha önce alınan ekonomik tedbirler kapsamında uygulanan sınırlamalar ortadan kaldırılmış, ekonomik faaliyetler gibi toplumsal hayat ve idarî yapı yeniden düzenlenmiştir. Bu nedenle, MDAÜ'de, serbest piyasa reformlarının çok önemli ekonomik, sosyal, politik ve kültürel sonuçları olmuştur. Kırk yılı aşkın bir zaman diliminde hâkim olan komünist rejim sonucunda, devletin üstlendiği faaliyetlerde beklenen sonuçları üretememesi, özellikle işçi sendikalarının ekonomiyi desteklememesi sonucunda tek çözüm, piyasa kurallarının uygulanması olarak görülmüştür. Ancak böylesine büyük çaplı bir ekonomik

⁶² EREN, E. – BİLDİRİCİ, M.: "Eski Sosyalist Ülkelerde Ekonomik Başarı ve Başarısızlıklar", İktisat/İşletme ve Finans, S.180, Mart 2001, s.73.

reformun, politik değişim olmaksızın gerçekleştirilmesi mümkün değildir.⁶³ Bu nedenle, MDAÜ’de özelleştirme, kurumsal siyasî yeniden yapılanma ile birlikte gerçekleşmiştir.⁶⁴

Bir hizmet ya da ürün için bir serbest pazar yaratılması bir taraftan verimliliğin artırılmasını, diğer taraftan da alternatif ürünlerin pazara girişini sağlar. Böylece tüketiciler daha çok ürün arasından seçim yapma hakkına sahip olur ve bu ürünler arasında bir rekabet yaratılır. Rekabet, daha etkin bir kaynak dağılımını da beraberinde getirir. Üstelik, özel sektör gerekli bilgileri zamanında elde edebilme konusunda, devletten daha başarılıdır⁶⁵. Arz ya da talep mevcut ihtiyaçların üstüne çıktığında piyasa üreticileri uyarabilir. Böylece üretim seviyesi düşürülerek, kaynak israfı da engellenmiş olur. Ek olarak, piyasa güçleri, hem üreticileri hem de tüketicileri teşvik eder. Verimlilik, rekabet, alternatiflerin artırılması gelişmiş ekonomilerde özelleştirme üzerine teorik tartışmaların temelini oluştursa bile eski komünist ekonomilerde özelleştirmenin arkasındaki esas dürtü giderek büyüyen bütçe açığını kapatabilmek için yeni kaynak arayışı olmuştur.⁶⁶ Bu yaklaşımın

⁶³ HANCOCK, M.D. and LOGUE, J.: Transitions to Capitalism and Democracy in Russia and Central Europe, Achievements, Problems, Prospects, “Democracy and Privatization in Poland, (by CANNON, L.S.)”, Praeger Publishers, Westport, 2000, s.117; FRYDMAN, R.- RAPACZYNSKI, A. : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.10

⁶⁴ MORAN, M. – PROSSER, T. : “Privatization and Regulatory Change in Europe”, s.3

⁶⁵ Vickers, J. and YARROW, G. : “Privatisation: An Economic Analysis”, Boston Mass, MIT Press, 1988, s.21.

⁶⁶ ‘America’s New Watchword: If it moves, privatize it’, Business Week, December 12, 1994.

temelini, “hükümetlerin görevi hakkıyla yapamadıkları bir işi yapmak değildir” görüşü oluşturmuştur.

MDAÜ’de, özel mülkiyet haklarının kaynak dağılımını daha verimli hale getirebileceği konusundaki düşünce üç önemli varsayıma dayandırılmıştır⁶⁷:

Kamu mülkiyetindeki işletmelerin özel mülkiyete devredilmesiyle, yönetici-işçi sorunu çözülecektir. Böylece, yöneticiler kârı arttırmaya yönlendirilecek ve verimli çalışmaya zorlanacaktır. Bunun sonucunda, merkezî planlı sistemde "kapitalist girişimciliği taklit etmesi" beklenen yöneticilerin, kapitalist girişimci haline gelmeleri sağlanmış olacaktır.

Piyasa bir bilgi kaynağı değil, teşviklerin kaynağıdır. Bu nedenle de yöneticiler, mevcut imkânları değerlendirerek, piyasa koşullarına uygun üretim yapılmasını sağlayacaklardır.

Piyasadaki fırsatları değerlendirerek yatırım yapmak için yeterli sermaye birikimi vardır.

Devletin ekonomik gelişme adı altında, üretim ve dağıtım faaliyetlerinde tek başına rol aldığı eski komünist toplumlarda özelleştirme, ekonomik ve politik açıdan ayırmedici bir özellik haline gelmiştir.

MDAÜ’ndeki kamu iktisadî teşebbüslerinin, ekonomik sistemden kaynaklanan farklılıklar nedeniyle diğer ülkelerdeki teşebbüslerle karşılaştırılması mümkün değildir. Çünkü bu ülkelerdeki ekonomik yapı, tamamen bu teşebbüslere dayalıdır. Ayrıca bu ülkelerde, özel sektör, yasal

⁶⁷ BASTIRMACI, A.: “Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci”, Hazine Dergisi, S. 11, Ekim 1998.s.1.

düzenlemeler, halkın birikimleri ve siyasî rejime güveni yetersizdir. Öyleki geçiş döneminden önce bu ülkelerdeki devlet işletmelerinin faaliyetleri, bahse konu ülkelerdeki ekonomik faaliyetlerin üçte ikisini oluşturmaktaydı. Tablo-3'de Doğu ve Batı Avrupa ülkelerindeki kamu teşebbüslerinin üretim ve istihdam açısından ekonomideki payları yer almaktadır. Aşağıdaki Tablo-3'de de görüldüğü gibi, Batı Avrupa'da kamu iktisadî teşebbüslerinin sayısı, toplam işletmelerin %15'ine eşit olmasına rağmen, bu oran eski komünist ülkelerde yaklaşık %85, eski Çekoslavakya'da ise %97'ye ulaşmaktaydı.⁶⁸ Ayrıca, Batı Avrupa'da doğal tekellerin oluşturduğu zayıf piyasalar, kamunun elinde olup bu piyasalarda büyük çaplı üretim teşvik edilmiştir. Batı Avrupa'da kamu girişimleri ekonomik ve ticari açıdan güçsüz olmasının nedeni, rekabetçi piyasa güçlerinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Batı Avrupa'da özelleştirme piyasaların yeniden yapılandırılmasıyla ilgilidir.⁶⁹ Oysa MDAÜ'de tüm sektörlerde, piyasa tamamıyla devletin kontrolündedir.

Örneğin; Polonya'da 8.000 büyük sanayi kuruluşu, Çekoslavakya, Macaristan, Romanya ve Yugoslavya'da 2.500'ün üzerinde sınıai KİT vardı. Sovyetler Birliği'nde çöküşten önce 47.000 çok büyük sanayi kuruluşunun mevcut olduğu tahmin edilmektedir.⁷⁰

68 GUPTA, A.: Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.100

69 ESTRIN, S.: "Privatization in Central and Eastern Europe", Center for Economic Reform and Transformation, London, 1996, s.4.

70 KARLUK, R.: Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank Yayınları, No:5, Mart 1994, s.153.

	Üretim (%)	İş Gücü (%)
<u>Doğu Avrupa</u>		
Çekoslavakya (1986)	97,0	-
Doğu Almanya (1982)	96,5	94,2
Sovyetler Birliği (1982)	96,0	-
Polonya (1985)	81,7	71,5
Macaristan (1984)	65,2	69,0
<u>Batı Avrupa*</u>		
Fransa(1982)	16,5	14,6
Avusturya (1978-79)	14,5	13,0
İtalya (1982)	14,0	15,0
İsveç	-	10,6
Finlandiya	-	10,0
İngiltere (1978)	11,1	8,2
Batı Almanya (1982)	10,7	7,8
Portekiz (1976)	9,7	-
Danimarka (1974)	6,3	5,0
Yunanistan (1979)	6,1	-
Norveç	-	6,0
İspanya (1979)	4,1	-
Hollanda (1971-73)	3,6	8,0
ABD (1983)	1,3	1,8
Türkiye (1985)	11,2	20,0

* Kamu hizmetleri hariç fakat, ticari faaliyet gösteren kamu iktisadî teşebbüsleri dahildir. (Kaynak : GUPTA ASHTA, Beyond Privatization)

Tablo-3 Doğu ve Batı Avrupa Ülkelerinde Kamu Sektörünün Payı

1960'ların başında Batı ya da piyasa ekonomisinin Sovyet ekonomik modelinden daha etkin olduğu görüşüne, Doğu blokundaki ekonomistlerin çoğu ve politikacıların ise bir kısmı katılmış ve bu yıllardan itibaren kamu müesseselerinin iyileştirilmesine yönelik reform programları uygulamaya konmuştur. Bu dönemde Sovyet reformları tepeden başlayarak aşağıya kadar uzanan bir yöntemle dayandırılmış ve merkezî planlamanın bilgisayara geçirilmesiyle başlamıştır. MDAÜ'de ise reformlar eski Sovyetler Birliği'nin aksine aşağıdan, mikroekonomiden ve KİT'lerin üretim metodlarının iyileştirilmesiyle başlatılmıştır. Her iki girişimin sonucunda da herhangi bir iyileşme sağlanamamıştır. Kamu müesseselerinin durumları, 1970-1989 döneminde iyice kötüleşmiş ve sistem onarılamaz hale gelmiştir. Halkın yaşam standardının etkilenmemesi için petrodolar piyasalarından borçlanmaya karar verilmiştir. Ancak 1980'lere gelindiğinde, kullanılabilir tüm rezervler tükenmiş ve alınan kredileri geri ödeyecek para kalmamıştır. 1960-1989 döneminde yaşanan deneyimler başarısızlıkla sonuçlandığından, durgunlaşan ekonomiyi canlandırmanın tek çaresinin, piyasayı yeniden düzenleyecek tedbirlerin alınması, fiyatların serbestleştirilmesi ve kamu mülkiyetinde olan kuruluşların özelleştirilmesi yoluyla serbest piyasa ekonomisine geçmek olduğu düşünülmüştür.⁷¹ İktisatçılar bu geçişin, uyumlu bir ortam içinde gerçekleştirilen sakin bir değişim olmayacağını, bir şok terapi, big bang gibi patlamaya hazır kuvvetli bir darbe şeklinde olması gerektiğini savunmuşlardır.⁷² Hükümetin görevi, sadece planlı ekonomiden kalan eski yapılanmayı ortadan kaldırmak değil, aynı zamanda yeni piyasa

⁷¹ THIEME, J.: "Komunizm Sonrası Ekonomilerin dönüşümünde Kitlemel Özelleştirmenin Rolü: Polonya ve Çek Cumhuriyet'inin Mukayesesi", Özelleştirme Sempozyumu, Koç Üniversitesi, Kasım 1994, s.70.

⁷² EREN, E. ve BİLDİRİCİ, M.: İktisat/İşletme ve Finans, S.180, Mart 2001, s.80.

sistemini şekillendirmek ve bir alanda gerçekleştirilen değişimin diğer alanlara da yayılmasını sağlamak ve reform hareketinin sürekliliğinin sağlanması konusunda da bekçi rolünü üstlenmek olmalıydı.⁷³

Böylece 1989-1990 Devrimlerinin ardından bölge ülkeleri⁷⁴ siyasî yapıdaki dönüşümün ekonomik yapıya yansımalarının ilk adımı olarak devlet mülkiyetinde olan işletmelerin özelleştirilmesine yönelmişlerdir. Devletin, ekonomik ve sosyal yapının en temel ve en belirleyici gücü olduğu bu toplumlarda özelleştirme sadece ekonomik anlamda bir reform değil, yeniden yapılanma için temel bir araç olarak görülmeye başlanmıştır.⁷⁵ Sağcısından solcusuna, reformcu komünistinden hıristiyan demokralarına kadar, yeni çoğulcu demokrasilerin tüm siyasî partileri, özelleştirmenin gerekliliği konusunda fikir birliğine varmışlardı.⁷⁶ Özel mülkiyet haklarının tanınması ve özelleştirme, geçiş sürecinin sadece bir parçasıdır. Bu nedenle, özelleştirmenin yeniden yapılanmaya yönelik diğer reformlardan bağımsız bir şekilde gerçekleştirilmesi, piyasa ekonomisine geçişi sağlamayacaktır. Tam tersine, bir tür kabile ekonomisine geçişe neden olabilecektir.⁷⁷ Rusya'da, Ukrayna'da ve diğer bazı MDAÜ'de olduğu gibi devlet otoritesinin azaldığı ve

⁷³ AKYÜZ, Y.: "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 3

⁷⁴ Bölge Ülkelerinden, Demokratik Almanya 03 Ekim 1990'da Federal Almanya ile birleşmiş, Çekoslovakya ise bölünerek 01 Ocak 1993'de Bağımsız Çek ve Slovak Cumhuriyetleri'ne dönüşmüştür.

⁷⁵ GUPTA, A.: s.100

⁷⁶ Apathy, E – Csillag, I – Hunya, G – Kalman, M – Patali, I. - Reti T.: (Çev. DEMİRKAN, T.): Doğu Avrupa'da Özelleştirme, s.9

⁷⁷ ESTRIN, S.: s.7

mafyanın ön plana çıktığı bir ekonomik yapı ortaya çıkabilecektir. Bu durumda ise, siyasî ve ekonomik yeniden yapılanma programı çerçevesinde özelleştirmenin zamanlaması sorunu ön plana çıkmaktadır. Nitekim, geçiş sürecinin başarısı açısından MDAÜ'nin ekonomik reform konusundaki deneyimleri izlendiğinde, özelleştirmenin geçiş süreci içinde ne zaman ve hangi hızda yapılması gerektiği konusunun önem kazandığı görülmektedir.

Geçiş ekonomilerindeki reformların amacı, üretim faaliyetleri, kaynak tahsisi ve fiyat mekanizması üzerindeki merkezî kontrolü ortadan kaldırmak ve daha sonra özelleştirme yoluyla yeni bir sermaye sınıfı yaratarak, ekonomik karar alma yetkisini özel sektöre devretmek olmuştur.⁷⁸ Bu amaca ulaşabilmek için rekabet ortamının varolması, tekellerin kaldırılması ve mali sektörün yapılanması gerekmiştir.⁷⁹ MDAÜ'deki özelleştirme faaliyetleri, Batı Avrupa ve özellikle İngiltere'den etkilenmesine rağmen nicelik, nitelik, kapsam ve amaçlar açısından dünyadaki diğer özelleştirmelerden çok farklıdır.⁸⁰ Çekoslovakya, Macaristan, Polonya ve Romanya Hükümetleri, devlet mülkiyetindeki kuruluşların %50'sini özelleştirmeye karar vermişlerdir. Bu yaklaşık 8.000 kuruluş demektir. Yani, çok büyük boyutlu ve karmaşık bir özelleştirmeden bahsedilmektedir. Ayrıca, en fakir ve en az gelişmiş ülkelerde dahi bir şekilde özel sektör vardır ve fiyatlar, sınırlı kaynakların dağılımında yol göstericidir. Oysa, eski Sovyetler Birliği ve MDAÜ'de, en az

⁷⁸ AKYÜZ, Y. : "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 5

⁷⁹ ÖZSOYLU, A. F.: "Polonya, Macaristan ve Çekoslovakya'da Yeni Ekonomik Reformlar", İktisat/İşletme ve Finans, Mali ve Ekonomik Sorunlara Yönelik Aylık Yayın, S.63-64, Haziran-Temmuz 1991, s.55, s.52-60

⁸⁰ MORAN, M.– PROSSER, T.: s.2

kırk yıldır özel mülkiyet ve fiyat mekanizması yoktur.⁸¹ Ek olarak, Doğu Avrupa'da yerleşmiş piyasa kurum ve kuralları yetersiz olduğundan, özelleştirme ile birlikte sözkonusu kurum ve kurallar da oluşturulmuştur. Doğu ve Batı Avrupa'da gerçekleştirilen özelleştirmeler arasındaki önemli bir fark da mülkiyet haklarının kullanımında karşımıza çıkmaktadır. Batı Avrupa'da özelleştirilmesi düşünülen kurumlar tamamıyla devlete ait olmasına rağmen, Doğu Avrupa'da bu kurumların kime ait olduğu ya da kimlerin hangi kurumlar üzerinde ne kadar hak sahibi olduğu belirsizdir.

Geçiş döneminin başında MDAÜ'de, ağır sanayi temelli büyüme modeli ve sosyalist ideolojiye uygun olarak, işsizlik yok denecek kadar düşük ve gelir dağılımı adil. Bu ülkelerde geçiş sürecinde reel gelirden ve büyüme hızlarında düşüş, enflasyon ve işsizlik oranında ise artış olmuştur.

Ekonomik Reformların başlamasının toplumsal hareketlerden kaynaklandığını destekleyen veriler yeterli değildir. 1989 öncesinde Polonya'daki Dayanışma Hareketi'nden başka, hemen hiçbir ülkede kitlesel düzeyde bir toplumsal hareket yaşanmamıştır. Ek olarak, reformların "saray darbesi" ile başladığı Romanya dışında hiçbir ülkede geçiş dönemi kanlı olmamıştır.

Bölge ülkelerinde ilk özgür seçimlerin ardından genel olarak milliyetçi-muhafazakâr güçlerin egemen olduğu koalisyonların oluşturduğu hükümetler kurulmuştur. Liberal partiler ana muhalefeti oluştururken, eski komünist partilerin ortodoks kanatları %2-3'lük bir orana düşmüş, reform kanadı ise

⁸¹ KARLUK, R.: s.153.

yaklaşık %10'luk bir oy potansiyeline sahip olduğunu ortaya koymuştu.⁸² Burada önemli olan nokta, bu siyasî yapılanma içinde bile hükümetlerin özelleştirme sürecinde “toplumsal hakkaniyet ve adalet” duygusunun zedelenmemesine çok büyük özen göstermek zorunda kalmalarıydı. Özelleştirmenin bir an önce gerçekleştirilmesinin zorunlu bir adım olduğu kavranmıştı. Ancak, ülke ekonomisinin neredeyse tamamının “haraç-mezat” satılığa çıkarılmasının yaratabileceği sosyal ve toplumsal gerilimler, hükümetleri tedirgin etmekteydi.

Bu şartlar altında MDAÜ'de özelleştirme faaliyetleri, işletmenin satılmasından, sahip olduğu arazinin ve duran varlıkların satılması ya da kiralanmasına ve hatta sadece işletme yönetiminin kiralanmasına kadar çok değişik yöntemlerle gerçekleştirilmiştir.⁸³

En çok tartışılan konulardan biri, işletmelerin yeni sahiplerinin kimler olacağı hususu olmuştur. Bu işletmelerin bir kısmını kırk yıl önce devletleştirilen işletmeler oluşturmaktaydı. Yani, bunların “eski sahiplerine veya onların mirasçılarına iadesi” de hukuksal olarak gündeme gelebilirdi. Ama aradan geçen kırk yıl içinde bu işletmeler yenilenmiş, büyümüş, neredeyse yeniden kurulmuşlardı. Kırk yıllık toplumsal ve ekonomik birikim de söz konusuydu. Üstelik bu birikim işletmenin eski sahiplerinin değil orada çalışan işçilerin ve tüm toplumun birikimiydi. Bunların birbirinden ayrılması ciddi bir sorun oluşturmaktaydı. Kaldı ki özelleştirilmesi düşünülen işletmelerin ezici çoğunluğu son kırk yıl içinde kurulan işletmelerdi. Devlet,

⁸² Apathy, E.- Csillag, I.- Hunya, G.- Kalman, M.- Patali, I. - Reti T.: (Çev. DEMİRKAN, T.): s. 12

⁸³ THOMAS, S. : “The Politics and Economics of Privatization in Central and Eastern Europe”, The Columbia Journal of World Business, Spring 1993, s.168-178 and Vickers and YARROW.: s. 23

bu işletmeleri hem üretim süreçlerini sekteye uğratmadan ve hem de toplumun adalet duygularını zedelemekten özel mülkiyete devredilmesini gerçekleştirecek bir çözüm bulmalıydı. Yani bu ülkeler açısından özelleştirme, ulaşılması hedeflenen bir sonuç olmuştur. Buradaki temel amaç, en kısa süre içinde, topluma zarar verilmeden, toplumda geniş ve etkin bir mal sahipliği yaratmak ve bütçe açıklarını kapatmaktır.

Ancak, toplumsal mülkiyete dayalı bir ekonomik düzenin hâkim olduğu bu ülkelerde, son kırk yıl içinde kayda değer bir sermaye birikimi oluşmamıştı. Bu durumda özelleştirme, ya alım gücü olan yabancı sermaye ile (yabancı şirketlerle kurulan ortaklıklar da bunun bir parçası olacaktı) ya da sembolik, yani işletmenin gerçek değerinin çok altındaki bedellerle yurt içinde satışlar ile gerçekleşecekti. Kısaca, bu işletmelerin kimlere ve hangi kurumsal çerçeve içinde satılacağına bir an önce karar verilmesi gerekiyordu.

Geçiş dönemindeki ülkelerde özelleştirme sadece, birkaç işyerinin devletten özel sermayeye devri olarak algılanmamalıdır. Aslında devletsizleştirme olarak da adlandırabilecek bu süreç öncelikle, tüm toplumsal yaşamın egemen kurumu olan devletin ekonomik hayattaki etkisinin azaltılması, birey inisiyatiflerinin ve özgür dinamiklerin ortaya çıkarılmasını sağlamalıydı. Bu anlamda, toplumsal sistemin değişiminde özelleştirme temel öneme sahip olmalıydı.

B. MERKEZÎ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE BENZERLİK VE FARKLILIKLAR

1989-1991 döneminde ekonomik reformların gerçekleştiği MDAÜ'de, planlama ve mülkiyet açısından tam bir birliktelik yoktur. Bulgaristan, Rusya, Ukrayna, Çekoslovakya, Romanya gibi ülkelerde planlı ekonomi; Macaristan ve Polonya'da kısmen piyasa, kısmen planlı ekonomi; Slovenya, Hırvatistan gibi Yugoslavya'dan ayrılan ülkelerde ise piyasa benzeri, öz-yönetim vardı.

Dinî açıdan genel olarak Arnavutluk dışındaki MDAÜ'de hıristiyanlık egemendir. Baltık Cumhuriyetleri'nde daha çok Katoliklik ve Protestanlık egemendir. Buna karşın Doğu Avrupa Ülkelerinde Ortodoksluk yaygındır.⁸⁴ Katolik ve Protestanların egemen olduğu ülkelerde genel olarak (Baltık Cumhuriyetleri hariç) geçiş sorunlarının daha hafif atlatıldığı, büyüme sürecinin nispeten kısa sürede tekrar başladığı, daha liberal ve demokratik açılımlar yapıldığı ve halkın reformları desteklediği söylenebilir.

Azınlıklar sorunu geçiş sürecinde bazen etnik, bazen dinsel ve bazen de ikisi birlikte büyük yıkımlara kadar giden sorunlar doğurmuş ve bu da geçiş sorunlarını daha da derinleştirmiştir. Orta Avrupa ülkelerinin çoğunda azınlıklar siyasî parti olarak örgütlenmişlerdir ve bazıları ulusal parlamentoda temsil edilmektedir.

MDAÜ arasında dinî açıdan kültürel farklılıklar olduğu gibi, tarım-sanayi toplumu ve demokratik gelenek gibi farklılıklar da vardır. MDAÜ'den Doğu Almanya ve Çek Cumhuriyeti sanayi devrimini yaşamış ülkelerdir. İkinci Dünya Savaşı öncesinde Çek Cumhuriyeti'nde, gelişmiş bir burjuva ve işçi

⁸⁴ EREN, E.– BİLDİRİCİ, M.: İktisat-İşletme ve Finans, S.180, Mart 2001, s.78

sınıfı, sivil toplum ve demokrasi vardı. Dış ticaret liberalleşmişti. Diğer Orta Avrupa Ülkeleri daha bürokratik ve demokratik gelenek yoktu. Örneğin, Macaristan 1949'a kadar yazılı anayasaya sahip değildi. 1949 sonrasında ise, Polonya ve Macaristan rejimleri, Çekoslovakya'ya nazaren daha liberalleşmiştir. Sanayi ve sanayi kültürü açısından ise, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan'da sanayi ve modernizm vardı. Bulgaristan ve Slovakya'da ise sanayi hızla gelişmiş, fakat kültürel anlamda endüstriyel değillerdi. Doğu Avrupa ülkeleri sanayileşmeyi sosyalizm ve merkezî planlama ile başarmış ülkelerdir.

C. MERKEZÎ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ'DE SEKTÖRÜN YENİDEN DOĞUŞU

1989-1990 yıllarındaki büyük siyasî değişiklikler sonucunda, MDAÜ'de, devlet mülkiyetinin dokunulmaz olduğu fikri yerini özel mülkiyete daha fazla önem veren bir felsefeye bırakmıştır.

MDAÜ'de devlet tekellerinin ortadan kalkması, her ne kadar bölge ülkelerinde komünist partilerin tek başlarına ellerinde tuttıkları egemenliğin ortadan kalkmasına bağlıymış gibi görünse de, araştırmalar bu konudaki erozyonun 1989 yılındaki siyasî değişimden çok daha önce başladığını göstermektedir.⁸⁵

⁸⁵ Apathy, E - Csillag, I – Hunya, G. – Kalman, M - Patali I. - Reti T.:(Çev. DEMİRKAN, T.): s.14.

Macaristan ve Yugoslavya'daki sosyalist ekonomik reformlar mülkiyet ilişkilerini de doğrudan etkilemiştir. İşletmelerde karar alma mekanizmalarının değişmesi mülkiyet ilişkilerinde de değişikliğe yol açmıştır.

Özellikle Macaristan, Polonya, Çek ve Slovakya gibi bazı ülkelerde, 1970'li yıllarda yapılan çeşitli reformlar sonucunda işletmelere daha fazla özerklik tanınmış; işçi ve yöneticilere yatırımlar, ücretler, kârın kullanımı gibi bazı konularda karar verme yetkisi verilmiştir.⁸⁶ Ayrıca bu konularını önde gelen şahsiyetlerle, özellikle de bölgelerindeki parti örgütleriyle paylaşmak zorunda kalmışlardır. 1970'li yıllarda bu süreçten Yugoslavya ve Macaristan'la birlikte en çok Polonya etkilenmiştir. Hukûken mülkiyet yine devlete ait olmakla birlikte, işçi ve yöneticiler yönetim üzerinde hemen hemen mülkiyet haklarına benzer haklar elde etmişlerdir.

1982'den itibaren MDAÜ arasında Macaristan, ekonomik reformların uygulanmasında öne çıkmış ve özelleştirme programını ilk uygulayan ülke olmuştur. Bu ülkelerde 1970'li yılların ikinci yarısında ve 1980'li yılların başlarında, istatistiksel veriler temelinde, küçük özel mülkiyetin gelişimi ve artık neredeyse özel mülkiyet sayılabilecek oluşumların artışı net bir şekilde izlenebilmektedir.

Bu gelişmeler sonucunda, devlet mülkiyeti sayılabilecek mülkiyetler kişisel veya şirket mülkiyeti haline gelmiştir. Böylece, ekonomik anlamda özelleştirme sürecinin başlangıcını oluşturmuştur.

1980 öncesinde Çekoslovakya'da '80'lerin ilk yarısında "küçük bahçe ekonomisi" konusunda verilen yasal haklar köylülüğe geniş hareket

⁸⁶ BASTIRMACI, Atilla: "Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci", sh 1. www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm >

imkânları sunmuştur. Oysa o dönemde hukukî anlamda mülkiyette değişiklik olmamıştır. Bulgaristan'da 1982'den itibaren, her ne kadar daha küçük boyutlarda da olsa, Macaristan'daki sürece benzeyen özel işyerleri açılması dönemi yaşanmış, fakat bu hak bir yıl sonra, gelir dağılımında ortaya çıkan önemli değişiklikler nedeniyle geri alınmıştır. Romanya'da son döneme kadar Stalinist özel sektör düşmanlığı yürürlükte kalmıştır. Polonya'da komunizmi sona erdiren hareket 1980'de Gdansk Tersanesi'nde büyük bir grev başlatan Leh Walesa önderliğindeki "Dayanışma Hareketi" hareketi ile başlamıştır. Polonya bu dönemde ciddi anlamda bir ekonomik kriz yaşamıştır.⁸⁷

Devlet mülkiyetinin egemenliğinin zayıflamasının bir diğer işareti de bu ülkelerde "kayıt dışı ekonominin" yaygınlaşması olmuştur. Sosyalist ülkelerin tümünde ahlakî anlamda değerler sistemli olarak değişmiştir. Devlet mülkiyetini oluşturan iş yerlerindeki hırsızlıklar, işyerinde özel siparişe kendi adına iş görme, mesai sonrası kendi işinde daha iyi çalışabilmek için mesai saatlerinde disiplinsiz çalışma gibi suistimler, devlet mülkiyetindeki araçların mülkiyetinin yasal olmamakla birlikte yeniden dağılımını yani "spontan ön özelleştirmeyi" haklı gösterecek etik düzeye ulaşmıştır.

Sonuçta 1989'da MDAÜ'deki ortak ekonomik durum (i) ekonomik verimsizlik, (ii) ekonomik sistemin çöküşü, (iii) yeni oluşumlara uyum sağlamada yetersizlik olarak tanımlanabilir.⁸⁸

⁸⁷ < <http://ari-tr.org/BULTEN/bulten18-7.htm>>p.1

⁸⁸ EREN, E.– BİLDİRİCİ, M.: Agm. İktisat/İşletme ve Finans, S.180, Mart 2001, s.75

D. EKONOMİK REFORM ÖNCESİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

Macaristan'da özelleştirmeyi siyasî bir amaç olarak toplumun gündemine getiren ilk önemli programlı ekonomi araştırması 1986'da hazırlanan ve bir yıl sonra açıklanan Dönüşüm ve Reform başlıklı çalışmadır.⁸⁹

Macaristan'da, ekonomistler hem siyasî yapıyla çelişkiye düşmemek ve hem de sosyalist söylevlerine devam edebilmek için, yeni ekonomik idarî sistemler ve mülkiyet yapısında değişiklikler önermişlerdir. Bu önerilerden biri 1984'de ortaya atılan, işletmelerin özerk faaliyet gösterme modeli olmuştur. Bu uygulamayla devlet mülkiyetindeki işletmelerde mülkiyet sorununun çözülmesi, yaklaşık beş yıllık bir gecikme dönemi yaşamıştır.

1987 yılında yaşanan yeni borç bunalımı, ekonomiden sorumlu yöneticileri, serbest piyasa güçlerinin kontrolünde, mülkiyet haklarının korunduğu bir demokrasiyi sağlamaya ve ekonomik reformu radikalleştirmeye zorlamıştır. Devletin ekonomik hayattaki rolünü, piyasayı destekleyici bir kurum olarak yeniden tanımlayan özelleştirme ve ekonomik reformların genişletilmesi sonucunda mülkiyet konusu da ciddi olarak gündeme gelmiştir. Bu dönemde işletmelerin kronikleşen kaynak sıkıntılarında çözüm olması amacıyla, yabancı sermaye ve küçük girişimcilerin desteklenmesine karar verilmiştir.

Macaristan'da 1990 yılında çıkarılan Şirketler Kanunu, hukuksal anlamda ilk kez özel sektöre, devlet işletmeleri karşısında eşit koşullar

⁸⁹ Doğu Avrupa'da Özelleştirme; s. 16

sağlamıştır.⁹⁰ Hatta işletmelere özerklik tanıyan düzenlemelerle birlikte, daha sonra *spontan özelleştirme* olarak adlandırılacak olan *işletme kökenli değişimlere* fırsat tanımıştır. Alman Hukuku model alınarak getirilen Şirketler Kanununun yanı sıra, yabancıların ülkede yatırım yapma koşulları da radikal bir şekilde liberalleştirilmiştir. Böylece yapılarında değişikliğe giden işletmeler, 1980 sonlarında ülkede sıkı para politikasının yarattığı kaynak sıkıntılarını, yabancı sermayenin ülkeye yönelmesiyle çözmüşler, bu çerçevede özelleştirme faaliyetleri ile dış borç yönetimi arasında sıkı bir bağ oluşmuştur.

1990 öncesi dönemde, Polonya'da daha kesin bir özelleştirme politikası izlenmesine karar verilmiştir. Bölgenin diğer ülkelerinde Brejnev döneminin kalıntıları durumundaki parti yönetimleri, bu yıllarda hâlâ Gorbaçov'un reform planlarına karşı direnmekteydi. Macaristan ve Polonya'da ise daha önce başlatılan reformlar nedeniyle, siyasî yönetim Perestroykanın etkilerine çok daha açık durumdaydı. Özel sektörün giderek hızlanan genişlemesine imkân da tanıyan yeni hukukî düzenlemeler 1988'de yürürlüğe girmiştir.⁹¹

Hukukî anlamda bakıldığında Polonya'da yasama sürecinin daha tutarlı olduğu görülmektedir. Bu ülkede "Girişim Yasası" özel mülkiyete eşit haklar tanımaktaydı.⁹² Ama bu yasa ve daha sonra çıkarılan "Ortaklık Yasası" Macaristan'daki yeni ekonomi politikası kadar başarılı olamamıştır. Çünkü, Polonya'da ortak şirket kurmak çok daha zor koşullara bağlanmıştır. Ülkeden

⁹⁰ ÜSTÜNKAYA, F.: "Macaristan'da Özelleştirme", Hazine Dergisi, S.2, Nisan 1996, s.117 .

⁹¹ POGANY, I : Privatisation and Regulatory Change in Hungary, s. 113

⁹² Apathy, E.- Csillag, I.- Hunya, G – Kalman, M – Patali, I – Reti, T.(Çev. DEMİRKAN, T.): s.17

yabancı sermayenin kâr çıkışının hangi şartlarda mümkün olacağı belirsizdi. Bu şartlar altında, özelleştirme sürecinin başlarında, devlet sermayesinin yerine çoğunlukla yabancı sermaye devreye girmiştir.

İktidar kademelerinde, işletmelerde ve yerel yönetimlerde yönetici kadrolar, 1988 sonlarından itibaren, devlet mülkiyetinin, ekonomik kalkınma açısından oldukça olumsuz etkileri olan bir mülkiyet biçimi olduğunun farkına varmışlardır. Ekonomide karar vericilerin, devleti yönetenler olması, kararların ekonomik göstergeler yerine politik amaçlara göre verilmesine neden olur. Politik karar mekanizması israf, hantallık ve laçkalıkla birleşerek harcamaları artırmakta ve maliyetleri yükseltmektedir. Bunun sonucunda ekonomik etkinlikten uzaklaşmıştır. İflasın olmaması, maliyet minimizasyonuna önem verilmemesi, büyük firmalar ve kararların tepeden alınması, teknolojik gelişmelere ayak uyduramama, teknolojinin gerektirdiği yapılanmaların gerçekleştirilememesi, sübvansiyonun firmaların ayakta kalabilmesi için vazgeçilemez olması, rekabetin yaratılamaması ve bu nedenle ürün kalitesinin artırılmaması gibi faktörler kamu müesseselerinin başarısızlığına neden olmuştur.⁹³ Bunun sonucunda yeni beklentiler ortaya çıkmış ve yeni ekonomik davranış biçimleri olağanüstü bir hızla yaygınlaşmaya başlamıştır. Böylece gelinen noktada, devletin sahipsiz kalan mülkiyetinden kimin ne kadar pay alabileceği sorgulanmaya başlamış ve böylece *spontan özelleştirme süreci* başlamıştır.

Macaristan'da ve Polonya'da ekonomik ve siyasî kriz, özelleştirmeyle ilgili amaçların netleşmesini sağlamış ve özelleştirmeyi hızlandıracıbir etki yapmıştır.⁹⁴ Bu süreçte, ülkede uygulanmakta olan para politikalarıyla iç

⁹³ EREN, E.– BİLDİRİCİ, M.: s.74-75

⁹⁴ ÜSTÜNKAYA, F.: s.118

tüketim sınırlandırıldığından, işletmeler iflas korkusunun yarattığı tedirginlikle, kendi durumlarına çözüm aramak zorunda kalmışlardır.

MDAÜ'de özelleştirmenin temel amaçları;

(i) devletin sahip olduğu varlıkları serbest pazar ilkeleri çerçevesinde ekonomik değerinden satılması;

(ii) halkın ekonomik değişim sürecine ilgisinin artırılarak, katılımının sağlanması;

(iii) çok sayıda firmayı hızlı bir şekilde özelleştirerek, piyasa güçlerinin ve ekonomik rekabetin derinleşmesine olanak sağlaması

olarak özetlenebilir.⁹⁵

1989-1991 yıllarında başlayan ekonomik reform döneminde MDAÜ'de karşılaşılan ortak sorunlar, GSYİH oranında düşüş, enflasyon ve işsizlik oranında artış halkı hisse sahibi kılarak gelir bölüşümünde eşitlik sağlamak ve adaletsiz gelir dağılımı olarak özetlenebilir.

E. MERKEZÎ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME ÜZERİNE TEORİLER

1988-1989'da MDAÜ'de, özelleştirme politikalarının "işletmelerin çalışanların anonim şirketi haline getirilmesi" düşüncesinden hareketle

⁹⁵ THIEME, J.: "Komunizm Sonrası Ekonomilerin dönüşümünde Kitlese Özelleştirmenin Rolü: Polonya ve Çek Cumhuriyet'inin Mukayesesi", Özelleştirme Sempozyumu, Koç Üniversitesi, Kasım 1994, s.71 (70-82)

oluşturulması hedeflenmiştir. 1991 yılı başlarında iktidara gelen hükümetler radikal liberal görüşleri savunmakta olduğundan, çalışanlar tarafından oluşturulacak anonim şirketler konusuna sıcak bakmamamışlardır. Polonya'daki özelleştirme tartışmalarında 1988 yılı sonunda, halkın hisse sahibi olması düşüncesi yani devletin mülkiyetini oluşturan birikimin halka bedava dağıtılması düşüncesi ortaya atılmıştır.⁹⁶ Bu önerinin temelindeki felsefî yaklaşım ise şöyle açıklanabilir: Geçmiş kırk yıl tüm toplumun üzerinde yıkıntıya yol açmıştır. Yani piyasa ekonomisinin yeniden kurulmasının en adaletli yöntemi, yeniden başlama noktasında eşit sermaye dağılımını sağlamakla mümkün olabilecektir. Bu tezi güçlendiren bir de verimlilik görüşü vardır: Çünkü bu yöntemle teorik olarak, tüm ekonomiyi çok kısa bir sürede özelleştirmek mümkün olacak ve yatırımcılar arasında hazırlanacak bir formül uyarınca tüm devlet sektörü özelleştirilebilecektir.

Halkın hisse sahibi olmasını savunan görüşler iki grup halinde değerlendirilmektedir: Bunlardan birinci grubu oluşturanlar, özelleştirilen işletmeler ve küçük yatırımcılar arasında bazı aracı kuruluşların, yatırım fonlarının faaliyet göstermesi gerektiğini savunmuşlardır. Bu tür yatırım fonları ya halkın hisse senetleri üzerinde özerk bir şekilde kurulabilir ya da sigorta şirketleri ve sosyal sigortalar gibi kurumların bir kolu olarak faaliyet gösterebilirler. İkinci grubu oluşturanlar -ki bunların içinde 1990 yılı başlarında oluşturulan Çekoslovak tezi kayda değerdir- bedava dağıtılan hisse senetleri ve tahvillerle küçük yatırımcıların ne yapacaklarına tamamen kendilerinin karar vermesini savunmaktadırlar.

⁹⁶ Apathy, E- Csillag, I - Hunya, G - Kalman, M - Patali, I- Reti, T.: (Çev. DEMİRKAN, T.): s.18

Çalışanların anonim şirketi tezi ve halkçı kapitalist tez Polonya'daki tartışmalarla aşağı yukarı aynı zamanda Macaristan'da da gündeme gelmiştir. 1990'lı yılların başlarından itibaren her iki ülkede de spontan özelleştirmenin yanı sıra en iyi çözümün ne olacağı üzerine yoğun ideolojik tartışmalar da sürmekteydi. İşletmelerin kurumsal çıkarları ve bireylerin kişisel çıkarları, pratikte bir arada gerçekleştirilemiyordu.

Birleşmenin ardından Demokratik Almanya, devlet hazinesinden maddî tazminatların ödenmesi konusunda diğer ülkelere göre çok daha avantajlı konuma gelmiştir. En son devletleştirme hamlesi 1972 yılında gerçekleşmiş olan Demokratik Almanya'daki işletmeler, diğer ülkelerde ikinci dünya savaşı sonunda devletleştirilen işletmelerle karşılaştırıldığında, devletleştirilen üretim birimlerinin yapısındaki değişim çok daha azdır.

F. SİYASİ DÖNÜŞÜM SONRASI EKONOMİK DURUM VE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

1989 yaz aylarında, Polonya'da, 40 yıllık bir aradan sonra komünist partilerin çoğunlukta olmadığı bir hükümet kurulmuştur. Toplum yapısındaki büyük değişimler ve komünist partisinin kesin yenilgisi gibi nedenlerle 1990 ilkbaharında ordu ve içişleri bakanlığı yönetimi de artık muhalefetin eline geçmiştir. Kasım ve Aralık 1989'dan itibaren ise Demokratik Almanya, Çekoslovakya ve Romanya'da da komünist rejimler yıkılmaya başlamıştır.

Bu süreç, tüm ülkelerde yoğun bir şekilde yaşanmış, ama eski rejim tüm ülkelerde değişik koşul ve biçimlerde yıkılmıştır. 1990'lı yılların başlarında, MDAÜ, totaliter rejim ve güdümlü ekonomiden, demokrasi ve serbest piyasa

ekonomisine hızlı ve geniş kapsamlı bir dönüşümün değişik örneklerine sahne olmuştur.⁹⁷

1989-1990'da yaşanan geçiş sürecinin nasıl olması gerektiği konusunda farklı görüşler ortaya atılmış olmakla birlikte, MDAÜ'de yaşanan değişimlerin biraz apar topar olduğu söylenebilir. Son yıllarda yapılan çalışmalar şok geçişin olumsuz sonuçlarına dikkat çekmektedir.⁹⁸ Buna göre, kurumsallaşmanın gerçekleşmediği ülkelerde, liberal düzenlemeler ve özel mülkiyetin, beklenenlerin gerçekleşmesinde yetersiz kaldığı söylenebilir. Kurumsallaşmadan kastedilen yeni yapılanmalar ve yasal düzenlemeler, değişen ekonomik davranışlardır.

Diğer taraftan, siyasî geçiş sonrasında komünist partilerin aynen veya değişik biçimlerde iktidara geldiği ülkelerde, ekonomik geçiş daha yavaş ve sorunlu olmuştur. Buna karşılık liberalleşmenin gerçekleştiği ülkelerde daha hızlı bir değişim yaşanmıştır. Geçiş sürecinin hızı ve başarısı gibi faktörlerde, ülkelerdeki politik gelişmeler etkili olmuştur. Polonya, Macaristan ve Çekoslavakya'da geçiş süreci özgür ortamda gerçekleşmiş, yeni yönetim yeni kadroları iş başına getirmiştir. Özellikle Çekoslavakya, Berlin duvarının ardından bir bir yıkılan demirperde rejimleri içinde ön plana çıkmıştır. En barışçıl ve özgürlükçü devrim olarak "Kadife Devrim" (velvet revolution) adıyla tüm dünyada duyulmuştur.

Özelleştirme, bir diğer geçiş aşamasıdır. Gerçekte serbest piyasa ve özelleştirme birbirinin parçasıdır. Yeni teşebbüsler piyasaya girerken, aynı

⁹⁷ THOMAS, S. : "The Politics and Economics of Privatization in Central and Eastern Europe", The Columbia Journal of World Business, Spring 1993, s.168-178(170)

⁹⁸ EREN, E.– BİLDİRİCİ, M.: İktisat/İşletme ve Finans, S. 180, Mart 2001, s.80

zamanda kamu teşebbüslerinin el değıştirmesi söz konusudur. Genel olarak, ilk planda özelleştirme perakende ticaret ve küçük firmalarda gerçekleştirilmiştir. Günümüzde, perakende ticaretin büyük kısmı özel sektör tarafından yapılmaktadır. Büyük firmaların özelleştirmesi ise, daha yavaş gerçekleşmiştir.

Macaristan'da daha önceki gelişmelerin bir sonucu olarak diğer sosyalist ülkelerden çok daha hızlı bir şekilde çoğulcu parlamenter demokratik bir gelişme çizgisi hakim olmuştur. Çekoslavakya'da "Kadife Devrim" in ardından devlet kademelerindeki değışiklikler sadece en üst düzeylerde gerçekleşmiştir. Bunun nedeni, 1968'de yaşanan Prag Bahar'ı sonrası uygulanan rejimin sadece siyasî muhalefette değil çağdaş düzeyde uzmanlaşmaya da izin vermemesi olmuştur.

Demokratik Alman Cumhuriyeti'ndeki (DAC) gelişmeler, Almanya'nın birleşmesi nedeniyle çok özel bir durum teşkil etmiştir. Batı Alman siyasî kurumları hem ekonomik ve hem de siyasî platformda Doğu Alman kurumlarının en büyük stratejik öneme sahip bölümlerini "yutmuşlar" ve partileşme bu ülkede Batı Alman partilerinin "ithal edilmesi" anlamına gelmiştir.

Bölge ülkelerinde özel sektöre karşı kararlı bir şekilde cephe alan komünist ideolojinin bölgede iktidar olma olanaklarını yitirmesi ile birlikte özelleştirme, ekonomi politikalarının en temel etkeni haline gelmiştir.

Özelleştirme teorilerinin böylesi güçlenmesinin doğal olarak bir çok nedeni vardır. MDAÜ'de, devletlerin içine düştükleri ekonomik kriz iktidarda değışiklik olmasa bile biriken borçların özelleştirmeler yoluyla ödenmesini eninde sonunda gündeme getirmiştir. 1980'li yılların sonunda Polonya ve Macaristan'ın daha "parti-devlet" döneminde uyguladığı ekonomi politikası

buna örnek teşkil etmektedir. İşletmeler düzeyindeki borçlanmaların hafifletilmesi amacıyla bir nevi borç takası (debt equity- swap) uygulanmıştır. Bu işlem Macaristan'daki spontan özelleştirmenin önemli bir kısmını oluşturmuştur. Kredi açan bankalar alacaklarından vazgeçmelerine karşılık, borçlanan şirketlerde hisse sahibi olmuşlardır. Sosyalist ekonomilerdeki krizlerin en önemli nedenlerinden birisinin, tüm devlet mülkiyetinin neredeyse yüzde yüze ulaşmış olduğu söylenebilir. Bölge ülkeleri için özelleştirme, düşük verimliliğe karşı ilk ağızda akla gelen bir "sihirli değnek" haline gelmiştir.

Son olarak; özelleştirmenin bu derece ön plana çıkmasının ideolojik değil ama pratik bir nedeni de devlet sektörünün üzerinde konuşulması yasak olan bir tabu durumundan çıkmasıyla, bu alan çok büyük servetlerin elde edilebileceği, bu konuda proje sunabilen kişilerin devlet varlığını "kendi özel malı" haline getirebileceği bir alan haline gelmesidir. 1989 yılında Macaristan'da görülen dinamik spontan özelleştirmede bu görüşü desteklemektedir.

Macaristan'da "ön özelleştirme" olarak adlandırılan "küçük özelleştirme" alanında, var olan devlet birimlerinin satın alınması biçiminde değil, özel mülkiyette olan küçük hizmetlerle küçük ticari birimlerin açılmasında önemli gelişmeler olmuştur.

MDAÜ'deki bu özelleştirme tartışmaları, büyük işletmelerin doğrudan halka satışının kısa sürede gerçekleştirilemeyeceği anlaşıldığından, yeniden özelleştirme, küçük veya ön özelleştirme, kitlesel özelleştirme, aktif özelleştirme, çalışanların hissedarlaştırılması, spontan özelleştirme,

yabancılara satış, sektörel özelleştirme gibi ilk kez MDAÜ'de denenen alternatif yöntemler ortaya atılmıştır.⁹⁹

1. YENİDEN ÖZELLEŞTİRME

MDAÜ'de özelleştirme tartışmaları başladığında, ilk akla gelen soru devlet mülkiyetinde olan işletmelerin yeni sahiplerinin kimler olacağıydı. Çünkü devletleştirmeden önceki kayıtlar, yani 40-50 yıl önce tutulan kayıtlar yoktu veya yetersizdi.¹⁰⁰

Yeniden özelleştirme yani devlet mülkiyetindeki kurumların eski sahiplerine geri verilmesine yönelik projeler, tartışmaların ikinci safhasında gündeme gelmiş ve o andan itibaren kararlı bir şekilde ekonomi politikaları tartışmalarının gündem maddesi olmuştur. Bunun bir nedeni yeniden özelleştirmenin akla pek uygun gelmemesi, diğer bir nedeni de bu durumun siyasî anlamda lobi çalışmalarını yürütmek için bireysel çıkarlara fırsat vermesiydi. Devlet mülkiyetindeki müesseselerin eski sahiplerine geri verilmesi, müessesenin büyüklüğünden bağımsız olarak tüm mülkiyetin özelleştirilmesine ilişkin yasal ve hakkaniyet tartışmalarına yol açmaktaydı. Mülkiyetin eski sahiplerine geri verilmesinin pratikte mümkün olmadığı bazı durumlarda, devlet işletmelerinin hisselerinin ya da hazine bonolarının halka dağıtılması gibi telafi edici bazı yöntemler uygulanmıştır. Tüm ülkelerde farklı sorunlarla karşılaşıldığından, hepsine uygulanabilecek tek bir çözüm bulunması da mümkün olmamıştır. Ancak bir çok ülkede özelleştirme

⁹⁹ GUPTA, A.: Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.107; ve Doğu Avrupa'da Özelleştirme, s. 22; EWING, A. - LEE, W.B. - LEEDS, R.: Privatisation in Central and Eastern Europe, The Columbia Journal of World Business, Spring 1993, s.158-167

¹⁰⁰ GUPTA, A.: Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.109

sürecinin yavaşlatılmaması ve geçiş döneminde tartışmaların önlenmesi amacıyla, mülkiyet devri yerine yürütülen ekonomik faaliyetlerin devredilmesi bir çözüm olarak benimsenmiştir.¹⁰¹

Macaristan'da özelleştirme sürecinin, çok yavaş işlemesi nedeniyle biriken toplumsal sabırsızlık da bu sürecin çok çabuk olacağını varsayan tasarımlara bir tepki ve alternatif olarak yeniden özelleştirme sürecine destek verilmiştir.

Çekoslovakya'da Kasım 1990'da yürürlüğe giren yeniden özelleştirme yasası, neden olabileceği toplumsal ve ekonomik sonuçların muhasebesi yapılmadan çıkarılmıştı. 1991 yılının ocak ayında çıkan toprak yasası ise yeniden özelleştirme tekniğinin o ana kadar yürürlükte olan kooperatif üyeliği sistemiyle birleştirilmesini amaçlamaktaydı.

Eski DAC'ın durumu bu alan da istisnayıdı: Batı Almanya Devleti hukukî anlamda DAC'ı hiçbir zaman resmen tanımadığı için, bu ülkede kamu mülkiyetini de tanımamıştır. Federal Almanya devletleştirmelerden zararlı çıkanlara tazminat da ödeyebilecek durumdaydı. Ama tüm bunlara rağmen yeniden özelleştirme süreci Almanya'da bile sıkıntısız bir şekilde gerçekleşmemiştir. Bu ülkede devletin rolü, mülkiyet meselesinden ortaya çıkan gerilimleri azaltmak olmuştur. DAC'ın bir diğer farklılığı da bu ülkede en son devletleştirme hamlesinin 1972'de gerçekleşmiş olmasıdır. Uzun zaman geçmediği için bu tarihte el konulan işletmelerin ve birimlerin eski sahiplerine verilmesi çok daha kolay olmuştur, çünkü bu birimler aktif bir şekilde faaliyete devam etmekteydi ve yapılarında çok ciddi değişiklikler

¹⁰¹ EWING, A.- LEE W. Barbara - LEEDS, Roger: "Privatisation in Central and Eastern Europe", The Columbia Journal of World Business, Spring 1993, s.158-167

olmamıştı. Oysa diğer MDAÜ’de İkinci Dünya Savaşının hemen sonrasında gerçekleştirilen devletleştirmelerde durum böyle değildir.

DAC’ın dışında yeniden özelleştirmede asıl sorun bu sürecin sonuçlarının pek kestirilememesiydi. Bu yönde ilerlenirse özelleştirme çabaları makro düzeyde bakıldığında toplum açısından kolay savunulamayacak boyutlara da ulaşabilecekti.

Devlet mülkiyetindeki işletmelerin, eski sahiplerine iade edilmesinin, özelleştirme sürecini uzatacağı ve bir çok tartışmalara neden olacağı kısa sürede anlaşıldı. Ayrıca gerçek sahiplerin belirlenmesindeki zorluklar, gelecekteki yatırımcıları ve üretim sürecini de olumsuz etkileyecekti. Bazı ülkelerde özelleştirmenin ikinci aşamasında, söz konusu işletmelerin eski sahiplerine iade edilmesi yerine, bu kişilere tazminat ödenmesine karar verilmiştir.

2. KÜÇÜK VEYA ÖN ÖZELLEŞTİRME

Macaristan ve Polonya’da özel girişim süreci aslında yetmişli yılların sonunda başlamıştı, ama daha sonraki yavaşlamanın ardından 1989-1990’da yeniden hızlanmıştır. Girişim özgürlüğünü hukukî olarak düzenleyen ve liberalize eden yasaların etkisi Çekoslovakya ve DAC bölgelerinde 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren kendini göstermeye başlamıştır.

Tüm MDAÜ için şu saptama yapılabilir: Geçiş sürecinde ilk kurulan özel işletmeler, özellikle küçük ticaret ve hizmet sektöründe oluşmuştur. Bu alanlar küçük ve ailenin gücüyle yürütülebilecek girişimlerin oluşturulabilmesi için en uygun alanlar olarak görülmüştür. Ayrıca halkın tüketim talepleri de dikkate alındığında, ne kadar ekonomik zorluk olursa

olsun, bu alanlarda müşterinin sürekli var olacağı gerçeği risk faktörünü azaltmıştır.

Aslında “küçük özelleştirme” sürecinin temelini de bu talep oluşturmuştur. Arada sadece şu fark vardır: Bu yöntemde yaygın şube ağı oluşturmuş devlet işletmeleri parçalanıp satılmış ve özel işletmeler böylece ortaya çıkmıştır. Amacı özellikle parakende sektöründe faaliyet gösteren küçük ölçekli firmaların açık artırma yoluyla özel sektöre satılması olmuştur.¹⁰² Küçük özelleştirme bölgenin Batı şeridinde (Polonya, Çekoslavakya ve Macaristan) başlamış, özellikle Polonya’da başarıya ulaşmıştır. 1990-1993 döneminde Polonya’da 100,000’den fazla mağaza ve diğer küçük işletme özel sektöre devredilmiştir.¹⁰³

Polonya’daki bu gelişmelerin çok parlak sonuçlar vermesinin temel nedeni, daha önce devlet mülkiyetindeki market zincirinin çok zayıf olması nedeniyle, piyasada tüketim koşullarının oldukça ilkel olmasıdır. Geçiş döneminin başlarında hükümet, piyasada mal bolluğunu, hizmeti ve rekabeti yaratabilmek amacıyla sokak tezgahlarında mal satılmasını teşvik etmiştir. Aralık 1990 yılı bir dönüm noktasıdır. Çünkü bu tarihten itibaren büyük kentlerde yeni veya mülkiyet değiştirmiş market ve mağazalar arka arkaya faaliyete başlamışlardır.

Macaristan’da Nemeth hükümetinin gündeme aldığı özelleştirme yasası ile hayata geçirilmeye çalışılan özelleştirme politikası, Slav ülkeleri terminolojisindeki “küçük özelleştirme”ye benzemekteydi. Ama ticaret lobisinin, parlamentodaki çalışmaları, bu yasanın çıkmasını geciktirmiştir.

¹⁰² ÜSTÜNKAYA, F. : s.120

¹⁰³ EWING, A.- LEE, W.B. - LEEDS, R.: s.159

Sonuçta yasa 1990 yılının sonbaharında kabul edilmiş, ama küçük özelleştirme (ön özelleştirme) bir türlü gerçekleştirilememiştir. Ticarî işletmeler varlıklarının bir kısmını şirketlere (daha çok yabancılarla kurdukları ortaklıklara) aktarmışlardır. Ancak Macaristan'da, Polonya'da olduğu gibi piyasada mal sıkıntısı gibi bir durum olmadığından, küçük ticaretin özelleştirilmesini zorlayıcı bir faktör de mevcut değildi. Ayrıca hizmet sektöründe var olan ve iyi kötü işleyen mağaza ve marketler zincirinin, sadece teorik bir nedenle, küçük özel mülkiyetin desteklenmesi amacıyla dağıtılmasının doğru olup olmayacağı da tartışılmaktaydı.

Çekoslovakya'da küçük özelleştirme üzerine kanunun 1990 yılı sonunda yürürlüğe girmesinin ardından, ilk 20 marketin satışı 1991 başlarında gerçekleşmiş ve aynı yıl 20.000 küçük işletmenin de özel sektöre devri gerçekleştirilmiştir.¹⁰⁴

Ön özelleştirme süreci sırasında bazı işletmelerin çalışanlarının diğerlerine göre daha avantajlı duruma gelip gelmeyecekleri konusu Çekoslovakya ve Polonya'da ciddi çatışmalara hatta, siyasî gösterilere neden olmuştur. Siyasî iradenin isteği, yani tam rekabet ortamı yaratılması ve devletin bu işten kazançlı çıkması, işçilerin sosyalizm döneminden miras kalan "mülkiyetin temsili" niyetleriyle çelişmekteydi.

Özellikle sağcı ve popülist siyasî oluşumlar ve siyasî görüşleri ne olursa olsun sosyologlar, küçük özelleştirmenin ulusal orta sınıfların yaratılmasında önemli bir araç olduğunu düşünmekteydiler.

¹⁰⁴ EWING, A. - LEE - W.B. - LEEDS, R.: s.159

MDAÜ ve Eski Sovyetler Birliği'nde 1990-1993 döneminde 200.000 civarında küçük işletme ve hizmet kuruluşu özel sektöre devredilmiştir.¹⁰⁵ Tüm bu gelişmelere rağmen bu yöntemin, Doğu Avrupa'da kamu mülkiyetindeki varlıkların, özel sektöre devredilmesinde en başarılı yöntem olduğunu söylemek mümkün değildir.

Küçük ya da ön özelleştirme genellikle, piyasa ekonomisinin geliştirilmesini hedefleyen hükümetlerin en kolay uyguladıkları yöntemdir.

Küçük özelleştirme yasamayla başlar. Öncelikle, küçük işletmenin tanımı yapılır. Bu tanımlama işletmenin ölçeği (işçi sayısı, şubeleri vb...), değeri (işletme varlıklarının toplam defter değeri) ya da faaliyet gösterdiği sektöre (ticaret, hizmet, vb...) dayalı olarak yapılır. İkinci aşamada küçük işletmelerin, II. Dünya Savaşı sonunda, herhangi bir tazminat ödenmeden mallarına el konmuş olan eski sahiplerin ne olacağına karar verilmelidir. Üçüncü olarak da özelleştirme işlemlerini yürütecek bir aracı atanmalı ve özelleştirme yöntemi belirlenmelidir. Belirlenen yöntem, ülkeden ülkeye farklı şekillerde gerçekleştirilse bile açık artırmayla satış yöntemidir. Açık artırmaya kimlerin davet edileceği, çalışanlara ayrıcalıklar tanınıp tanınmayacağı, yabancıların açık artırmaya katılmasına izin verilip verilmeyeceği konularında farklı uygulamalar mevcuttur. Son olarak da yasama ile, yeni sahipler tarafından işletmenin yönetilmesi konusunda sınırlamalar konabilir. Bunlar daha çok; en az bir yıl boyunca eski yönetim şeklinin uygulanması ya da eski çalışanların belli bir süre boyunca aynı işi yapmaya devam etmelerinin sağlanması şeklindeki sınırlamalardır.

¹⁰⁵ EWING, A.- LEE, W.B. - LEEDS, R : s.159

Küçük işletmelerin satışı için düzenlenen açık artırmalar, merkezî özelleştirme otoritesinin belirleyeceği kurallar çerçevesinde, bölgesel özelleştirme ofisleri tarafından gerçekleştirilir. Açık artırımın yapılacağı yer ve tarih, başlangıçta istenecek fiyat gibi bilgiler özelleştirme ofislerinde ve yerel gazetelerde yer alan reklamlarla halka duyurulur. Açık artırma, çalışanların da katılımının sağlanabilmesi için genellikle cumartesi ya da pazar günleri yapılmıştır. Gerçek satış fiyatı genellikle ilk istenen fiyat olarak gerçekleşmiştir. Ama bazı işletmeler için ilk fiyatın 10 hatta 100 katına ulaştığı da olmuştur. Açık artırmaya çıkarılıp, satılamayan işletmelerin satışa çıkarılan işletmeler içindeki payı %10 civarındadır. Açık artırma ile satılan işletmelere ilişkin ödeme, genellikle %10'u avans ve kalan kısmı tespit edilen süre sonunda (örneğin Çek Cumhuriyeti'nde 90 gün içinde) getirilmek kaydıyla nakit olarak yapılmıştır.

Piyasa ekonomisine geçişte bir çok ülkenin benimsediği bu yönetime ilişkin eleştiriler üç başlık altında toplanabilir.

Mevcut Sahiplerin Satış Konusundaki İsteksizliği

Küçük işletmeler genellikle belediyelerin sorumluluğuna verilmiştir. Ancak kârda olan işletmelerin satılmasında sorunlarla karşılaşmıştır. Bu durumda, satış yerine kiralama bir ara çözüm yöntemi olarak benimsenmiştir.

Açık Artırmaya Katılım Şartları

En azından ilk turda sadece vatandaşların katılımına izin verilir. Fakat özellikle eski Sovyetler Birliğinde vatandaşlığın tespit edilmesi çok da kolay değildir.

Satıştan Sonra İşletmenin durumu

Müşterilerin ve çalışanların korunmasına yönelik bir çok tedbir alınmaktadır. Bunlar genellikle satıştan sonra belli süre işletmenin aynı iş kolunda faaliyetlerine devam etmesi ve işçi çıkarılmasının engellenmesi yönünde getirilen kısıtlamalardır. Bu uygulamaların ortak bir temele oturtulması yönünde girişimler vardır.

3. KİTLESEL ÖZELLEŞTİRME

Özelleştirmeyi hızlandırmanın bir diğer yolunun, çok sayıdaki kamu işletmesinin özel sektöre devredilmesi olacağı düşünülmüştür.¹⁰⁶ Ancak, halk bu hisseleri kendi imkânlarıyla alabilecek mali kaynaklara sahip değildi. Toplumda sermayeye karşı yoğun bir talep vardı ve bu sınırlı ortam içinde karşılıksız sermaye dağıtımını sağlayan bazı yöntemlerle bu sorun giderilmeye çalışılmıştır.¹⁰⁷ Prensipite, kitlesel özelleştirme, üretimin devlet sektöründe yoğunlaştığı MDAÜ ve eski Sovyetler Birliği'ndeki işletmeler için uygun bir yöntemdir.¹⁰⁸ Bu tür bir özelleştirme programını uygulayabileceklerini açıklayan ilk iki ülke Polonya ve Çekoslovakya olmuştur.

Kasım 1989'dan sonra halkı karşılıksız sermaye sahibi yapmanın bir başka biçimi olarak "halkın hissedarlaştırılması" düşüncesi ortaya atıldı. Bu

¹⁰⁶ EWING, A.- LEE, W.B. - LEEDS, R.: s.163

¹⁰⁷ Apathy E. - Csillag I – HUNYA, G. - KALMAN M. – Patali, I- Reti, T. (Çev. DEMİRKAN, T.): s.28

¹⁰⁸ THIEME, J.: s.71

öneri en büyük siyasî desteği Çekoslavakya'da Maliye Bakanı Klaus'tan almıştır.¹⁰⁹ Komünizmin yenilgisinin ardından birçok batılı gözlemci de biriken toplumsal servetin halk arasında dağıtılmasının doğru olduğunu savunmuştur. Bu yöntemde, satışa sunulan hisse senetlerini alacak maddi kaynağı olmayan halka, kupon "voçer" dağıtılması fikri ortaya atılmıştır. Böylece satışa çıkarılacak işletmelerin değerlerinin tespit edilmesi ve hisse senetlerinin fiyatının belirlenmesine gerek kalmayacak, toplumsal servetin adaletli ve hızlı bir şekilde "bireyselleştirilmesi" sağlanmış olacaktır. Ancak uygulama sırasında bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Kimlere ve ne oranda tahvil dağıtılacağı konusunda esas kriterleri belirlemek kolay değildi. Ayrıca halkın devlet mülkiyetini oluşturan bu toplumsal servetin hissedarı olmaya ne derece istekli olduğu bilinmemekteydi. Tabii en önemlisi yöntemin özelleştirmenin en önemli amaçlarından biri olan verimliliğin artırılmasında etkili olup olamayacağı konusundaki endişelerdi. Yeni sahiplerin teknoloji transferi ya da modern işletme yöntemleri konusunda know-how'a sermaye yatırımı yapabilmeleri, yeni pazarlara giriş olanakları bulmaları pek mümkün görünmemekteydi.¹¹⁰ Özetle, teknik açıdan mülkiyet ve şirket yönetimi konusunda sorunlar ortaya çıkmıştır. Dolaysız mülkiyet, özelleştirilen şirketlerin hisselerine doğrudan sahip olmak, dolaylı mülkiyet ise genellikle yatırım fonları gibi araçlar yoluyla edinilen mülkiyet hakkı anlamındadır.

Ama tüm bunların da ötesinde en zor konu, kuponların hangi formüllerle işletmelere hisse olarak yansıtılacağına tespit edilmesine karar

¹⁰⁹ APATHY, E. – CSILLAG, I. - HUNYA G. –KALMAN, M. -PATALI I. – RETI, T. (Çev. DEMİRKAN, T.): s.28

¹¹⁰ EWING, A.; LEE, W.B. ve LEEDS, R. : s.163

verilmesidir.¹¹¹ Eğer bu kuponlara başka alanlarda da geçerli olabilme olanağı verilmeyecekse, hisse senedi borsasında aktif olarak faaliyet göstermek istemeyen kişiler için bu olay çok cazip olmayacaktır. Eğer verilecekse o zaman da karşımıza başka bir sorun çıkacaktır: Bu durumda patlama riskini de içeren bir enflasyonist baskı unsuru oluşturacaktır. Yani; kuponlar özelleştirme problemini sadece görünüşte çözebilecektir, çünkü talep tarafı sadece kağıt üzerinde artacaktır. Aslında bu gelişme ile özelleştirilmesi planlanan işletmeler ve özelleştirilmesi düşünülen çok sayıdaki işletmeye karşı görece az olan girişim ve yatırım arasındaki darboğaz aşılmış olmayacaktır. Macaristan dışında diğer bölge ülkelerinde, talep açısından karşılaşılan bir diğer sorun da devlet işletmelerinin satılması işleminde yabancı sermayenin sıkı bir şekilde denetim altına alınması ve yabancı sermayeye fazla hareket imkânı tanınmamasıdır.

Eşit miktara dayalı dağıtım aslında sosyal adalet kriterlerini de tam anlamıyla yerine getirmemektedir; çünkü bu durumda, vatandaş gerekli bilgilere sahip olmadığı için, iyi veya kötü çalışan işletmelerin hissesine tamamen şans eseri sahip olmuştur. Böylece kuponların, aracı kurumlar yönetilmesi sırasında halkı hayal kırıklığına uğratmıştır. Üstelik bir bilgi eksikliği nedeniyle zararda olan bir işletmenin hisse senedine sahip olan biriyle, iyi durumdaki bir işletmenin hissesine sahip olan biri arasında kupon getirisi bakımından büyük farklar ortaya çıkmıştır.¹¹²

¹¹¹ FRYDMAN, R. ve RAPACZYNSKI, A.: Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, S.27-28

¹¹² HANCOCK, M. D. and LOGUE, J. : "Privatization in Russia: Phases and Effects, (by SUPYAN, B. V.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s.14

Her ülkenin uyguladığı yöntem özelleştirilecek mülkiyete, katılımcılara ve mülkiyetle ilgili belgelere göre değişiklikler göstermiştir. Tüm ülkelerde özelleştirme konusunda, liderlik ve sorumluluk merkezî idareye verilmiş ve program hukuksal bir süreç olarak başlamıştır.

Kitlesel özelleştirme yöntemi başta Polonya ve Romanya olmak üzere bazı ülkelerde, devlet kontrolünde olan yatırım fonlarının kamu bankaları aracılığı ile, karşılıksız hisse olarak dağıtılması şeklinde uygulanmıştır.¹¹³ Böylece, kamu kuruluşlarının yönetimi yatırım fonlarının kontrolüne girmiştir. Ama bu kuruluşların yatırım fonlarının kontrolünde yönetilmesi de, deneyimli yönetici açığının kapatılmasını sağlayamamıştır.

Halkın hissedarlaştırılması konusunda, farklı ülkelerin önemli ölçüde farklı koşullara sahip olduğu da bir gerçektir. Bir çok ülkede kuponlar, işletmelerin hisseleriyle ya da yatırım fonlarıyla değiştirilmiştir. Oluşturulan yatırım fonları işletmelerin tamamına ya da hisselerine sahip olabilir. Litvanya'da da başlangıçta, doğrudan alım yöntemi benimsenmiş ancak, daha sonraları yatırım fonlarına da izin verilmiştir. Hisselerin dağıtımında, Litvanya'da %5'lik bir zorunlu avans ödemesi ve isteğe bağlı final ödemesi yapılırken; Romanya, Polonya ve kuponların satın alındığı Çekoslovakya'da sadece kuponlar kullanılmıştır. Çekoslovakya'da kuponlar Ekim 1991'den itibaren halka dağıtmaya başlanmış. Halka dağıtılan kuponlar ancak 1993 yılı ilkbaharında hisse senedine dönüştürülmüştür.¹¹⁴ Çekoslovakya'da,

¹¹³ AKYÜZ, Y. : "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 8

¹¹⁴ AKYÜZ, Y. "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, : United

kuponlara sahip olanlar kendi seçtikleri işletmelerin hisselerine doğrudan yatırım yapabilmelerine rağmen sistem Yatırım Özelleştirme Fonu üzerine kurulmuştur.¹¹⁵ Burada söz edilen her üç ülkede de halk yatırım yapmak istedikleri işletmeleri kendileri seçme ve satış için düzenlenen ihalelere katılma hakkına sahipti. Ayrıca, aracı fonlara yatırım yapmayı da seçebilirlerdi. Bu fonların idaresinden sorumlu kurumlar da, halkın katıldığı ihalelere katılmıştır. Çekoslovakya ve Romanya'da hisse fiyatlarının piyasada oluşan arz ve talebe göre belirlenebilmesi için, birden fazla tur düzenlemiştir.¹¹⁶ Tüm hisselerin satışı gerçekleşinceye kadar ihale yenilenmiştir. Romanya ve Polonya'da halka, herbir yatırım fonunun mülkiyetini ifade eden bir belgenin dağıtılması planlanmıştır. Böylece halkın ayırım yapılmaksızın, her bir yatırım fonu üzerinde aynı haklara sahip olması sağlanmıştır.

Çekoslovakya'da kuponların satılabildiği bir ikincil piyasa oluşmuştu. İkincil piyasada fiyatlar, kuponların yazılı değeri üzerine bir miktar prim eklenerek oluşturulmuştur. Litvanya'da ise mülkiyet haklarının değişiminde ortaya çıkan karaborsa nedeniyle, kuponların el değiştirmesi yasaklanmıştır. Sadece yatırım fonları üzerinden bankalar aracılığı ile kuponların satılmasına izin verilmiştir.

Romanya'da hisseleri halka dağıtılan beş Özel Mülkiyet Fonu'nun herbiri, büyük işletme hisselerinin %30'una sahipti. Bu işletmelerin kalan %70'inin diğer yöntemlerle özelleştirilmesi planlanmıştır. Polonya'daki sistem

Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 7

¹¹⁵ EWING, A.; LEE, W.B. ve LEEDS, R.: s.164

¹¹⁶ THIEME, J.: s.76

ise tam ortadaydı. 20-30 kadar Ulusal Yatırım Fonu portföyü, özelleştirilecek işletmelerin hisselerinden oluşmaktaydı. Her bir fona, 10-20 kadar işletmenin %33 hissesi ve diğer işletmelerin %2-3 kadar hissesi tahsis edilmiştir.¹¹⁷

Polonya'da yatırım fonu hisselerini öncelikle Polonya vatandaşları satın alabilmiş, daha sonra bu kişiler sahip oldukları hisseleri istedikleri herhangi bir kişiye satmışlardır.¹¹⁸ 1992 yılında, kitlesel özelleştirme modeli, Çekoslavakya, Litvanya, Polonya ve Romanya'da yasalaşarak, uygulanmaya başlamıştır. Temmuz 1993'de Rusya'da halka kupon dağıtım yöntemiyle özelleştirmenin ilk etabı tamamlanmış ve 40 milyon Rus vatandaşı, özelleştirilmesi planlanan 29.000 işletmeden, 19.000'ine ortak olmuştur.¹¹⁹ Benzer yöntemler, Estonya ve eski Rusya'dan ayrılan diğer ülkelerde de uygulanmıştır. Sadece Litvanya'da kuponlar, mülkiyete dönüştürülmüş ve Mayıs 1992'ye kadar lojmanların %34'ü, 1.200 küçük işletme ve 400 büyük işletmenin çoğunluk hisselerinin özel sektöre devri tamamlanmıştır. Çekoslavakya'da Mayıs/Haziran 1992'de gerçekleştirilen ilk aşamada 1.491 işletmenin özelleştirilmesi için ihaleye çıkmıştır. Halk kuponlarını, ne zaman, hangi ihalede ve hangi işletmelerin hisselerini almak için kullanacağına kendisi karar vermiştir. Haziran 1993'de tamamlanan 5. tur sonunda halka dağıtılan kuponların sadece %7.7'si kullanılmamıştır. 1993

¹¹⁷ EWING, A.; LEE, W.B. ve LEEDS, R.: s.164

¹¹⁸ THIEME, J.: s.77

¹¹⁹ NOVGOROD, N. : "Privatising Russia's Farms, Sowing the Seeds", The Economist, 18th -24th June 1994, s.35-36; HANCOCK, M. D. and LOGUE, J. : "Privatization in Russia: Phases and Effects, (by SUPYAN, B. V.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 16

yılı Haziran ayına kadar, Çekoslavakya'daki özelleştirmelerin %61.4'ü kupon yöntemiyle gerçekleştirilmiştir.¹²⁰

Macaristan'da iktisatçıların bir bölümü devletin iç borçlanmasının teminatının, devlet mülkiyeti olduğunu savunmuş ve "halkın hissedarlaştırılması" yöntemi ile özelleştirmenin bu iki olguyu "karşı karşıya" getireceğini öne sürmüştür.

Rusya'da da orta ve büyük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesinde kitlesel özelleştirme yöntemi kullanılmıştır. Kupo dağıtım yöntemi, özelleştirilen firmanın yöneticilerine ve çalışanlarına yarar sağlamıştır. Bu kişiler kendilerine dağıtılmış olan kuponları, hisse senedine dönüştürmüşlerdir. Rusya'da yatırım fonları kurulmuş, ancak bir fonun özelleştirilen şirketin hisse senetlerinin %10'undan fazlasını elinde tutması yasaklanmıştır. Rusya'da bu yöntemle özelleştirmenin ekonomik hedeflerine ulaşılamamıştır.¹²¹

4. AKTİF ÖZELLEŞTİRME

Macaristan'daki devlet uygulamalarında kullanılan literatürden hareket ederek devlet kurumlarının "yukarıdan aşağıya" kararname uygulayarak gündeme getirdiği ve gerçekleştirdiği özelleştirmeye "aktif özelleştirme" adı verilmiştir. Bu uygulama özellikle DAC'ın devlet işletmelerinin özelleştirilmesinde gündeme gelmiş ve Polonya'da Mazowiecki Hükümetinin

¹²⁰ GUPTA, A. : Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.111

¹²¹ THIEME, J.: s.80

faaliyetlerine ilk başladığı dönemde hükümet programında önemli bir yer işgal etmiştir.

Macaristan'da 1989-1990 spontan özelleştirme döneminde ve daha sonra "aktif özelleştirme" yöntemleriyle cazip işyerlerinin önemli bir kısmı devlet elinden özel mülkiyete devredilmiştir. Diğer eski sosyalist ülkelerde özelleştirme bu boyuta daha ulaşamamıştır.

Polonya'da "aktif" (veya İngiliz usulü) özelleştirme daha sonra iki nedenle geri plana itilmiştir. Bu nedenlerden biri yabancı yatırımlara karşı bürokratik engeller nedeniyle satılığa çıkarılan değerlere karşı talebin az olması; ikincisi ise özelleştirmeyi yürütmek üzere oluşturulan hükümet organlarının devlet mülkiyetindeki işletmeleri özelleştirme piyasasına sürmede yetersiz kalmalarıydı. Yeterli ve aktif çalışabilen bir borsa yoktu ve mevcut koşullarda da olamazdı; böylesine büyük ve önemli bir işin gerçekleştirilebilmesi için boyutları çok büyük bir kurumun oluşturulması gerekliydi. Üstelik bu durum, kısa bir süre içinde yolsuzluklar yuvasına dönüşebilirdi. Devlet mülkiyetindeki işletmeler, halkın ihtiyaçlarını ve talebini karşılamada yetersiz kaldığında, karaborsanın ortaya çıkışını engellemeyebilmek için, devletin bu sektörlerden çekilmesi ve özel sektörün süratle işlerini devralmasına izin verilmiştir.¹²² Hatta devlet kendi sorumluluğunda olan bazı üretim ve hizmet faaliyetlerini özel sektöre yaptırtmaya başlamıştır.

DAC birleşmenin ardından dünyanın en ileri hukuk sistemlerinden birini alıp aynen uygulamak gibi avantajlı bir konuma girmiştir. Böylece diğer sosyalist ülkelerin zaman kayıpları ve deneme yanılmaların getirdiği gereksiz

¹²² GUPTA, A. : Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.112

giderler yaşanmamıştır. Ayrıca, Doğu Alman bölgelerindeki işletmeler Batı Alman sermayesinin talebini de karşılamışlardır.

Alman kamuoyu tüm bunlara rağmen özelleştirmenin yavaş işlemesi nedeniyle oldukça huzursuz olmuştur. Doğu Almanya işletmeleri, 1990'da gerçekleşen Alman para birliğinin ardından gerçek bir şok durumu yaşamış ve olağanüstü bir rekabetle karşı karşıya kalmışlardır. Bu işletmelerin önemli bir kısmı finansman sıkıntısı çekmekteydiler. Bu nedenle sorunlu olan mülki yapının getirdiği problemleri de dahil edersek, bu işletmelerin satılmasının sanıldığı kadar kolay olmadığı çabucak anlaşılmıştır. Ama bu sürecin yavaşlığının en önemli faktörü burada da merkezîyetçilik faktörü idi.

Almanya'da özelleştirmenin, merkezî olmasına karar verilmiştir. Bunun temel nedeni, DAC'daki işletme idaresinde faaliyet gösteren personel 1989 yılına kadar bilgi ve uzmanlığa göre değil, ideolojik kriterlere göre seçildiğinden, "spontan" özelleştirmeyi Macaristan'daki işletme idaresi düzeyinde gerçekleştirebilecek durumda değildi.

MDAÜ'nin tümünde sadece "İngiliz tipi" ya da diğer deyişle "aktif özelleştirme" ile bir yere varılamayacağı anlaşılmışsa da bu yöntem tamamen devre dışı bırakılmamıştır. MDAÜ'nin tümünde yerel düzeyde süren özelleştirme merkezî olarak kontrol altında tutulmuştur.

Macaristan ve Almanya'nın Doğu bölgesinde, 1991 başlarında ve daha sonraları da Polonya'da, artık işletmelerin satılmasının ve devlet varlığının muhasebesinin tek bir kurumun çatısı altında yapılamayacağı anlaşılmıştır.

5. ÇALIŞANLARIN HİSSEDARLAŞTIRILMASI

Çalışanların hissedarlaştırılması yöntemi “sosyalizmi anımsatan” önerilerin gerçekleşme koşullarının gündemde olduğu dönemde ortaya çıkmış olmakla birlikte, 1989’un ikinci yarısındaki siyasî gelişmeler sonucunda tekrar ön plana çıkmıştır.¹²³ 1989 yılı sonbaharında ortaya çıkan siyasî durumda bu tezin dayanacağı sağlam bir temel olmasına rağmen uzun siyasî mücadeleler sırasında yavaş yavaş önemini yitirmiştir.

Polonya’daki yasaya göre çalışanlar, özelleştirilecek olan işletmeye ait hisselerin, en fazla %20’sini düşük fiyat üzerinden satın alabileceklerdi.¹²⁴ Bu %20’lik oran diğer ülkelerde de uygulanmıştır. Çalışanların hissedarlaştırılması yönteminin ideolojik açıdan geçmişte avantajları vurgulanırken, yavaş yavaş dezavantajları da ortaya çıkmıştır. Ortaya atılan en önemli karşı tez, görüşlere göre; bir işletmenin çalışanlarının, o işletme üzerinde diğer vatandaşlardan neden daha fazla hakkı olduğunun sorgulanmasıydı. Bu anlamda halkın hissedarlaşması yöntemi, daha önceki işletmenin çalışanlarının hissedarlaşması yöntemine duyulan mantıksal tepki olarak ortaya çıkmıştır. Her iki tezin de ortak noktası devlet mülkiyetinin karşılıksız dağıtılmasını öngörmesidir.

Polonya’da yukarıdan gelen kararnamelerle gerçekleştirilen ilk beş özelleştirmede, genel olarak %20’nin çok altında oranlarda çalışanların hissedarlaştırılması gerçekleşmiştir. Macaristan ve Yugoslavya’da da çalışanların hisse sahibi yapılması konusunda pratik adımlar atılmıştır. Macaristan’da çalışanlara vergi ve kredi ayrıcalığı sağlanarak, çalıştıkları

¹²³ FRYDMAN, R. ve RAPACZYNSKI, A.: Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s. 25-26

¹²⁴ APATHY, E. – CSILLAG, I. – HUNYA, G. – KALMAN, M. – PATALI, I. – RETI, T. (Çev. DEMİRKAN, T.): s.31

kuruluşun hisselerine sahip olma şansı yaratılmıştır.¹²⁵ Ayrıca, Macaristan'daki düzenlemede bu yöntemin uygulanabilmesi için çalışanların asgari ¼'ünün başvurması ve kuruluş hisselerinin %40'ını satın almaları şartı getirilmiştir.

Yugoslavya'da daha önceki dönemlerin reformlarının mirası olarak işletme konseylerinin pratikte mülkiyet işlevini de yüklenmesinin kökleri gerçekte hem ekonominin yapısında ve hem de endüstri ilişkilerindeki tarafların bilincinde oldukça netti. Bu nedenle, bu ülkede çalışanların hissedarlaşması özel bir öneme sahipti. Bu noktada yanıt bulunması gereken soru şuydu: Bu karmaşık mülkiyet sisteminden daha sağlıklı, yani mülkiyetin hukukî temelini, mülkiyetle birlikte olması gereken maddi sorumlulukla birbirine bağlayabilecek bir sisteme nasıl geçilebilirdi? Macaristan'da spontan özelleştirme aslında bu ikileme çözüm bulmayı amaçlıyordu. Yugoslavya'da da, çalışanların bireysel mülkiyet hakkını ön plana çıkaran bir ara kademenin, bir geçiş döneminin yaşanması gerekmiştir. Markoviç hükümetinin çalışanların mülk sahibi olmasını, ücret sistemi ile birleştirmeye çalışan denemesi, bu sorunun çözümüne yönelikti. Ancak, özellikle özelleştirmeye karşı duyarlı ve açık olan Hırvatistan ve Slovanya'da, iktidarın yeni sahipleri olan siyasî elitler, Markoviç'in tezine karşı çıkıp, yeniden özelleştirme ve başka yöntemleri tercih ederek, kendilerine siyasî bir dayanak yaratmak istemişlerdir. Ayrıca, Yugoslavya'da farklı yöntemler izlemek isteyen liderler tarafından, değişik özelleştirme yöntemlerinin kombinasyonları geliştirilmiştir.

¹²⁵ ÜSTÜNKAYA, F.: s.120

6. SPONTAN ÖZELLEŞTİRME

İŞletmelerin kendi girişimleriyle başlattıkları dönüşüm ve devlet işletmeleri mülkiyetindeki kaynakların özel sektöre yönelmesi, devlet sektörünün ve özel sektörün yan yana bulunduğu her alanda karşımıza çıkmaktadır. Merkezî iktidar sermaye transferlerinin hepsini kontrol edebilecek durumda değildi.

Aslında burada iki farklı alternatiften bahsetmek faydalı olacaktır. Bunların ilkinde, özelleştirme kapsamına alınan şirketlerin mülkiyeti ve yönetim sorumluluğu, tamamıyla ya da kısmen çalışanlara devredilmektedir. Bu yöntem sayesinde küçük ve orta ölçekli bağımsız firmaların kurulması sağlanmıştır. Diğerinde yani yöneticilere satış alternatifinde ise, şirketin içinde bulunduğu durumun iyileştirilebilmesi için dışarıdan deneyimli yöneticilerin gelip yardım etmesi istenmektedir.

MDAÜ'de özelleştirmenin bir an evvel tamamlanması için eski çalışanlara ve yöneticilere başvuru olan bu yöntem, devleti parazit gibi içten içe kemiren kamu iktisadî teşebbüslerinden bir an önce kurtulmak için yeni bir araç olmuştur. Doğu Avrupa'da Haziran 1993'e kadar gerçekleştirilen her altı özelleştirmeden birinde yukarıda bahse konu iki alternatiften biri başarıyla uygulanmıştır. Çalışanların hissedarlaştırılması alternatifi benimsendiğinde, toplam talebin %93'ü şirket çalışanlarından, sadece %7'si şirket dışından gelmiştir. Diğer alternatifte ise %74'ü dışarıdan yoğun olarak Batı Almanya'dan, %26'sı da yerli yöneticilerden gelmiştir.¹²⁶

Macaristan, Çekoslovakya ve Polonya'da spontan özelleştirme çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Macaristan'da 1990 yılı başlarında transferin

¹²⁶ GUPTA, A. : Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.110

büyüklüğüne göre devlet onayı olması zorunluluğu getirilmiştir. Yasal alt yapının diğer ülkelere göre daha iyi olduğu Macaristan'da bile, bu zorunluluktan kaçınmanın çeşitli yolları vardı. Yasaların çok daha yetersiz olduğu diğer ülkelerde, merkezî denetimden kurtulmak çok daha kolay olmuştur.

Çekoslovakya'da, işletmelerin çalışanlara satışı, personelin maddi durumu ve birikimleri yeterli olmadığı için çok başarılı olamamıştır. Polonya'da işçiler birikimlerinin %30-40'ını özelleştirilecek işletmelerin hisselerini almak için harcamaya hazır olmalarına rağmen, toplam varlıkların sadece %2.4-3.4'lük kısmını devralmışlardır.¹²⁷ Üstelik yeni yöneticiler, piyasa ekonomisi hakkında çok fazla bilgi sahibi olmadıklarından çoğu işletme kısa sürede eski yönetim şekline geri dönmüştür. Tecrübesizlik, ekonomik ve politik durumun, özellikle COMECON'un dağılmasının ardından giderek kötüleşmesi ve Rusya'nın bölünmesi işçilerin devraldığı bir çok orta ve küçük ölçekli işletmenin iflas etmesine neden olmuştur.

Spontan özelleştirme yöntemi sermaye piyasasında gerçekten hareketlenme sağlamıştır. Macaristan'daki yasal düzenlemeler, giderek artan kaynak sıkıntısına çözüm olarak işletme yöneticilerinin dış kaynaklardan sermaye sağlamalarına olanak sağlıyordu. Çünkü daha önceki dönemlerde çıkarılan yasalarla yaratılan "status quo", işletme yöneticilerine işletme sahibi gibi davranabilme hakkı vermektedir.

Spontan özelleştirme sadece belirli bir gruba sermayeye sahip olma hakkı tanıdığı için, kontrol edilemeyen ve istismara neden olacak gelişmelerle sonuçlanabilirdi. Üstelik spontan özelleştirme ile sermayeye

¹²⁷ GUPTA, A. : Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.110

sahip olacak grup, daha önceki dönemin parti ve devlet yapısı içinde ayrıcalıklı olan kesim olacaktı. Bu MDAÜ'de gerçekleştirilecek özelleştirmenin, sermayenin tabana yayılması, dağıtılacak olan devlet varlıklarından herkesin eşit olarak yararlanması konusunun bir kenara bırakılması anlamına geliyordu. Ayrıca, işletmelerden sorumlu olacak toplum, zaten dağıtılacak olan varlıkları işletme bilgisine de sahip değildi. Bu aşamada, özelleştirmenin uzun vadede ekonomik verimliliği artırıp artıramayacağı konusu sorgulanmıştır.

Ayrıca, Çekoslavakya ve Polonya'nın deneyimleri, spontan özelleştirmenin engellenmesi nedeniyle yabancı sermayenin ülkeye gelişinin geciktiği ve ortak şirketler kurulamadığını göstermektedir. Bu nedenle, ekonomi politikasının görevi, spontan özelleştirmeyi engellemek değil, denetlenebilmesi gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak olmalıydı.

7. SEKTÖREL ÖZELLEŞTİRME

Sektörel özelleştirme, küçük özelleştirme ve kitlesel özelleştirme yöntemlerine göre daha yavaş sonuçlanmasına rağmen, Doğu Avrupa'da kabul gören bir diğer özelleştirme yöntemidir. Bu yöntemde amaç, büyük bir işletme grubuna aynı anda yoğunlaşmış, aynı sektördeki her bir işletme için ayrı ayrı uğraşmak yerine, hepsinin bir defada özelleştirilmesinin sağlanabilmesidir. Bu yöntemde ekonomik etkinliğin artırılması ve rekabetin güçlendirilmesine de sektörel bazda yaklaşılmaktadır.

Böylece özelleştirme konusunda çalışan uzmanlar, her bir endüstri dalı için, o ülkede geçerli olan piyasa dinamikleri ve finansman ihtiyaçlarını bir bütün olarak değerlendirecek ve elde edilen sonuçlar söz konusu sektörde

faaliyet gösteren tüm orta ve büyük ölçekli işletmelerin özelleştirilmesinde kullanılacaktır. Tüm MDAÜ'de, özelleştirme konusunda yetişmiş eleman sıkıntısı olduğu dikkate alındığında, bu yöntem özelleştirmenin daha az sayıda uzmanla gerçekleştirilebilmesine imkân verecektir.

Sektörel özelleştirme öncelikle, belirli bir sektörde özelleştirme kapsamına alınacak firmaların belirlenmesiyle başlar. Bu veri tabanı hükümete, özelleştirmenin daha iyi gerçekleştirilebilmesi için detaylı bilgi sağlar. Özelleştirme kapsamına alınan işletmeler arasında bir sıralama yapılır, özelleştirmeden önce yeniden yapılandırılması gereken işletmeler belirlenir. Sektörde kapasite fazlası olduğu tespit edilmişse, hangi işletmelerin öncelikle kapatılması gerektiğine karar verilir.

Sektörel özelleştirmenin uygulanmasına temel oluşturan konular araştırılıp, açıklanırken, gerçekleştirilecek özelleştirmeler için hem alıcıları hem de satıcıları teşvik eden bir rekabet ortamı yaratılmış olur.

Personel sayısı ve üretim kapasitesi bakımından daha büyük işletmeler açısından sektörel özelleştirme yöntemi, hükümetlerin, özelleştirme sürecinde sektör hakkında detaylı bilgi edinmesine olanak sağlar. Uzmanların sektör genelinde topladığı bilgilerin oluşturduğu veri tabanı, özelleştirme konusunda karar verecek olan resmî makamlar tarafından, özellikle uluslararası düzenlemeler ya da rekabeti etkileyen konularda karar verilirken dikkate alınır. Oluşturulan veri tabanı ayrıca, yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekmek için açılacak kampanyalarda da kullanılabilir.

1991-2000 döneminde 20 sektörel özelleştirme programının başlatıldığı Polonya, bu yöntemin etkinliğinin denenmesinde bölge ülkeleri arasında en

fazla deneyime sahip olan ülkedir.¹²⁸ Sektör seçildiğinde, Özelleştirme Bakanlığı yetkilileri tarafından, yapılması gereken işleri özetleyen bir plan hazırlanmış, daha sonra seçilen yabancı firmalar, ihaleye davet edilmişlerdir.

Özelleştirme Bakanlığı, Polonya'da sektörel özelleştirme sürecinde yapılacak işleri ayrı ayrı yürütülen, fakat birbiriyle ilişki üç proje halinde yürütmüştür.¹²⁹ Önce, sektörün tam olarak anlaşılabilmesi için, sektörde ulusal rekabet ve işletme performansını etkileyen işlevsel, teknolojik ve mali faktörler belirlenmiştir. Bu incelemenin amacı, rekabet gücünü artırmak için benimsenecek stratejinin belirlenmesi ve değişik olasılıklar altında sektörün gelecekteki performansının tahmin edilebilmesi için, endüstrinin güçlü ve zayıf olduğu noktaların tespit edilmesidir. Bu aşamada üzerinde durulan konular; yurtiçi ve yurtdışı sektörel rekabetin tanımlanması ve belirlenen özelleştirme hedeflerine ulaşabilmek için bir hareket planı oluşturulmasıdır.

İlk proje ile eş zamanlı olarak yürütülen ikinci proje, her bir işletmenin işlevsel ve finansal olarak güçlü ve zayıf olduğu alanların tespit edilebilmesi için yapılan araştırmadır. Bu analiz ilk aşamada, işletmenin mukayeseli olarak rekabet gücünü ve özelleştirme potansiyelini belirlemede bir temel oluşturmaktadır. Tüm işletmeler için bu inceleme tamamlandıktan sonra, işletmeler arasında, özelleştirmeye yatkınlık derecesi dikkate alınarak ve hangi yöntemle özelleştirilmeleri gerektiği de belirtilerek, bir sıralama yapılır. Bazıları derhal özelleştirilmesi gerekenler arasında, bazıları ise yeniden yapılanmayı takiben özelleştirilmeleri gerekenler arasında yer alabilecektir. Bu iki proje, sektörün büyüklüğüne ve karmaşıklığına bağlı olarak ortalama 3-4 ay içinde tamamlanabilir. Bazı durumlarda, sektör araştırması

¹²⁸ EWING, A.; LEE, W.B. ve LEEDS, R.: s.166

¹²⁹ EWING, A.; LEE, W.B. ve LEEDS, R.: s.166

sonuçlandırıldığında, bireysel özelleştirme işlemlerinin de tamamlandığı görülmüştür.

Üçüncü proje, seçilen özelleştirme yöntemine göre işlemlerin hazırlanması yani özelleştirmenin yönetimine yönelik çalışmalardır. İşletmelerin uluslararası standartlarda değerlendirilmesi, tanıtım broşürlerinin hazırlanması, ihaleye katılacak yatırımcıların tespit edilmesi, müzakerelerin yürütülmesi ve anlaşmanın sonuçlandırılması bu aşamada gerçekleştirilen faaliyetlerdir. Bu aşamanın tamamlanması için gereken süre, doğrudan sektördeki işletme sayısına, yatırımcıların bu sektöre ve özellikle işletmelere gösterdikleri ilgiye ve her bir işlemin karmaşıklığına bağlıdır.

Bu yöntem de diğer alternatiflerden daha başarılı olamadı. En cazip olan işletmeler kısa sürede özelleştirilmiştir. Ancak, bu programın bir parçası olduğu için herhangi bir işletmenin özelleştirmesi olması gerekenden daha hızlı gerçekleştirilememiştir.

Polonya'da, hazırlanan bir çok endüstriyel program çerçevesinde, 500'den fazla şirket ele alınmış olmasına rağmen, programın başladığı 1991 yılı sonuna kadar sadece 5 işletmenin özelleştirmesi tamamlanabilmiştir.¹³⁰

8. YABANCILARA SATIŞ

Devlet mülkiyetindeki işletmelerin yabancılara satılmasına karşı görüşler olmakla birlikte, yabancı sermaye, teknoloji transferi ve gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden yararlanmanın, MDAÜ'de özelleştirmenin başarılı

¹³⁰ EWING, A.; LEE, W.B. ve LEEDS, R.: s.167

olabilmesi için vazgeçilmez unsurlar olduğu bir gerçektir. Ancak, bölgede gerçekleştirilen özelleştirmenin amacı, gelişmiş Batı Avrupa ülkelerinden çok farklıdır. Doğu Avrupa’da temel amaç ulusal ekonominin yeniden yapılandırılması değil, özel mülkiyete dayalı yeni bir serbest piyasa ekonomisine geçmektir.¹³¹ Serbest piyasa ekonomisine geçiş döneminde bulunan MDAÜ’nin yabancı sermaye yatırımlarına yönelmelerinin en temel nedeni, dış ticaret ve kalkınma arasındaki doğru orantılı ilişki olmuştur. Geçiş döneminde, yabancı sermaye yatırımlarında yaşanan önemli artış, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yüksek büyüme oranlarına ulaşılabilmesi için, yabancı sermayenin önemli bir araç olarak görüldüğünü göstermektedir.¹³² Özelleştirme yoluyla yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesinde, çoğunlukla devlet mülkiyetinde olan ve özelleştirme kapsamına alınan firmaların hisse senetlerinin yabancı firmalar tarafından satın alınmasına izin verilmesi yöntemi uygulanmaktadır. Prag ve Bratislava’da, yabancı yatırımların araştırılması için devlet eliyle bürolar kurulmuş; yabancılarla ortak yatırımlara izin verilmiş ve bazı işletmelerde yabancılara %100 mülkiyet hakkı tanınmıştır. Başlangıçta yabancı yatırımcıları çekebilmek için, kurumlar vergisi muafiyeti, vergi oranlarında indirim gibi bazı özendirici tedbirler alınmıştır. Fakat daha sonra, bu ayrıcalıklar kaldırılmıştır. Yabancılar özelleştirme planlarına ortak olmaya, ihalelere katılmaya ve ortaklıklar kurmaya teşvik edilmiştir.

¹³¹ FRYDMAN, R. ve RAPACZYNSKI, A.: Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.21-24

¹³² KARABALIK, Hakan : “Orta Avrupa Ülkelerinde Yabancı Sermaye Yatırımları ve Özelleştirme”, <<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan98/orta.htm> > p.3

1990 öncesi Batılı ülkeler eski Doğu Blok'u ülkelerinde yatırım yapmaya pek istekli değillerdi. Toplam yabancı yatırımın sadece %6 olduğu Polonya, Macaristan, Çekoslovakya, Rusya ve Doğu Almanya bu durumdan rahatsızdı. İkili ve çok taraflı anlaşmalar yoluyla sağlanan batılı kamu finansmanı politik konulara ekonomik konulardan daha fazla önem vermiştir.

Polonya, Macaristan, Çek ve Slovak Cumhuriyetleri'nde özelleştirme ve yabancı sermaye yatırımları arasında belirgin bir ilişki görülmektedir. Bu ülkelerde 1994 yılından itibaren özelleştirme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte, yabancı sermaye yatırımlarında da önemli oranda artış olmuştur.¹³³

MDAÜ arasında Polonya geçiş dönemi güçlüklerini atlatan ve önemli oranda yabancı sermayeyi çekmeyi başaran ilk bölge ülkesi olmasına rağmen, Macaristan son dönemde uyguladığı etkin politikaların da etkisiyle bölgede yabancı sermayenin en fazla yöneldiği ülke olmuştur. Bölge ülkelerinden sadece Slovakya'da, ekonomik gelişme ve başarılı özelleştirme programına rağmen, yabancı sermaye girişinde önemli bir artış gerçekleştirilememiştir. Bu durum yalnızca politik istikrarsızlıktan değil, ülkede iç piyasanın yetersizliğinden de kaynaklanmaktadır.

MDAÜ'ne 1991-94 döneminde, özelleştirme kapsamında 8.5 milyar dolar yabancı sermaye yatırımı gerçekleştirilmiştir. Bu tutar, bölgeye gelen toplam yabancı sermayenin % 48,5'ini oluşturmaktadır. Bu rakam yabancı sermayenin önemli oranda özelleştirilen firmalara yöneldiğini göstermektedir.

Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere 1995 yılı itibariyle Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya'da özelleştirme gelirlerinde önemli bir

artış gerçekleşmiştir. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunan bu ülkelerde özelleştirme sürecinin de sona ermeye başladığı 1996'dan itibaren özelleştirme gelirleri düşmeye başlamıştır. Bununla birlikte, yabancı sermaye girişleri devam etmiştir.

Tablo-4 Yabancı Sermaye Akımları ve Özelleştirme Gelirleri

(1993-96 / Milyon \$)

	1993	1994	1995	1996
<u>Cek Cumhuriyeti</u>				
Yabancı Sermaye	568	862	2.562	1.428
Özelleştirme Gelirleri	-	1.077	1.205	944
<u>Macaristan</u>				
Yabancı Sermaye	2.339	1.146	4.453	1.983
Özelleştirme Gelirleri	1.842	1.017	3.813	880
<u>Polonya</u>				

¹³³ KARABALIK, Hakan : “Orta Avrupa Ülkelerinde Yabancı Sermaye Yatırımları ve Özelleştirme”, <<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan98/orta.htm> > p.3

Yabancı Sermaye	580	542	1.134	2.741
Özelleştirme Gelirleri	734	642	1.516	495

Kaynak: Financial Market Trends, March 1997

G. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ'DE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

1994 yılı MDAÜ açısından, özelleştirme sürecinin tamamen veya bir döneminin tamamlandığı yıl olmuştur. Ülkelerin çoğunluğunda sonuçta özelleştirme yöntemi olarak “hazine kuponuna dayalı büyük ölçekli özelleştirme” yöntemi tercih edilmiştir. Ancak bu yöntem, Batı Avrupa ülkelerindeki uygulamalardan biraz farklı olmuştur. Kamu kuruluşları, sermaye şirketi haline getirildikten sonra belli yüzdeleri çalışanlarına ya da yöneticilere devredilmiş, kalan hisseler ise halka satılmış veya kupon karşılığında halka devredilmiştir.¹³⁴ Sadece özel sermaye birikiminin sorun olmadığı Almanya’da, hisse senedi yoluyla değil “haraç-mezat” satış yolu tercih edilmişti ve sonuçta bu süreci ilk olarak tamamlayan ülke olmuştur. Demokratik Almanya’nın devlet işletmelerinin özelleştirmesini sağlamak amacıyla kurulan Kayyum Kurumu (Treuhandsanstalt), 31 Aralık 1994’de işlevini tamamlamıştır. 1990 yılında Demokratik Almanya’nın toplam dört milyon insanın çalıştığı onyed binin üzerinde işletmesini satmak amacıyla kurulan Treuhandsanstalt, bir kısmına 1 Marklık sembolik tutarlarla da olsa, sonuçta 100 işletme dışında tüm işletmeleri özelleştirmiştir.

MDAÜ'lerinden biri olmasa da Doğu Avrupa ile güçlü bölgesel ilişkileri olan Rusya'da, özelleştirme programı Haziran 1992'de yetkili makamlarca onaylanmış ve özelleştirme sürecinin ilk aşaması Temmuz 1993 itibarıyla tamamlanmıştır. Tarihin en büyük kuponlu özelleştirmesi olan bu süreçte iki yıl içinde neredeyse 150 milyon vatandaş, kişi başına 10.000 ruble'lik kupon (Rusya'da kullanılan terim ile Voçer) sahibi olmuştur.¹³⁵ Resmî rakamlara göre Rusya'da bugün 40 milyon vatandaş hisse senedi sahibi haline gelirken, yaklaşık 1 milyon insan da doğrudan girişimçiliğe başlamıştır. Rusya vatandaşları Voçer'lerini kullanarak devlet işletmelerinin % 70'inin, yaklaşık 14 bin işletmedeki hisse senetlerinin çoğunluğunu satın almışlardır. Rusya'da ikinci aşama özelleştirme programının en belirgin özelliği, yabancı sermayeyi teşvik ederek ülkeye para transferini sağlamak ve ekonomik etkinliği artırmak

olmuştur. Böylece birinci aşama karşılıksız kupon aşaması, ikinci aşama ise para aşaması olmuştur.

Rusya'da gerçekleştirilen özelleştirme programının ikinci aşamasının genel özellikleri:

- Gerçek fiyatların belirlenmesi ve para getirecek kurumların özelleştirilmesi;

¹³⁴ KARLUK, R. : s. 154.

¹³⁵ HANCOCK, M. D. and LOGUE, J. : "Privatization in Russia: Phases and Effects, (by SUPYAN, B. V.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 16 ve s.20

- Özelleştirme gelirlerinin %51'inin özelleştirilen kurumlara ve gerçekleştirilmesi gereken yatırımlara ayrılmış, kalan ise federal ve bölgesel otorilere ayrılmıştır;
- Kamu kurumlarının arsaları da özelleştirme kapsamına alınmıştır;
- Haberleşme, kamu hizmetleri, alkol üretimi, uzay programı ve askeri tesislerin, özelleştirme başlangıcından itibaren üç yıllık dönem boyunca, %51'lik hissesinin özelleştirme kapsamı dışında tutularak, kamuda kalması

olarak sıralanabilir.

Özelleştirme programının ikinci aşamasına yönelik olarak hazırlanan kanunun, hissedarların haklarının korunmasına ağırlık verileceği ilan edilmiş olmasına rağmen, yine ekonomik amaçlara öncelik verilmiştir.

Rusya'da gerçekleştirilen özelleştirmenin sayısal sonuçları oldukça etkileyicidir. 1997 sonuna kadar yaklaşık 130.000 kamu işletmesi özelleştirilmiştir. Bunların 20.000 tanesi binlerce işçi çalıştıran büyük işletmelerdir. Özellikle hizmet sektöründe, küçük özelleştirme olarak bilinen yeni özel girişimler %70'den fazladır. Özelleştirilen işletmelerde, etkin sermayenin %60'ı ve işgücünün %70'i kullanılarak yapılan üretim, gayri safi milli hasılanın %75'ini oluşturmaktaydı. 1997 yılı ortalarına kadar 2.560 yeni ticarî banka kurulmuştur.¹³⁶ Özellikle perakende ticaret, danışmalık hizmeti, tamir, inşaat ve gıda sektöründe milyonlarca küçük özel şirket kurulmuştur.

¹³⁶ HANCOCK, M. D. - LOGUE, J. : "Privatization in Russia: Phases and Effects, (by SUPYAN, B. V.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 20

Çarpıcı sayısal verilere rağmen Rusya’da özelleştirme programının parasal aşama olarak adlandırılan 1994 sonrası da, çok olumlu sonuçlarla tamamlanamamıştır. Bu aşamada ekonomik verimliliği artırmak amacıyla, yabancı yatırımcılara ve stratejik sahiplere ulaşılması hedeflenmiştir. 1994-95 dönemindeki özelleştirmeler çoğunlukla sermaye şirketi kurulması şeklinde gerçekleşmiştir. Yabancı yatırımcıların bir şirkette sahip olabileceği hisse oranı %15 ile sınırlı tutulmuştur. Ancak, siyasî istikrarsızlık, yasal düzenlemelerin bir türlü tamamlanamaması, yüksek enflasyon ve tekrarlayan ekonomik krizler özelleştirmeyi yavaşlatmış, yabancı yatırımların beklenen düzeyde gerçekleşmesini engellemiştir.¹³⁷

Sosyal açıdan, tüm yurttaşların özelleştirilen işletmelerin hisselerine sahip olması sağlandığından, tarafsız ve eşit dağılım amacına ulaşılmıştır. Ancak sosyal adaletin sağlandığı söylenemez. Halka seçim hakkı verilmeksizin, işletmeler üzerinde mülkiyet hakkına sahip olma şansı tanınmış, ama ne yazık ki kârlı olacağı ön görülen işletmelerin hisselerinin toplandığı yatırım fonları, elitler arasında paylaştırılmıştır. Ayrıca, çoğu yatırım fonu çok kısa bir süre içinde tasfiye edilmiştir. Böylece gelir dağılımındaki eşitsizlik artmıştır.

Batı Avrupa’da çok başarılı ve örnek bir çalışma olarak tanınan Çek Cumhuriyeti Özelleştirmesi de devlet kuponunu temel almış ve 1992’de başlamıştır. Çek Cumhuriyeti’nde yaşanan özelleştirme sürecinde, yaklaşık 5,5 milyar Dolarlık hisse senedi devlet tarafından kuponlar karşılığında

¹³⁷ HANCOCK, M. D. - LOGUE, J. : “Privatization in Russia: Phases and Effects, (by SUPYAN, B. V.)”, Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 22

satışa çıkarılmıştır.¹³⁸ Bu durumda, 10.5 milyon Çek vatandaşının yaklaşık %70'i hisse senedi sahibi olmuştur. Devletin elinde kalan işletmelerin de, yabancı sermaye için ayrılan, işletmeler gibi ihale usulüyle satılması planlanmıştır.

Çek Cumhuriyeti'nde özelleştirme süreci, yasal düzenlemeler ve geri dönüşü olmayan kredi sorunlarının giderilmesi için gösterilen çabalar takdirle karşılanmakta, ancak azınlıklara yönelik ayrımcılığı ortadan kaldırma konusunda daha fazla çaba sarfedilmesi istenmektedir.

Slovak Cumhuriyetinde kuponlu özelleştirmenin ikinci dönemi Eylül 1994'de başlamıştır. Slovakya vatandaşları satışa sunulan 319 işletmenin ve son zamanlarda çok moda olan yatırım-finans firmalarının hisse senetlerinden kendilerine uygun düşenleri seçmişlerdir. Ancak, seçimlerden sonra kurulan hükümetin özelleştirmenin hukukî temellerini tartışmaya açması, bu sürecin yavaşlamasına neden olmuştur.

Macaristan'da, özel sektörün geliştirilebilmesinin önündeki engellerin kaldırılması yönündeki ilk girişimler 1981'de başlamıştır. Devlet işletmeleri 1986'dan itibaren hızla devlet idaresinden uzaklaşma sürecine girmişlerdir. Mülkiyet reformu Macaristan'da da "kapitalist" şirket yapılanmalarının yeniden gündeme getirilmesi ile başlamış, ancak şirket biçimleri, bir otomatik olarak yerleştirilemediğinden, mülkiyet reformu konusundaki tartışmalar çok uzun sürmüştür. Mülkiyet reformu tartışmalarında iki ana akımdan birincisi, işletmeler (işletme yöneticileri) tarafından teşvik edilen spontan dönüşüm¹³⁹

¹³⁸ APATHY, E. – CSILLAG, I. – HUNYA, G. – KALMAN, M. – PATALI, I. – RETI, T. (Çev. DEMİRKAN, T.) : s.10

¹³⁹ Bkz. İkinci Bölüm F.2. Spontan Özelleştirme, s. 103

(daha sonra spontan özelleştirme) girişimleri; diğeri ise yukarıdan aşağıya devletin organize ettiği aktif özelleştirmelerdir.¹⁴⁰

Macaristan'da 1989'da onaylanan şirket ve yatırım yasaları sonrasında ortak şirketlerin sayısında belirgin bir artış olmuştur. Buna rağmen sermaye piyasaları ve bankacılık sektörü de çok gelişmiş durumda değildir. Bu durumda hükümet, Doğu Almanya'nın benimsediği doğrudan satış yöntemini benimsemiştir. Ancak Macaristan'da ne satış işlemini çabucak gerçekleştirebilecek Treuhandanstalt gibi tecrübeli bir bir kayyum kurumu, ne de halkın satışa çıkarılan kamu kurumlarını alacak yeterli birikimi olmadığından daha yavaş ve yabancı sermayeye bağımlı bir özelleştirme programı gerçekleştirilmiştir.

Yasal düzenlemelerin çok önceden yapılmış olması Macaristan'a yabancı yatırımcılar açısından, diğer MDAÜ arasında önemli avantaj sağlamıştır. 1990'ların başında yabancı yatırımlar, yabancı para rezervlerini ciddi şekilde artırmıştır. 1988-1992 yılları arasında 4.9 milyar dolar seviyesinde olan toplam yabancı sermaye girişi 1992-1995 yılları arasında yaklaşık 11 milyar ABD Doları'na ulaşmıştır.¹⁴¹ Yabancı sermaye ile kurulan ortaklıklar, (i) özellikle otomotiv sektöründe hem ihracatı hem de girdilerin dışarıdan tedarik edilmesi nedeniyle ithalatı artırmıştır; (ii) gıda sektörü gibi diğer bazı sektörlerde ise iç pazarda rekabet yaratmıştır; (iii) telekomünikasyon ve ulaştırma gibi sektörlerde de yoğun teknoloji transferi yaşanmıştır. Ancak, yabancı sermaye ile ortak kurulan ortaklıklar ihracatta hedef Pazar olarak Batı'ya yöneldiğinden, Doğu'daki Pazar imkânları

¹⁴⁰ Bkz. İkinci Bölüm F.4 Aktif Özelleştirme, s. 98

¹⁴¹ ÜSTÜNKAYA, F.:s.119

değerlendirilememiş ama AB'ye üyelik sürecini hızlandırmıştır.¹⁴² Yabancı yatırımcılar başlangıçta, kârlı birkaç kamu kurumunu devralmış olmakla birlikte, daha sonraki aşamalarda eski işletmelere yatırım yapmak yerine, daha risksiz ve masrafsız olan yerli özel sektör ile ortak yatırımlar oluşturarak yeni tesislerin kurulmasını ya da küçük özel sektör yatırımlarını tercih etmişlerdir. Bu durumda kamu kurumlarının büyük çoğunluğu yine devletin elinde kalmıştır. 1990'lı yıllarda Macaristan'da da, diğer MDAÜ'de olduğu gibi 1930'da yaşanan Büyük Ekonomik Kriz'den beri ilk kez gayri sâfi milli hasıla, sanayi üretimi ve milli gelir seviyesinde önemli düşümler yaşanmış; işsizlik artmıştır. 1994 seçimlerinde Macar Sosyalist İşçi Partisi, emeklilerin, kamu çalışanlarının ve işçilerin oylarıyla iktidara gelmiştir. Ancak seçimden sonra, seçim söylevlerinde verilen sözler tutulmadığı gibi, hükümet harcamalarında, sosyal hizmetler ve endüstriye sağlanan teşviklerde kısıtlamaya gidilmiş ve vergiler artırılmış olduğundan halkın tepkisiyle karşılaşmışlardır. Son olarak, yeni hükümetin Eylül 1994'de hazırlamış olduğu yeni özelleştirme yasasında da özelleştirmenin nakit satış yöntemiyle yapılması gerektiği belirtilmiştir.

Macaristan'da 1995-1996 yıllarında elde edilen özelleştirme gelirlerinin desteğiyle yeni sosyalist hükümet, IMF ile yapılan standby anlaşması uyarınca sosyal harcamalarda kısıntıya gitmeden, bütçe açıklarını ve hazine üzerinde ağır bir yük oluşturan devlet yardımlarını azaltabilmiştir.

Mayıs 1998'de, ekonomik büyümenin hızlandırılacağı, vergilerin indirileceği ve toplumsal refahın iyileştirileceği, hukuk ve düzene öncelik verileceği söylevleriyle oy toplayan liberal konservatif partiler (Viktor Orban

¹⁴² HANCOCK, M. D. and LOGUE, J. : "Foreign Direct Investment and Privatization Policy: Causes and Consequences of Hungary's Route to Capitalism (by BARTLETT, D.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s.147

başkanlığında Hungary Civic Party) parlamentoya girmeyi başarmış ve daha sonra konservatif halkçı parti (Independent Smallholders' Party) ile birleşerek bir koalisyon hükümeti oluşturmuşlardır.¹⁴³

Macaristan'da, merkez sağ hükümetler 21. yüzyılın başında AB'ye üyelik için gerçekleştirilmesi gereken ekonomik ve politik kriterlerle birlikte, seçilebilmek için verdikleri sözleri de yerine getirmeye çalışmaktalar. Eğer başarılı olurlarsa, MDAÜ arasında, geçiş döneminde izledikleri farklı rotanın başarısını da ispatlamış olacaklardır.

Polonya'da 1989'da bir serbestleşme girişimi olarak bürokratların, genellikle kendi görevleriyle ilgili olarak özel işletme kurmalarına izin verilmiştir.¹⁴⁴ Ancak üst düzey bürokratlar bu imkânı işletmelerin kârını artırmak amacıyla değil, kendi çıkarları için kullanmışlardır. Sonuçta "Nomenklatura Privatization" olarak tanımlanan bu girişim, sosyal ve ekonomik problemlere çözüm getirmediği gibi, rüşvet ve yolsuzlara da zemin hazırlamıştır.

Polonya'da IMF, Dünya Bankası ve bir çok batılı danışman tarafından hazırlanan ve şok terapi olarak adlandırılan reform programı Ocak 1990'dan itibaren uygulamaya konmuştur. İç ve dış ticaretin istikrarlı bir şekilde serbestleştirilmesi kamu kurumlarının özelleştirilmesi ve sosyal güvenlik sisteminin kurulmasını öngörmekte olan bu programın uygulanması sonucunda, enflasyonun artması, halkın birikimlerinin erimesi ve maaşlara

¹⁴³ HANCOCK, M. D. - LOGUE, J. : "Foreign Direct Investment and Privatization Policy: Causes and Consequences of Hungary's Route to Capitalism (by BARTLETT, D.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s.152

¹⁴⁴ FRYDMAN, R. - RAPACZYNSKI, A. : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.12

devlet müdahalesinin ortadan kaldırılmasıyla yaşam standardı %30 düşmüştür. Bu durumda halkın sermaye piyasalarına yatırım yapacak gücü de kalmamıştır.¹⁴⁵ Ayrıca, halkın çoğunluğunun yaşam koşullarını ciddi bir şekilde zorlaştıran ve liderlerin halkı pusuya düşürmeye çalıştığı izlenimini yaratan şok terapi programına karşı ortaya çıkan tepkiler, politik istikrarsızlığa da yol açmıştır. Bu tepkiler sonucunda, 1990 yazında kısmen rafa kaldırılmış, hükümet kısa dönemli çözümlere yönelmiş ve değişimin otoriter bir politik sistem içinde daha kolay gerçekleştirileceği görüşü doğmuştur.

Polonya'nın içinde bulunduğu ekonomik ve politik istikrarsızlık, yabancı yatırımcıların ilgisini de azalttığından özelleştirme programı kapsamında sadece, özel girişimciler tarafından küçük hizmet işletmeleri kurulabilmiştir. Polonya'da gerçekleştirilen reformların en belirgin özelliği, yeniden özelleştirme sürecindeki kamu müesseselerinin eski sahiplerine iadesi olmuştur (re-privatization).¹⁴⁶

Polonya'da özelleştirmenin, kamu işletmelerine ait hisselerin kupon karşılığı çalışanlara devredilmesi şeklinde gerçekleştirileceği yönündeki beklentilerin aksine, hükümetin 1980'lerde İngiltere'de gerçekleştirilen özelleştirme modelini örnek alarak hazırladığı kanun taslağı, bu işletmelerin hisselerinin yeni kurulan Warsaw sermaye piyasasında satışını öngörmekteydi. Ancak, ortaya çıkan tepkiler sonucunda hazırlanan kanun taslağına:

¹⁴⁵ HANCOCK, M. D. - LOGUE, J. : "Democracy and Privatization in Poland, (by CANNON, L. S.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 120

¹⁴⁶ VALL, den M.: Privatization and Regulatory Change in Poland, s.89

- Özelleştirmeye hazırlanan kamu kurumlarının şirketleştirilmesi sırasında, işçi sendikalarının ortadan kaldırılmaması;
- Şirketleşen kurumların yönetim kurullarında, işçi temsilcileri içinde bir kaç üyelik ayrılması;
- Çalışanların şirket hisselerine daha düşük fiyatlarla ya da karşılıksız olarak sahip olabilmesi;
- İleride kupon yöntemiyle özelleştirme uygulamalarının gerçekleştirilmesine olanak sağlanması;

şeklinde hükümler eklenmiştir. Ancak hükümet, özelleştirme konusunda halk desteğini kaybetmiş ve yaşanan olumsuzluklar Leh Walesa'nın taraftar toplamasına neden olmuştur.

Yeniden hazırlanan özelleştirme kanunu 1990 yazında onaylanmış ve Ulusal Yatırım Fonu kurulmuştur. Hükümet bu program kapsamında 20 fon oluşturmayı ve 600 orta ölçekli işletmenin hisselerini bu fonlar altında toplamayı planlamıştır. Fonların yönetimine, batılı danışmalar atanmıştır. Bu program kapsamında 27 milyon Polonyalı'nın kupon sahibi olması planlanmıştır.¹⁴⁷ Ancak halk diğer ülkelerle karşılaştırıldığında, sahip olduğu hisseleri yetersiz bulmuştur. Ayrıca halkın yatırım seçenekleri arasında karar verme şansı da kalmamıştır.

1992 sonlarından beri Polonya'da son derece sıcak tartışmalarla hep gündemin birinci maddesi olarak kalan kitleysel özelleştirme sürecinin son engelleri nihayet Aralık 1993'te ortadan kaldırılmıştır. Böylece, 1990 yılında

¹⁴⁷ HANCOCK, M. D. - LOGUE, J. : "Democracy and Privization in Poland, (by CANNON, L. S.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 122

hazırlanan Ulusal Yatırım Fonu programı sonunda uygulamaya konmuştur. Yatırım fonlarının oluşturulması ve yönetiminde devletin etkin müdahalesi söz konusu olduğundan hükümet, yönetim kurullarına kendi taraftarlarını atama şansını elde etmiştir. Bu program halka kitlesel özelleştirme olarak tanıtılmış olmasına rağmen, halkın elindeki kuponları çabucak satması yönünde baskı yapılmıştır. Fon ve banka yöneticileri ve yönetim kurulu üyeleri de bu kuponları indirimli fiyatlarla almışlardır. Hükümet güven uyandıran bir özelleştirme politikası uygulamak yerine, kamu şirketlerini bir ana şirket altında toplamak suretiyle, bu şirketleri kontrolü altında tutmaya devam etmeyi tercih etmiştir. Bu konuda hazırlanan yasal düzenlemelerde bir çok konu amaçlı olarak kapsam dışı bırakılmıştır. Örneğin, her bir sektörde kaç ana firma kurulacağı, bu sektördeki işletmelerden hangilerinin ana firmaya bağlanacağı ve hisselerin nasıl paylaştırılacağı gibi hususlara değinilmemiştir. Buradaki amaç, politik olarak tercih edilen gruplara ve üst düzey bürokratlara menfaat sağlamaktır. Oysa resmî açıklamalarda yasal düzenlemelerin, kamu işletmelerinin hızlı bir şekilde yeniden yapılandırılarak, özelleştirmeye hazırlanması amacıyla yapıldığı beyan edilmiştir. Bu çerçevede belirlenen 440 devlet işletmesinin, 1995'te özelleştirilmesi planlanmış olmasına rağmen, bu hedef gerçekleştirilememiştir.

Polonya'da Eylül 1997 seçimlerinin ardından, özelleştirme yeniden önem kazanmıştır. 1990-1991 döneminde halkın desteğini kazanmak için çıkarılan erken emeklilik yasası nedeniyle emekli maaşlarının ödenmesi ciddi bir problem haline gelmiştir.

Polonya'nın yeniden yapılanmasının başarısı, büyük ölçüde yeni kurulan özel işletmeler ile özelleştirilen küçük ve orta ölçekli işletmelerden kaynaklanmıştır. Büyük ölçekli ağır sanayi işletmeleri ise hâlâ devlete aittir.

Tarım sübvansiyonlarını yönetecek sorumlu bir kurum oluşturulamaması, medyadan sorumlu kuruluştaki yolsuzluk suçlamaları, başta çelik endüstrisi olmak üzere gereğinden fazla yapılan devlet yardımları da Varşova'nın siciline gölge düşürmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, MDAÜ'de değişim ve özelleştirme sürecinin başlangıcındaki ümitler ve iyimserlik, iki yıldan daha kısa bir süre içinde yerini hayal kırıklığı ve kötümserliğe bırakmıştır. Kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi, başlangıçta planlanandan çok daha yavaş ve sıkıntı olmuştur.

Eski planlı ekonomiler bir bütün olarak ele alındığında, 1989-1993 döneminde, yurtiçi üretim, %33, sanayii malları üretimi %40 azalmıştı. Bazı istisnalar olmakla birlikte, ekonomik dönüşümden önce %2'den daha düşük olan işsizlik oranı, 1993 itibarıyla Batı Avrupa'daki trendi izleyerek çift haneli rakamlara yükselmiştir.¹⁴⁸

Süreç tam olarak sonuçlanmamış olmasına rağmen, tüm ekonomilerde, özellikle az sayıda personel çalıştıran hizmet sektöründe geniş çaplı küçük özelleştirmeler gerçekleştirilmiştir. Bu özelleştirmelerde ihale yöntemi de kullanılmış olmakla birlikte, daha çok yönetici ve çalışanlara satış şeklinde gerçekleştirilmiştir. Bir çok ülkede devlet üretme çiftlikleri ve tarımsal kooperatifler özelleştirilmiştir.¹⁴⁹

¹⁴⁸ AKYÜZ, Y.: "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 4

¹⁴⁹ AKYÜZ, Y.: "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations

H. MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME SÜRECİNDE KARŞILAŞILAN PROBLEMLER

Eski komünist toplumlarda özelleştirme sürecinde karşılaşılan en önemli problem, 1991 yılında Polonya’da Mülkiyet Değişiminden Sorumlu Bakan Janusz Lawandowski’nin “özelleştirme, hiç kimsenin sahiplenmediği ve değerini bilmediği işletmelerin, parası olmayan alıcılara satılmasıdır” sözleriyle ifade edilmiştir.¹⁵⁰

Doğu Avrupa’da, ekonominin çok büyük bir kısmında egemen olan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi için, geleneksel yöntemlerin dışında, yeni bazı yöntemler bulunması gerekmiştir. Sermaye piyasaları yeterince derinleşmemiş olduğundan ve halkın elinde özelleştirilecek kuruluşların hisselerine yatırım yapabileceği yeterli sermaye birikimi bulunmadığından, yaratıcı olunması bir zorunluluk haline gelmiştir.

MDAÜ’de kitlesel, hızlı ve spontan özelleştirmeden elde edilen gelirler, beklentilerin çok altında olmuştur. Bu toplumlarda özelleştirme ekonomik değişimin bir simgesi haline gelmiş olsa da, sonuçları çok göz alıcı olmamıştır. Söz konusu ülkelerde gerçekleştirilen özelleştirmelerin, ne hükümet gelirleri, ne işletme yönetimi, ne de sosyal adalet açısından olumlu etkileri çok belirgin değildir. Özelleştirmenin kaynak dağılımında etkinliği artırabilmesi için, kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasına yönelik ekonomik ve politik reformlarla birlikte gerçekleştirilmesi gereklidir.

Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 6

¹⁵⁰ GUPTA, A.: s.113

Özelleştirme'de başarı daima, makroekonomik reform, hukukî reform, iktisadî düzenlemelerin reformu ya da mali reform programı gibi daha geniş bir reform programının başarıyla uygulanması sonucunda sağlanır.

Özelleştirmenin yapılabilmesi için, gerekli siyasî desteğe ihtiyaç duyulmaktadır.¹⁵¹ Dolayısıyla, siyasî açıdan zamanlamanın sorunlara neden olabileceği yaşanan deneyimlerden çıkarılmaktadır. Örneğin, Polonya'da özelleştirme fikri ilk kez 1986 yılında ortaya atılmış ancak, özelleştirme çalışmaları 1990 yılında başlatılabilmiş ve bu ilk ivmenin kaybedilmesinden sonra mülkiyetin toplumun geniş kitlelerine yayılmasını sağlayacak özelleştirme programları bile toplumun muhalefeti ile karşılaşmıştır. Nitekim, özelleştirme konusundaki siyasî tartışmalar Slovenya'da süreci yavaşlatırken, Bulgaristan'da tamamen durma noktasına getirmiştir.

Özelleştirmenin hızı ve zamanlaması, sürecin en önemli unsurlarından birisidir ve mükemmelliğinden ya da elde edilecek gelirlerden daha önemli bir husus haline gelmiştir. Nitekim, bütçe gelirlerini de temel hedef olarak kabul eden Polonya, Macaristan gibi ülkelerde özelleştirme gelirleri bütçe gelirlerinin %0.5'ini aşmamıştır

MDAÜ'de gerçekleştirilen özelleştirme programı sonucunda, ister doğrudan ister ihale yöntemi ile olsun satışlardan elde edilen gelirler, beklentilerle karşılaştırıldığında çok az olmuştur. Kupon yöntemiyle gerçekleştirilen kitlesel özelleştirmenin de kaynak dağılımındaki adaletsizlikleri düzelterek, işletme yönetimini güçlendirdiği söylenemez. Üstelik bu eski kamu kuruluşlarının mülkiyeti komünist dönemde rüşvet ve yolsuzluk iddialarıyla görevden alınan eski bürokratlara ya da suçlulara

¹⁵¹ LEEDS, R. : s.42

devredilmiştir. Küçük özelleştirmenin sonuçları başarılı olmakla birlikte, büyük çaplı özelleştirmelerde, halkın alım gücünün yetersizliği, etkin kurumların, sermaye piyasalarının ve yasal düzenlemelerin yapılmamış olması ve kamu varlıklarının değerlerinin belirlenememesi nedeniyle bir çok engelle karşılaşılmıştır.¹⁵² Kitlesele özelleştirme sonucunda da Doğu Almanya, Batı Almanya'dan transfer edilen para sayesinde diğer MDAÜ'den daha şanslı konumda olmuştur. Diğer tüm ülkelerde, özel birikimler yetersiz kalmıştır. Doğu Avrupa'daki kamu kuruluşlarının bu piyasalarda hemen hemen tekel durumunda oldukları gözönüne alındığında, özelleştirmenin piyasalara tek başına rekabeti getiremeyeceği bilinen bir gerçektir. Bu nedenle, rekabet kanunları ve tekelleşmeye karşı yasal düzenlemelerin de belli bir zaman dilimi dahilinde ve mümkün olan en kısa sürede yapılması gerekmiştir.

Ayrıca Doğu Avrupa'daki kamu kuruluşlarının, bu piyasalarda hemen hemen tekel durumunda oldukları dikkate alındığında, tek başına özelleştirmenin piyasalarda rekabeti sağlayamayacağı bir gerçektir. Bu nedenle, rekabet kanunları ve tekelleşmeye karşı hukukî düzenlemelerin de mümkün olan en kısa sürede yapılması gerekmektedir.¹⁵³

Özelleştirme toplumdaki siyasî yapıyı ve toplumsal gruplar arasındaki güç ilişkilerini değiştirecektir. Bu nedenle bu gruplar arasında, özelleştirme sonrası ortaya çıkacak yeni dengeler üzerinde görüş birliğinin sağlamış

¹⁵² AKYÜZ, Y.: "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 7-8

¹⁵³ HANCOCK, M. D. - LOGUE, J. : "Democracy and Privatization in Poland (by CANNON, L.S.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 130

olması gerekmektedir. Özelleştirme programına toplumsal destek ancak bu şekilde sağlanabilecektir.

Büyük ölçekli kamu işletmelerinin özelleştirilmesinde karşılaşılan toplumsal güven ve destek problemi ise, yurttaşların özelleştirme programının amacı, sonuçları, bu süreçte kendilerine düşen görevler konusunda bilgilendirilmeleriyle çözülebilir.¹⁵⁴ Adalet, kamu varlıklarının, alım gücünden bağımsız olarak halka eşit bir şekilde dağıtılmasını; şirket yönetimi ise, işletmenin yeni sahipler tarafından etkin bir şekilde kontrol edilmesini gerektirir. Halkın kendi birimlerini riske atmaksızın, çoğunlukla karşılıksız kupon yöntemi ile elde ettiği mülkiyet sonucu ortaya çıkan bu hakkı etkin bir şekilde kullanma eğiliminde olması beklenemez.

Bu konudaki en kolay çözüm, kamu varlıklarının yabancılara satılması ve böylece, fon kaynaklarına ilişkin şüpheleri ortadan kaldırarak adaletli bir şekilde işletme yönetiminin deneyimli yöneticilere devredilmesidir. Mülkiyet haklarındaki belirsizlik ve iş güvencesinin ortadan kalkması, işletmelerin gelecekle ilgili taahhütler vermesini zorlaştırmış ve yöneticileri sadece kısa vadeli kararlar almaya itmiştir. Bu nedenle de bir çok işletme, işletme maliyetlerini ve sorumluluklarını bir tarafa bırakarak, mevcut mal varlıklarıyla ayakta kalmaya çalışmaktadır.

Ayrıca, politikaların iyi belirlenememiş ya da yetersiz olması nedeniyle sağlanamayan ekonomik ve politik istikrar nedeniyle, muhtemel yatırımcılar kaçırılmıştır. Yerli yatırımcılar, piyasa ekonomisi gereği alınması gereken riskleri otomatik olarak alma eğilimine girmemiş ve gelecekte kârlı olabileceklerine ihtimal vermediklerinden kendi birikimlerini ortaya koymak

¹⁵⁴ LEEDS, R.: s.45

istememişlerdir. Yabancılar da, kendilerini yerel kurallar ve kültüre yakınlaştırmak için uzun zaman harcamışlar ve bu ülkelere dikkatli yaklaşmışlardır. Değerlendirme süreci de çok uzun zaman almıştır. Bir çok kamu işletmesine ait kayıtlar bulunamadığından ya da zaten tutulmamış olduğundan, işletmelerin gerçek değerinin belirlenmesi çok zor ve zaman alıcı bir işlem olmuştur. Üstelik değerlendirmeler, hatalı ve taraflı olmuştur. Örneğin, 1990'da Gorbachev hükümeti, Sovyetler Birliği'ndeki bütün pırlanta üretimini, beş yıllığına, 1 milyar dolar karşılığında De Beers'e vermeyi teklif etmiştir.¹⁵⁵ Oysa, Rusya'daki pırlanta üretiminin gerçek değerinin bu rakamın beş katı değerinde olduğu tahmin edilmektedir.

Kamu varlıklarının değerlerinin belirlenmesinin çok masraflı bir işlem olduğu ortaya çıkmıştır. En iyi fiyatın belirlenmesi ya da rüşvetin önlenmesi amacıyla değerlendirme aşamasının uzatılması da ekonomik ve sosyal maliyetleri artırmıştır.¹⁵⁶ Özelleştirme işlemlerinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, çok yönlü bürokratik yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur. Bazı hallerde, yerli ve yabancı ortaklarda özelleştirme sürecinde görev almıştır. Örneğin Polonya'da ilk beş şirketin özelleştirmesinden sorumlu yabancı firmalar, bu şirketlerin toplam değerinin yaklaşık %25'i kadar kâr payı sağlamışlardır.

Bu arada, MDAÜ'de özelleştirme adına bir çok rüşvet ve yetkileri kötüye kullanma olayı rapor edilmiştir. 1990 yılında Macaristan'daki dış ticaret şirketlerinin sayısı 2.000'den 10.000'e yükselmiştir. Aynı yıl

¹⁵⁵ GUPTA, A.: s.113

¹⁵⁶ FRYDMAN, R. - RAPACZYNSKI, A. : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.17-18

Çekoslavakya’da, sadece emlak alım satımı ile uğraşan 1.500 ortak yatırım kurulmuş ve bunların çoğu hedefledikleri mal varlığını edindikten sonra faaliyetlerine son vermişlerdir.

Doğru zamanda ve gerekli miktarda transfer edilmeyen yabancı sermaye nedeniyle MDAÜ’de milli varlıklar, kupon yöntemiyle elden çıkmıştır.

MDAÜ’de bir çok işletmenin, özelleştirmeden önce yeniden yapılandırılması gerekmesine rağmen, yeterli mali kaynak bulunamamıştır.

MDAÜ’de hızlı bir ekonomik ve politik değişim süreci yaşanırken ve sermaye piyasası kurumları henüz yeterli deneyime sahip olmadan, özelleştirme yoluyla mülkiyet hakları, zenginlik ve fırsatlar yeniden dağıtılmıştır. Rüşvet ve yolsuzluklara neden olsa bile özelleştirmenin kısa bir süre içinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bilgi ve altyapı eksikliği, deneyimsizlik ve yaşanan kargaşa içinde beklentilerin tartışılmasının mümkün olmadığı bir ortamda gerçekleştirilecek özelleştirme programında bir çok hatanın yapılması da kaçınılmaz olmuştur. En büyük hata, MDAÜ’nin içinde bulunduğu şartlar ve ihtiyaçlar dikkate alınmaksızın, İngiltere’de gerçekleştirilen özelleştirmelerin örnek alınması olmuştur.

Kupon, çalışanlara satış ve spontan özelleştirme yöntemleri, yeni liderlerin popülaritesini artırmak yerine, özelleştirmeye olan güveni sarsmıştır. Kupon yöntemiyle mülkiyetin tabana yayılması, yeni sahiplerin işletmelerin kontrolünü kaybetmesine neden olmuştur. Halk genel olarak, kamu varlıklarının satışıyla, azınlığın menfaati için çoğunluğun zarar etmesine karşı sessiz kalmayacak ve kısa sürede iflas eden şirketlerin hisselerini elinde bulundurmamak istemeyecektir.

40 yılı aşkın bir zaman dilimine damgasını vuran komünist rejimde, yurt dışından kitap getirtmek ve yurtdışına çıkmak gibi bir çok aktivite yasaklanmış, halk temel ihtiyaç maddelerini temin etmek için dahi uzun süre kuyruklarda beklemek zorunda kalmıştı. Fakat değişim sürecinde, işsizlik ve hiper enflasyon ciddi problemler haline gelmiştir. Piyasa ekonomisine geçişle birlikte yaşanan işsizlik sorunu, geçici bir dönem için bile olsa, bu kadar sık iş değiştirmeye alışık olmayan halkı endişendirmekteydi. Sosyal huzursuzluğa neden olan bir diğer konu da yüksek enflasyon olmuştur. İşsizlik, verimliliğin artırılması için nasıl gerekliyse, enflasyon da güdümlü ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Siyasî rejim değişikliğinden sonra, planlı ekonomiden serbest ekonomiye geçişte ilk adım fiyat mekanizmasının serbestleştirilmesi olmuştur. Ocak 1990 yılında Polonya'dan başlayarak, bir çok ülkede çoğu mal ve hizmet üzerindeki fiyat kontrolleri kaldırılmıştır. Ancak halkın menfaatlerinin korunması amacıyla, yiyecek, sağlık, eğitim, ulaşım, kiralar, enerji ve gaz gibi ürünlerin fiyatları ilk aşamada serbest bırakılmamıştır.¹⁵⁷ Yıllarca baskı altında tutulmuş piyasa güçlerinin serbest bırakılması ve hükümetlerin para arzını artırması, enflasyonun da hızla yükselmesine neden olmuştur. Örneğin, 1991 Ocak ayında Çekoslovakya'da fiyatlar %25.8 artmış; ancak aynı yılın yaz aylarında kontrol altına alınmıştır.¹⁵⁸

¹⁵⁷ AKYÜZ, Y.: "Reforms and Crisis in the Transition Economies", Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 5

¹⁵⁸ GUPTA, A.: s.117

I. MERKEZÎ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ İLE AB ARASINDAKİ TİCARÎ İLİŐKİLERİN GELİŞİMİ

MDAÜ ile AB arasındaki ticarî ilişkiler çok uzun bir geçmişe sahip değildir. Yukarıda da açıklandığı gibi Doğu Avrupa'da 1980'li yıllarda yaşanan siyasî ve ekonomik değişimler, diğer sanayileşmiş ülkeler gibi Avrupa Birliği'nin de bu bölgeye ilgisini artırmıştır. Ticaret ve İşbirliği Antlaşmalarıyla başlayan ticarî ilişkiler, daha sonraları siyasî dialogtan ekonomik işbirliğe kadar pek çok konuyu kapsamlı olarak içeren Avrupa Antlaşmalarıyla sürdürülmüştür.

1985'e kadar Almanya gibi bazı üye ülkelerin, eski Sovyetler Birliği ve bölge ülkelerinden bir kaçıyla ilişkileri olmasına rağmen AB ile MDAÜ arasında kayda değer bir ticaretten söz etmek zordur. Bu tarihten sonra, Mikhail Gorbaçev'in liderliğiyle, COMECON Ülkeleri ve AB arasındaki ilişkilerde de artış olmuştur. İlk olarak Haziran 1988'de AB ve COMECON Ülkeleri arasında, karşılıklı tanınma ve işbirliğinin geliştirilmesine yönelik taahhütleri kapsayan bir Ortak Bildiri imzalanmıştır.

1980'lerin sonunda, AB arasındaki ticaret politikasında, MDAÜ ile ticaret konusu öncelik sıralamasında en altlardaydı. Sadece Romanya ve Yugoslavya, Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi (Tercihli Ticaret Rejimi)'nden yararlanmakta olup, diğer MDAÜ'ne özellikle ihracatta, AB ve üye ülkeler tarafından miktar kısıtlamaları uygulanmaktaydı.¹⁵⁹

İlk Ticaret ve İşbirliği Anlaşması 1988'de, Macaristan ve ikincisi de 1989'da Polonya ile imzalanmıştır. COMECON ülkelerinde başlayan reform

¹⁵⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "The European Community As A World Trade Partner", European Economy, No:52, 1993, s.33

süreci, böylece AB'nin desteğiyle de hızlanmıştır. Ocak 1990'da, Macaristan ve Polonya'nın da AB'nin Tercihli Ticaret Rejimine dahil olabileceği duyurulmuştur. Benzer Ticaret ve İşbirliği Anlaşmaları, 1990'da Çekoslavakya, 1991'de Bulgaristan ve Romanya ile imzalanmıştır. Diğer MDAÜ de 1991'den itibaren Tercihli Ticaret Rejimine dahil edilmiştir.

Ticaret ve İşbirliği Anlaşmaları'nda, MDAÜ'nin ihracatında önemli bir yer tutan tekstil, tarım, demir ve çelik endüstrileri gibi hassas sektörlerde uygulanacak özel hükümlere yer verilmiş, miktar kısıtlamalarının iyileştirilmesine yönelik önlemler alınmıştır.

AB ile Macaristan ve Polonya, Romanya, Bulgaristan, Çek ve Slovak Cumhuriyeti arasında Ticaret ve İşbirliği Anlaşmaları'nın yerini alan Avrupa Anlaşmaları, sırasıyla 16 Aralık 1991, 01 Şubat 1993, 08 Mart 1993 04 Ekim 1993 tarihlerinde imzalanmıştır.¹⁶⁰

1994 sonunda, Essen Avrupa Konseyi'nde, MDAÜ'ni AB üyeliğine hazırlamak için bir ön-katılım stratejisi tanımlanmıştır. Essen Stratejisi olarak adlandırılan bu strateji:

- Avrupa Anlaşmalarının uygulanması,
- Mali yardım Phare Programı,
- Aday ülke mevzuatlarının AB mevzuatı ile uyumlaştırılması,
- Ortak çıkarları ilgilendiren konuları görüşmek üzere tüm Üye Devletleri ve aday ülkeleri biraraya getiren 'planlanmış diyalog'

¹⁶⁰ <http://europa.eu.int/en/eagenda/uagce.html>

olmak üzere dört temel unsura dayanmaktadır.¹⁶¹

1997 sonunda toplanan Lüksemburg Zirvesi'nde, Temmuz 1997'de sunulan *Gündem 2000* raporu değerlendirilmiş ve 10 aday MDAÜ'nün üyelik için adaylığı teyid edilmiştir.

AB'nin Orta Avrupa'nın aday ülkelerine yönelik ön katılım stratejisinin temelini:

- Avrupa Anlaşmaları;
- Katılım Ortaklığı ve Müktesebatın Kabulüne ilişkin Ulusal Programlar (NPAA);
- Aşağıdakileri içeren ön-katılım yardımı:
 - Phare Programı
 - Çevre ve ulaşım yatırımı desteği (ISPA Programı)
 - Tarımsal ve kırsal gelişme desteği (SAPARD Programı)
 - Uluslararası finansman kuruluşlarıyla (IFI'lar) ortak finansman;
- Avrupa Topluluğu programlarının ve kuruluşlarının açılması

oluşturmaktadır.

AB ile Orta Avrupa'nın on aday ülkesi arasındaki ilişkinin temel hukuki belgesi olan Avrupa Anlaşmaları ticaretle ilgili konuları, siyasi diyalogu, yasaların yakınlaştırılmasını ve diğer çeşitli işbirliği alanlarını kapsar.

Avrupa Anlaşmaları, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti için on yıl, Litvanya ve Slovenya için altı yıl ve Latvia için dört yıl sürecek olan azami süre içinde, AB ile ortak ülkeler arasında serbest ticareti kurmayı amaçlar. Estonya ile 1 Ocak 1995

¹⁶¹ Ön Katılım Stratejisi : <http://www.deltur.cec.eu.int/>

tarihinden başlayarak serbest ticaret gerçekleştirilmiştir. Her Avrupa Anlaşmasının yürürlüğe giriş tarihinden başlayarak, Avrupa Topluluğu ile ortak ülkeler arasındaki ticarete yeni herhangi bir gümrük vergisi veya nicel kısıtlama uygulanmayacaktır. Ortaklık diğer alanlarda aşağıda belirtilen azami geçiş dönemlerini içerir: Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya, Romanya ve Slovak Cumhuriyeti için bu süre on yılladır; Slovenya için altı yılladır; Latvia ve Litvanya için en geç 31 Aralık 1999 tarihiyle sınırlıdır. Estonya için geçiş dönemi öngörülmemiştir. Avrupa Anlaşmaları'nda Topluluk kurallarıyla ve sermayenin dolaşımı, rekabet kuralları, fikri ve endüstriyel mülkiyet hakları ve kamu alımları gibi alanlarda bazı özel hükümlerle kademeli olarak aynı düzeye gelinmesi öngörülmektedir.

AB üyeliğine ilk başvuruyu yapan ülkelerden altısı - Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovenya, Estonya ve Kıbrıs - ile müzakereler Mart 1998'de başladı. 1996'da üyelik başvurusunu dondurmuş olan Malta, başvurusunu Ekim 1998'de yineledi. Aralık 1999'da Helsinki zirve toplantısından sonra 2000 yılının Şubat ayında altı aday ülke - Bulgaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya ve Slovakya - ile daha katılım müzakereleri başlatıldı. Ancak her ülkeyle sürdürülen müzakere diğerlerinden bağımsız olup, konu başlıklarının kapanmasının ve müzakerelerin tamamlanmasının hızı, aday ülkelerin yasal uyum sürecini tamamlama hızına bağlıdır.

Aday ülke	Müzakere başlangıç tarihi
Bulgaristan	Şubat 2000
Çek Cum.	Mart 1998

Macaristan	Mart 1998
Polonya	Mart 1998
Romanya	Şubat 2000
Slovakya	Şubat 2000
Slovenya	Mart 1998

Konu başlıkları üzerindeki müzakerelerin sona ermesiyle beraber Katılım Anlaşmaları hazırlanır ve AB üyesi ülkeler ile aday ülke arasında iki taraflı olarak imzalanır. Anlaşmalar Avrupa Parlamentosu'nun, üye ülkelerin ve aday ülkelerin onayına sunulur. Katılım anlaşmasının imzalanmasından sonra parlamentolardaki onay süreci 2 yıl sürebilmektedir.

9 Ekim 2002'de yayınlanan İlerleme Raporları'nda Komisyon, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Latviya, Litvanya, Polonya, Slovak Cumhuriyeti ve Slovenya ile müzakerelerin kapatılmasını önermiştir. Bu 10 aday ülke ile müzakereler Aralık 2002'de kapatılmıştır.

2002 yılı sonunda toplanan Kopenhag Zirvesi'yle Romanya ve Bulgaristan dışında 10 ülkenin 2004 yılında üyeliğe kabul edilmesine karar verilmiş ve üyelik anlaşmalarının 16 Nisan 2003 yılında Atina'da imzalanmasıyla birlikte, referandum süreci sonrasında 1 Mayıs 2004'te üye oldular. Bulgaristan ve Romanya'nın ise müzakerelerini 2006'ya kadar tamamlayarak 2007 yılında üye olmaları öngörülmektedir.

23 Mart tarihinde Slovenya'da gerçekleşen ve AB ve NATO üyeliğine verilen desteğin tespit edildiği referandum sonuçlarına göre, AB üyeliğine % 89.61 oranında, NATO üyeliğine ise % 66.02 oranında destek verilmiştir. Macaristan'da 12 Nisan 2003'te ve Polonya 7-8 Haziran tarihlerinde yapılan

referandum sonuçlarına göre, halkların sırasıyla % 88'i ve %77.45'i AB üyeliğine 'evet' demiştir. Çek Cumhuriyeti'nde ise 15 Haziran'da yapılan oylamada halkın %77.33'ü kabul oyu kullanmıştır.

AB'nin uluslararası ticaretten yana olmasının nedeni başkalarına yardım etmek olmadığı bilinmektedir. Bellibaşlı sanayileşmiş ülkelerdeki talep artışının uzun vadede ekonomik büyümenin sürmesini sağlaması mümkün olmadığından, ihracatçıların yeni pazarlar araması zorunludur. Dünya nüfusunun %80'inin sanayileşmiş ülkeler topluluğunu oluşturan Milletlerarası İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ülkelerinin dışında yaşadığı göz önüne alındığında en iyi fırsatların Merkezi ve Doğu Avrupa gibi gelişmekte olan ülkelerde olduğu değerlendirilmektedir. Bu ülkelerde ortalama ekonomik büyüme oranı %5 ile %9 arasında değişmekte olup, bu oran Avrupa'dakinin iki ya da üç katı seviyelerindedir. Bu ülkelerin aynı hızla büyümeyi sürdürmesi beklenmektedir. Böyle bir pazarda ithal mallarına duyulan talep dikkate alındığında, gümrük engellerini kaldıracak ve pazara giriş güvencesi sağlayacak her girişim AB ihracatçılarının çıkarlarına büyük katkıda bulunacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRME

A. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN TARİHÇESİ VE AMAÇLARI

Osmanlı İmparatorluğu'nun mevcut idarî ve sosyo-ekonomik yapısı ile Kurtuluş Savaşı sonrası Cumhuriyetin ilk yılları, yeterli sermaye birikimini ve müteşebbis sınıfı oluşturamamıştır. Toplam üretim arzını artıracak özel sektör yatırımlarının yetersizliği, mevcut ekonomik yapılanmada itici güç olarak devlet desteğini zorunlu kılmıştır.

Üretim düzeyinin, çağın teknolojik getirileri doğrultusunda üretim yapan gelişmiş ülkeler düzeyinde olmaması ve had safhadaki işsizlik problemi gibi daha bir takım sosyo-ekonomik nedenler, devlete, ekonomik sahada aktif rol alma zeminini hazırlamıştır.

Gelişmiş ülkelerin mal ve hizmet üretiminde ve ticari faaliyette bulunma nedenleri ile az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomik faaliyette bulunma amaçları farklıdır. Gelişmiş ülkeler, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, adaletli gelir dağılımının sağlanması ve tüketicinin korunması gibi nedenlerle, ekonomik sahada girişimci kimliği ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri aracılığıyla faaliyette bulunurken; ikinci grupta yer alan ülkeler, yeterli sermaye birikiminin oluşturulması ve ekonomik gelişmenin devlet desteği ile sağlanması amacıyla hareket etmişlerdir.

KİT'lerin kuruluş amaçlarını ekonomik, sosyal ve siyasî olarak gruplayabiliriz. Bunlar genel olarak; özel kesimin giremediği, riski yüksek-

getirisi düşük ve ayrıca büyük harcamaları gerektiren sermaye-teknoloji yoğun yatırımlarda öncülük yaparak ekonomiyi düzenleyici rol almak, iktisadi kalkınmayı sağlamak, tam istihdamı sağlamak, gelir dağılımını düzenlemek ve nihaî olarak, ülkede sosyal adaletin tesisi ile huzur ortamının sağlanması şeklinde özetlenebilir.

Ülkemizde özelleştirme düşüncesi, Kamu İktisadî Teşebbüsleri'nin kuruluş tarihleri kadar eskidir. Türkiye'de KİT'ler ortaya çıkarken kuruluş kanunlarında bu konuda hükümler yer almıştır.

Türk Özelleştirme tarihi Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanmakla birlikte, ilk ciddi uygulamalar 24 Ocak 1980 kararları ile başlatılmıştır. Ancak ortaya çıkan anlaşmazlıklar nedeniyle, özelleştirme süreci hızlandırılmamıştır.¹⁶² Özellikle kamu bankalarının özelleştirilmesiyle banka kaynaklarının, KİT yatırımları ve KİT'lerin borçlarının ödenmesi yerine, üretim, sanayi ve ticaretin gelişmesine yönlendirilmesi mümkün olacaktır. Böylece kamu bankalarının özelleştirilmesi sonucunda, ülke ekonomisi ve bankacılık sektörüne önemli katkı sağlayacaktır.

Kamu sektöründeki genel performans düşüklüğü, etkin ve rasyonel bir yönetim anlayışıyla elde edilecek üretim artışı ile ekonomik kârlılık, gelişen teknolojiye uygun yatırımların gerçekleştirilmesindeki kaynak sıkıntısı gibi zorunluluklar, bazı KİT'lerin özelleştirilmesini bazılarının ise özleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Ülkemizin çok yüksek miktarlarda iç ve dış borç yükü altında bulunduğu bu malî ortamda, sübvansiyonlardan, ilave mali külfetlerden kaçınılması gerekmektedir.

¹⁶² KARDEŞ, Ramazan- GÜZEL, Hülya: Türkiye'de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme, Vakıfbank Araştırma Dizisi No.2, 1994, s.3

KİT zararlarının nedenleri; KİT yönetim ve üretim organlarına yapılan atamaların liyakatten uzaklaşarak tamamen politik hale getirilmesi ve KİT'lerin oy deposu olarak düşünülmesinin sonucu gerçekleştirilen aşırı istihdam, özel sektöre ucuz hammadde temini amacıyla uygulanan düşük fiyat politikası ve özel sektöre ait zarar eden kuruluşların KİT'ler aracılığı ile kurtarılması olarak genelleştirilebilir.

Son yıllarda, AB'ye tam üyelik sürecindeki Türkiye'de büyüyen kamu açıklarının kapatılabilmesi ve ekonominin krizden çıkması için özelleştirmenin kaçınılmaz olduğu çeşitli kesimlerde yaygın kabul görmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki kamu işletmelerinin performansları çok kötü olduğundan kuruluş amaçlarının aksine sanayileşmede stratejik rol oynamada kesin olarak başarısız kaldıkları, verimsiz çalışmaları nedeniyle bu ülkelerde kamu açıklarının ve dış borç yükünün artmasına neden oldukları tespit edilmiştir.¹⁶³

Türkiye'de özelleştirme, 1980'li yıllardan itibaren konuşulmaya başlamıştır. "24 Ocak Kararları" olarak iktisat tarihimize geçen istikrar tedbirleri uygulaması, bünyesinde köklü KİT reformlarını da barındırarak, Serbest Piyasa Ekonomisi Kurallarını hayata geçirmiştir. Devletin ekonomideki payının azaltılması yönünde gerçekleştirilecek özelleştirme uygulamaları ile ilgili yapısal değişikliklerin gereği idarî ve yasal düzenlemelere gidilmiştir.

¹⁶³ ANSAL, H. - SOYAK, A.: "Özelleştirmede Yabancı Ortağın Teknoloji Geliştirme Faaliyetleri Üzerine Etkisi: Telekomünikasyon Deneyimi", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1998, S. 142, s.22-37, s.23

Türkiye’de 1980’den beri yaşanan liberalleşme sürecinde, özellikle 1986 yılından itibaren uygulamaya konan özelleştirme programının Türkiye’ye özgü amaçları şunlardır¹⁶⁴:

- Devletin ekonomideki sınai ve ticari faaliyetlerini en aza indirerek rekabete dayalı bir piyasa ekonomisini oluşturmak,
- KİT’lerin devlet bütçesi üzerindeki mali yükünü hafifletmek,
- Serbest piyasa ekonomisinin geliştirmek,
- Özel sektörün faaliyetleri için sağlam ve güvenli bir piyasa yaratabilmek,
- Sermayenin tabana yayılmasını sağlayarak, sermaye piyasasının gelişimini ve etkinliğini artırmak,
- Kaynakların daha etkin kullanılmasını sağlamak;
- Atıl tasarrufların ekonomiye kazandırılması;
- Devletin ekonomide işletmecilik alanından tümüyle çekilmesini sağlamak.

Ülkemizdeki özelleştirme faaliyetleri, 24 Ocak 1980 öncesi ve sonrası uygulamalar olmak üzere iki bölüm halinde incelenecektir.

¹⁶⁴ KARLUK, S.R. : Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank, Yayın No:5, Mart 1995, İstanbul, s.131

1. 24 OCAK 1980 ÖNCESİ DÖNEMDE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

Cumhuriyet yönetimi kuruluşundan başlayarak, ülkenin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına büyük önem vermiştir. Bir taraftan, özel sektörü yatırıma özendirirken, diğer taraftan da genel ekonomik gelişmeye ivme kazandırıcı altyapı yatırımlarına girişmek ve sanayi alanına girişimci olarak girerek Türkiye'nin inşası için büyük çaba harcamıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son yılları sürekli savaşlar içinde geçtiği için ülke ekonomisi çöküntü ve çözülme içindeydi. Bu koşullar altında başlayıp dört yıl süren Kurtuluş Savaşı sırasında da ekonomik kaynaklar tümüyle tükenmişti. Bu yokluklar içinde Türkiye Cumhuriyeti yönetiminin ilk görevi, toplumsal çöküntüyü düzeltmek ve ekonomiye canlılık kazandırmaktı. Cumhuriyetin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk Cumhuriyet'in kurulmasından sonra, ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmeye öncelik vermiştir. Ulu Önder, siyasal bağımsızlıktaki gibi ekonomik bağımsızlıkta da liderlik yaparak, 17 Şubat - 4 Mart 1923 tarihlerinde İzmir'de Birinci Milli İktisat Kongresi'ni düzenlemiştir. Atatürk'ün ekonomik bağımsızlığımız açısından büyük önem verdiği Türkiye İktisat Kongresinde geleceğe dönük olarak alınan en önemli karar: "Ne pahasına olursa olsun Türkiye sanayileşmelidir".¹⁶⁵

Birinci İktisat Kongresi'nde alınan kararlar, kamu mülkiyetinde olan varlıkların özel sektöre devrini içeren ilk belgeleri oluşturmuştur. Söz konusu Kongre'de alınan bir diğer kararda ise, deniz ticaretinin geliştirilmesi

¹⁶⁵ CEVİZOĞLU, H.: s.68

amacıyla devlete ait bazı arazilerin, bu işle uğraşan özel teşebbüse devredilmesi öngörülmüştür.¹⁶⁶

1932 yılına kadar ülkede liberal ekonomi sistemi hakim olmuştur. Milli ekonominin yeni oluştuğu bu dönemde özel sektöre önem verilmiş, ancak sermaye birikiminin ve altyapı yatırımlarının yetersizliği, risk ve belirsizlik gibi faktörler özel sektörün gelişmesine engel olmuştur.

Atatürk'ün tanımladığı devletçilik ilkesi, Türkiye'de özelleştirmenin temelini oluşturmaktadır. Bu ilkeye göre, belirli bir sektörde özel sektör oluştuğunda, o alandaki kamu kuruluşları özel sektöre devredilecektir.

Atatürk'ün başlattığı devrimin ekonomik cephesinde, özel kişilerin istedikleri ekonomik işletmeleri kurması, özel sektörün istekli olmadığı ya da yapamayacağı alanlara devletin el atması ilkesi yatmaktaydı. Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda özel sektör kalkınma sürecini başlatacak mali kaynaktan yoksundu ve Türk ekonomisi de sermaye ve bilgi kıtlığı ile karşı karşıyaydı. Bu nedenle, endüstriyel faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan temel mal ve hizmetlerin devlet tarafından, başka bir ifadeyle KİT'ler tarafından üretimi zorunluydu. Bu ekonomik ve toplumsal zorunluluk sonucu devlet, yönlendirici ve öncü olarak özel sektörün girmediği alanlara girişimci olarak el attı. Belirlenen bu politikanın uygulanmasına, bankacılık ve finans sektörünün organizasyonu ile başlandı.¹⁶⁷ Bu amaçla;

¹⁶⁶ BAYTAN, İ.: Özelleştirme, Hukukî Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü Ofset Tesisleri, Ankara 1999, s.10

¹⁶⁷ ERDEM, V.: Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılmasıyla İlgili Yeni Politikalar, KİT'lerin Satışı ve Türkiye'de Sermaye Piyasası Seminerinde sunulan bildiri, Bursa, 11 Ocak 1985

- 1924’de T.C. Ziraat Bankası’na hareket serbestisi kazandırıldı;
- 1924’de T. İşbankası kuruldu;
- 1925’de Sanayi ve Maadin Bankası kuruldu;
- 1926’da Teşvik-i Sanayi kanunu çıkarıldı;
- 1927’de Emlak ve Eytam Bankası kuruldu.

Bu KİT’lerin kuruluşu ile birlikte gelecekteki özelleştirmenin de temelleri atılmaktaydı. 1933’de “sanayide devlet” varlığının göstergesi olarak, Birinci Beş yıllık kalkınma planının hazırlandığı görülmektedir. Bu ilk plan devletin çok sayıda sanayi işletmesi kurmasını öngörmekteydi. Bu plan uyarınca, “İktisadi Devlet teşekkülleri” (İDT’ler) ortaya çıkmaya başladı ve Sümerbank da bu konuda ilk örneği oluşturdu.

Bugün özelleştirilmiş olan Sümerbank’ın, 63 yıl önceki kuruluş kanununun 11. maddesinde özelleştirme ile ilgili şu hüküm bulunmaktadır.

“Sümerbank, devraldığı ve sermayesi tamamen devlete ait olan fabrikaları devir tarihinden bir sene zarfında mütehassıs heyetler marifetiyle takdir ettirilecek son haldeki haline kıymetlerde mahdut mesuliyetli ve kendisine bağlı şirketler haline koymaya mecburdur. Bu şirketlerin hisse senetlerinin %100’ü banka adına yazılı olacaktır. Hükümetin teklifi üzerine umumi heyetçe verilecek karara göre, bu hisse senetlerinin kısmen veya tamamen Türk eşhas ve müesseselerine satılması caizdir.”¹⁶⁸

¹⁶⁸ CEVİZOĞLU, H.: Özelleştirme, s.69

Görüldüğü gibi 63 yıl önceki bu özelleştirme programında hisse senetlerinin borsalarda satışı öngörülmüş olmakla birlikte, yalnızca Türk ulusuna satılması konusunda bir sınırlama getirilmiştir.

Bu dönemde, Türk özel girişimciliği desteklenmiş ve devletin ekonomik etkinliklerinin içinde doğrudan doğruya yer almaması, ancak gerekli hallerde özel sektörün girmediği ya da henüz başaramayacağı ağır sanayiide görev alması yönünde çalışılmıştır.

Bu konuda, Ulu Önder Atatürk şu görüşe sahiptir:

“Piyasaya dönük yatırımlar, kamu özerk kuruluşları aracılığıyla yapılmalı; bu kuruluşlar serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmeli ve gayelerine ulaşmayı müteakip, halkın iştirakine açılmak suretiyle, piyasaya dönük özerk çalışma prensipleri teminat altına alınmalıdır.”¹⁶⁹

1930'lu yıllardan itibaren, ekonomik sistemimizin özü olan ve halen tatbik edilen "Karma Ekonomik Model" uygulaması başlamıştır. Bununla birlikte, 1934 yılından itibaren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planının sistemli bir şekilde uygulanmasıyla, KİT'ler ekonomiye kazandırılmıştır.

Demokrat Parti dönemine kadar, devlet işletmelerinden özel sektöre satılabilecek nitelikte olanların, önce sermaye şirketine dönüştürülmesi ve daha sonra halka arz yoluyla özelleştirilmesi görüşü benimsenmiş olmasına karşılık, Demokrat Parti döneminde KİT'lerin sayısı hızla artmıştır. Bu dönem D.D.Y. İşletmesi, P.T.T, D.M.O, Et ve Balık Kurumu, Seka, Demir Çelik

¹⁶⁹ CEVİZOĞLU, H.: Özelleştirme, s.70

İşletmeleri gibi pek çok işletme kurulmuş veya KİT statüsüne kavuşturulmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatının kurulduğu 1960'lı yıllarla, ekonomimizde planlı dönem uygulamaları başlar ve KİT'lerin yeniden düzenlenmesi plan ve programları yapılır. Seydişehir ve İskenderun Demir Çelik İşletmeleri, T.E.K, Çaykur, Karadeniz Bakır İşletmeleri, Devlet Yatırım Bankası... gibi pek çok KİT kurulur.

Bu arada 1960 yılında KİT'lerin reorganizasyonu çalışmaları yapılmış ve daha sonra bu konularda 440, 441 ve 468 sayılı yasal düzenlemeler yapılmıştır. 12 mart 1971 geçiş döneminde de "Başbakanlık İktisadi Devlet Teşekkülleri Reform Komisyonu" oluşturularak bu yöndeki çalışmalar sürdürülmüştür.

2. 24 OCAK 1980 SONRASI DÖNEMDE ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

Türkiye'nin ekonomik sisteminde köklü değişikliklerin başlangıcı, kısaca 24 Ocak kararları olarak bilinen Ekonomik Program Paketi'dir. 24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konan bu kararlar Türkiye için, serbest ekonomiye geçişte önemli bir dönüm noktası olarak kabul edilmektedir. Söz konusu kararların başlıca amaçları şunlardır:

- KİT'lerin milli ekonomideki yükünü azaltacak ve serbest piyasa kurallarına göre çalışmalarına ortam hazırlayacak rehabilitasyon çalışmalarına başlamak ve tamamıyla özel sektöre devrini gerçekleştirmek;
- Fiyat oluşum mekanizmasını serbestleştirmek için, mal ve hizmet fiyatlarının oluşumuna müdahale etmemek, faiz

oranlarının piyasada serbestçe belirlenmesine izin vermek, döviz kurlarının serbestçe oluşması için serbest kur sistemine geçmek ve Türk lirasının konvertibilitesini sağlamak;

- İthal ikamesine dayalı içe dönük ticaret politikası yerine ihracatı teşvik eden, ithalatı ise serbestleştirmeyi hedefleyen dış ticaret politikası uygulamak;
- Yabancı yatırımların artmasına yönelik özendirici tedbirler almak¹⁷⁰.

Özelleştirmeye ideolojik amaçlarla yaklaşılmaması gerektiği gibi, uygulamadan elde edilecek gelirle, kamu finansman açıklarının kapatılması için kullanılacak kaynak gözüyle de bakılmaması gerekir. Kaldı ki, milli ekonomi açısından pozitif katma değer yaratan KİT'lerin satılması da, ülkenin sosyo-ekonomik çıkarlarıyla bağdaşmamaktadır. Özelleştirilmesi planlanan KİT'lerin belirlenmesi son derece hassas bir konudur.

B. TÜRKİYE'DE ÖZELLEŞTİRMENİN YASAL ÇERÇEVESİ

Anayasamızda özelleştirme ilgili bölüm ya da madde yoktur.¹⁷¹ Özelleştirme konusunun Anayasa'nın temel ilkelerine ters düşmeyecek

¹⁷⁰ AKTAN, Ç. C.: Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD 1992, s.43-44

¹⁷¹ KARDEŞ, R. – GÜZEL, H.: s.33

şekilde, yasa ile yürütülebileceği düşüncesinden hareketle, özelleştirme konusunda yasal düzenlemler yapılmıştır.

Uygulamaya yönelik ilk hukukî düzenleme, 1984 yılında, KİT'ler ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrinin gerçekleştirilmesi yoluyla ekonomik ve sosyal problemlerinin çözümlenerek ekonomiye kazandırılması hakkındaki 2983 sayılı kanunla başlamıştır¹⁷². Ancak bu kanunda, özelleştirmenin temel hedeflerinden olan ekonomide etkinliğin ve verimliliğin artırılması, serbest piyasa ekonomisinin ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi, mülkiyetin yaygınlaştırılması ve böylece devletin ekonomideki payının azaltılması gibi hususlara değinilmemiştir.

Daha sonra 1986 yılında, 3291 sayılı¹⁷³ yeni bir yasal düzenleme ve bunlar dışında birçok kanun hükmünde kararname ile kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir.

3291 sayılı kanun hükümlerine göre özelleştirilebilecek kuruluşlar, bunlara ait alt kuruluş ve unsurlar şunlardır:

- Kamu iktisadî teşebbüsleri
- Müesseseler
- Bağlı ortaklıklar

¹⁷² www.oib.gov.tr

- İşletmeler
- İşletme birimleri
- Varlıklar
- İştirak payları

233 sayılı KHK’da adı geçen, tamamı devlete ait ve kamu iktisadi teşebbüsü statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT’lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu yetkili kılınmıştır.

3291 sayılı kanunda adı geçen özelleştirme yöntemleri, Birinci bölümde değinilen özelleştirme yöntemlerine benzeyen uygulamalardır. Bunlar;

- KİT’lerin ya da müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin varlıklarının tamamı ya da bir kısmının direkt satışı,
- Hisse senetleri satışı,
- Kiralama,
- İşletme hakkı devri,

¹⁷³ 28 Mayıs 1986 tarih ve 3291 sayılı kanun, 03 Haziran 1986 tarih ve 19126 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

– Devir ve tasfiye

yöntemleridir.¹⁷⁴

Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile, uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda değişik tarihlerde yapılan değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale getirmiştir. Gerek bu karmaşık yapıdan kaynaklanan sorunların, gerekse özelleştirme uygulamalarının sonucuna bağlı olarak karşılaşılan sosyal, ekonomik ve hukukî problemlerin çözümü için yeni düzenlemeler yapılması kaçınılmaz olmuştur.¹⁷⁵

28 Aralık 1987 tarih ve 304 Sayılı KHK¹⁷⁶ ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Koordinasyon Kurulu ve Kamu Ortaklığı Kurulu ibareleri Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ile değiştirilmiştir. Böylece, özelleştirme uygulamalarına ilişkin karar yetkisi YPK'ya verilmiştir. YPK uygulamaya yönelik kararlarının yanı sıra, özelleştirme konusunda düzenleyici nitelikteki kararlarıyla da özelleştirmeye yön vermiştir.

06 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK¹⁷⁷, 2983 sayılı Kanun uygulamalarında karar organı olarak “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” adı verilen yeni bir kurul oluşturulmuş ve KİT'lerinden özelleştirilmesi gerekli görülenler hakkında karar verme yetkisi de bu kurula verilmiştir. Ancak bu

¹⁷⁴ KARDEŞ, R. – GÜZEL, H.: s.35

¹⁷⁵ BAYTAN, İ.: s.29

¹⁷⁶ 28 Aralık 1987 tarih ve 304 sayılı KHK, 31 Aralık 1987 tarih ve 19681 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

¹⁷⁷ 20 Aralık 1991 tarih ve 473 sayılı KHK, 06 Ocak 1992 tarih ve 21103 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

karar sonucunda 3291 sayılı Kanun ile KİT'lerin özelleştirme kapsamında alınması konusunda karar vermeye yetkili kılınan Bakanlar Kurulu'nun yetkisinin etkilenip etkilenmeyeceği hususunda çelişkili bir durum ortaya çıkmıştır. Özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii "Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu" (KOYK) olarak değiştirilmiştir. Ancak yeni kurulun yetkisinin özelleştirme uygulamalarında hangi işlemleri kapsadığı konusunda yeterli açıklama yapılmamıştır.

Değişik zamanlarda yapılan bu düzenlemelere rağmen, 1994 yılına kadar yapılan tüm yasal düzenlemelerle, bir takım genel esasların belirlenmesinden ileri gidelememiş ve uygulamalar sırasında karşılaşılan sorunların çözümüne yönelik bir hakukî alt yapı oluşturulamamıştır. Gerek karar verme, gerekse uygulamalar konusunda getirilen yetki sınırlamaları, özelleştirme sürecinin uzamasına ve işlemlerin aksamasına yol açmıştır. Bunlarla birlikte, özelleştirme sürecinde ya da sonrasında ortaya çıkabilecek, başta sosyal problemler olmak üzere muhtemel sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin (İşsizlik Sigortası, Antikartel Yasası vb.) yapılamaması da ülkemizde başlatılan özelleştirme hareketinin karşılaştığı en önemli sorunlardan biri olmuştur.

Bu gelişmeler ışığında, hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren 05 Mayıs 1994 tarih ve 3987 Sayılı Yetki Kanunu, 11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹⁷⁸. Bu kanuna dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı kanun hükmünde kararnameler 6 Haziran 1994, 546 sayılı kanun hükmünde kararname ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁷⁸ 05 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Kanun, 11 Mayıs 1994 tarih ve 21931 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Bu kanun gerek ortaya koyduğu amaç ve ilkeler, gerekse uygulamaya ilişkin kuralları itibarıyla bugün yürürlükte olan 4046 sayılı özelleştirme kanununun temelini oluşturmuş ve bu kanuna dayanılarak bazı KHK'ler çıkarılmıştır. Ancak, Yetki Kanunu Anayasa Mahkemesi'ne açılan dava sonucunda iptal edilmiştir.¹⁷⁹

Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan KHK'lerden ilki, 530 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'dir.¹⁸⁰ 530 sayılı KHK ile, 2983 sayılı Kanun ile düzenmiş olan Kamu Ortaklığı Fonu'na ek olarak, özelleştirme gelirlerinin toplanacağı bir Özelleştirme Fonu kurulmasına karar verilmiştir. Özelleştirme Fonu'nun yönetimi de, özelleştirme uygulamalarından sorumlu olacak Özelleştirme İdaresi'ne verilmiştir. Kamu Ortaklığı Fonu'nun yönetimi ise Hazine Müsteşarlığı'na devredilmiştir.

Ayrıca, özelleştirme uygulamalarında karar organı olarak görev yapmak üzere, Özelleştirme Yüksek Kurulu kurulmuş, bu Kurul'un ve Özelleştirme İdaresi'nin görevleri belirlenmiştir. Bu KHK ile mevcut mevzuata göre oldukça ayrıntılı düzenlemeler yapılmış olmasına rağmen, iptal talebiyle

¹⁷⁹ 05 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı Yetki Kanunu, Anayasa Mahkemesi'nin 07 Temmuz 1994 tarih, Esas 1994/49, karar 1994/45-2 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. İptal kararı 10 Eylül 1994 tarih ve 22047 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁸⁰ 30 Mayıs 1994 tarih ve 530 sayılı KHK, 06 Haziran 1994 tarih ve 21952 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

açılan dava sonucunda, dayanağı olan 3987 sayılı kanun iptal edildiğinden bu KHK'nın da iptal edilmesine karar verilmiştir.¹⁸¹

Özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikrî ve siyasî açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden düzenlenmesi konusunda başlatılan çalışmalar sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Yasası, 27 Kasım 1994 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

4161 sayılı Kanunla¹⁸², Türk Telekomünikasyon A.Ş. hisselerinin değer tespit işlemleri ve satış yöntemlerine ilişkin yeni düzenlemeler yapılmış, hisse senedi satış işlemlerini yürütmek üzere, 4046 sayılı "Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", hükümlerine göre Özelleştirme İdaresi Başkanlığı yetkilendirilmiştir.

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) özelleştirme çalışmaları aşağıda detaylı olarak açıklandığı üzere, 05 Ağustos 1996 tarihinde yürürlüğe giren 4161 sayılı Kanun çerçevesinde başlatılmış ve 4673 sayılı Kanun uyarınca devam etmektedir.¹⁸³

¹⁸¹ 30 Mayıs 1994 tarih ve 530 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi'nin 21 Temmuz 1994 tarih, Esas 1994/63, karar 1994/60-2 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. İptal kararı 05 Ağustos 1994 tarih ve 22012 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁸² 01 Ağustos 1996 tarih ve 4161 sayılı Kanun, 05 Ağustos 1996 tarih ve 22718 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

¹⁸³ Bkz. Üçüncü Bölüm, I. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş.'NİN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI, s. 187

4673 sayılı Kanun¹⁸⁴ ile,

- TTAŞ'ın ekonomi ve güvenlik ile ilgili olarak millî yararların korunması amacıyla şirketin yetkili kurullarında alınacak kararlarda Devlete söz ve onay hakkı verecek bir imtiyazlı hisse ('Altın Hisse')¹⁸⁵ haricindeki tüm hisselerinin satılabileceği,
- TTAŞ'ın %5'lik kısmının Şirket ve PTT çalışanları ile küçük tasarruf sahiplerine halka arz yöntemi ile satılmasına, bunun dışındaki kalan Şirket hisselerine ilişkin satış stratejisinin ise İdare'nin görüşü Ulaştırma Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenmesi,
- Yabancı gerçek ve tüzel kişilere satılacak hisse oranının %45'i geçemeyeceği,
- 31 Aralık 2003'ten daha önce bir tarihte bile olsa, TTAŞ'daki kamu payının %50'nin altına düşmesi ile birlikte TTAŞ'ın tüm tekel haklarının sona ereceği,
- 4502 sayılı Kanunla Ulaştırma Bakanlığına verilen her türlü imtiyaz ve lisans yetkisinin bağımsız Telekomünikasyon Kurulu'na devredileceği,
- TTAŞ'daki kamu payının %50'nin altına düşmesi ile birlikte, TTAŞ'da çalışan devlet memurlarının diğer kamu teşebbüslerine aktarılacağı,

hususları hükme bağlanmıştır.

¹⁸⁴ 23 Mayıs 2001 tarih ve 24410 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁸⁵ Bkz. Birinci Bölüm G. Özelleştirme Yöntemleri, s.45.

1984 yılından beri istenilen ve beklenen düzeyde gerçekleştirilemeyen özelleştirme uygulamalarına hız ve etkinlik kazandırılması amacıyla Özelleştirme İdaresi tarafından hazırlanan yasa tasarısı taslakları üzerinde, KİT'lerle yakından ilgili olan Hazine Müsteşarlığı, kamu personeliyle ilgili sorunların çözümü amacıyla Devlet Personel Başkanlığı ve Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, İş kanunlarına tabi olarak çalışanların istihdam sorunları ile ilgili olarak da İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun da görüşleri alınarak son halini almıştır. 42 asıl, 15 geçici olmak üzere toplam 57 maddelik, "Özelleştirme Temel Kanunu" olarak adlandırılabilen 4046 sayılı kanun 24 Kasım 1994 tarihinde kabul edilmiştir.¹⁸⁶

Bu kanun ile mevcut mevzuatta yapılan değişiklikler ve getirilen yenilikler özetle şunlardır:

- "Özelleştirme Yüksek Kurulu" oluşturulmuştur.
- "Özelleştirme İdaresi Başkanlığı" kurulmuştur.
- Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında işini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörülmüştür.
- "Özelleştirme Fonu" oluşturulmuştur.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve

¹⁸⁶ 24 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı Kanun, 27 Kasım 1994 tarih ve 22124 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkân tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.

- Erken emekliliği teşvik amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda, Emekli Sandığına tabi personelden hizmet süresi itibarıyla emeklilik hakkı kazananlara bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin %30 fazlasıyla ödenmesi hükme bağlanmıştır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme Fonundan karşılanması öngörülmüştür.
- Özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda, uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.
- Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.
- Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse ('Altın Hisse')¹⁸⁷ bulundurulması öngörülmüştür.
- "Özelleştirme İdaresi Bütçesi"nin denetiminin Sayıştay Başkanlığı tarafından, "Özelleştirme İdaresi Başkanlığının çalışmaları ve Özelleştirme Fonunun kullanımı ile özelleştirme işlemleri sırasındaki her türlü hizmet ve uygulamaların" denetimi ile "Özelleştirme programına alınan kuruluşların sermayelerindeki kamu payı %50'nin altına düşünceye

¹⁸⁷ Bkz. Birinci Bölüm G. Özelleştirme Yöntemleri, s.45

kadar bu kuruluşların” denetiminin Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı tarafından yapılacağı öngörülmüştür.

Özelleştirme çalışmalarının daha hızlandırılması amacıyla hazırlanan 4971 sayılı “Bazı Kanunlarda ve Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”¹⁸⁸ çerçevesinde, 4046 sayılı Kanunda yapılan değişiklikler ve getirilen yeni düzenlemeler ana başlıklar itibariyle şöyledir;

- Özelleştirme Yüksek Kurulunun oluşumu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı’nın bağlı bulunduğu Bakan’ın belirlenmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Önceden ÖYK üyelerinin hangi bakanlar olacağı Kanunda yazılı iken, değişiklikle ÖYK üyelerini belirleme yetkisi Başbakan’a verilmiştir. Böylelikle makro özelleştirmelerde sektörle veya konu ile ilgili Bakan’ın ÖYK üyesi olabilmesinin yolu açılmıştır.
- 4046 sayılı Kanunun 7 inci maddesinde yer alan yasaklara ilişkin olarak çalışanların halka arz yoluyla yapılan özelleştirme uygulamalarına katılmaları sağlanmıştır. Önceden, kuruluşlarda çalışanların hiçbir şekilde halka arza katılmaları mümkün değilken, değişiklikle yasak sınırı (yönetici konumunda olanlar) daraltılmıştır.
- Özelleştirme Fonu’nun kullanım alanları ile değer tespit metodlarının en az ikisinin uygulanması suretiyle değerlendirme yapılacağı yolunda düzenleme yapılmıştır. Ayrıca belirli istekliler arasında kapalı teklif usulü ile yapılacak ihaleler yeniden düzenlenmiştir. Önceden, arsa ve atıl işletmelerin değer tespitinde zorluk yaşanırken, yapılan değişiklikle teknik olarak rahatlık getirilmiştir.

- Kuruluşlarda çalışan personelin nakline ilişkin madde yeniden düzenlenerek uygulamada ortaya çıkan sorunlar giderilmiştir. Bu arada ilave emeklilik ikramiyesi ödemesi ile ilgili maddede düzenleme yapılmış ve sosyal yardım zammı ödemelerine ilişkin madde yürürlükten kaldırılmak suretiyle uygulamalardaki problemlerin giderilmesi amaçlanmıştır. Önceden, nakle tabi personelin özlük hakları, makam ve temsil tazminatları, emekli ikramiyeleri, sosyal yardım zamları, kıdem tazminatları, kadro durumlarında yaşanan sorunlar bu madde ile ortadan kaldırılmıştır.
- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından şans oyunlarını planlamak, tertip ve çekilişini düzenlemek üzere lisans verilmesi suretiyle özelleştirilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Milli Piyango İdaresi icracı kurum olmaktan çıkarılarak düzenleyici kurum haline getirilmiştir. Şans oyunları, lisans verilmesi suretiyle, özel sektör ve yabancı sermaye vasıtasıyla, çok daha çeşitli ve güçlü olarak yapılabilecektir.
- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin özelleştirilmesi ile ilgili strateji belirlenmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Telekom hisselerinin hisse senedine dönüştürülebilir tahvil yoluyla satışına imkan verecek düzenleme yapılmıştır.¹⁸⁹

Ayrıca 4971 sayılı Kanunla, özelleştirme uygulamalarının idari ve hukukî yönden hızlanması için bürokratik işlemleri basitleştirici ve kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmıştır.

¹⁸⁸ 15 Ağustos 2003 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

¹⁸⁹ www.oib.gov.tr

27.4.2004 tarih ve 5148 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunun 37/b maddesinde değişiklik yapılarak danışmanlık ihalelerine ilişkin esasların, Kamu İhale Kurumunun uygun görüşü üzerine İdare tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği düzenlenmiştir.

Ayrıca 16.6.2004 tarih ve 5189 sayılı Kanun ile, 4046 sayılı Kanunun 37/a maddesinde yer alan “ve Limanların, mülkiyetin devri dışındaki yöntemlerle özelleştirilmesinden Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişiler yararlanabilir” ibaresi ile aynı bendin son cümlesi yürürlükten kaldırılarak, limanların özelleştirilmesinden yabancı uyruklu gerçek ve tüzel kişilerin faydalanabilmesine olanak sağlanmıştır.

17.9.2004 tarih ve 5234 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanuna Geçici 18 nci madde eklenerek, işçi statüsünde çalışan ve özelleştirme nedeniyle işsiz kalan personelin 657 sayılı Yasanın 4/C maddesi uyarınca yeniden işe yerleştirilmesine ilişkin düzenleme yapılmıştır.

Uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesi amacıyla 3 Temmuz 2005 tarih ve 5398 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun ile yapılan değişiklikler ana hatlarıyla aşağıda belirtilmiştir:

- 4046 sayılı Kanun’un adı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.
- Değer tespit sonuçlarının kamuoyuna duyurulması hususuna açıklık getirilmiş, iştirak hisselerinin özelleştirilmesinde kolaylık sağlanmış, özelleştirme uygulamalarında kullanılan ihale usulleri arasında yer alan, “Belirli istekliler arasında ihale usulü” yeniden tanımlanmış ve bu suretle anılan ihale usulüne işlerlik kazandırılmaya çalışılmıştır.

- Özelleştirme programında bulunan kuruluşların birleşme bölünme ve yeniden yapılandırılmaları hususlarında karşılaşılan güçlükler giderilmiştir.
- İş kaybı tazminatı ile nakle tabi personelin nakline ilişkin hükümlerde uygulamada karşılaşılan ve hukuki ihtilaflara sebep olan bazı hususlar yeniden düzenlenmek suretiyle, hukuki ihtilaflar önlenmiştir.
- Nakle tabi personel ve istihdam fazlası personele ilişkin ihtilaflar ve yorum farklılıkları giderilmiştir.
- Özelleştirme uygulamaları aleyhine açılan davaların süratle sonuçlandırılmasını temin edecek şekilde düzenleme yapılmış ve özelleştirme uygulamalarına karşı açılan davaların Danıştay'da görüleceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Özelleştirme İdaresi Başkanlığının taraf olduğu dava ve takiplerin her türlü harçtan muaf olacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.
- 634 sayılı Kat Mülkiyeti Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 3621 sayılı Kıyı Kanununda uygulamada karşılaşılan sorunların giderilmesine yönelik bazı düzenlemeler yapılmış, Kıyı Kanununa kruvaziyer liman tanımı getirilmiş ve bu limanların kıyılarda yapılandırılmasına olanak sağlanmıştır.
- Fiilen faaliyette olmayan İstanbul Temsilciliği'ne dair yasal düzenlemeler iptal edilmiştir.
- Özelleştirilen kuruluşlarda çalışan ve iş akitleri özel sektör tarafından feshedilen işçilerin 657 sayılı Kanunun 4/C maddesi uyarınca geçici olarak istihdam edilmelerinde belirlenen 6 aylık süre koşulu kaldırılmıştır.

C. HAZIRLIK ÇALIŞMALARI

24 Ocak 1980 sonrasında, bir taraftan özelleştirme için yasal altyapı hazırlanırken, diğer taraftanda uygulamaya yönelik uluslararası düzeyde hazırlık çalışmaları sürdürülmüştür. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 15 Mart 1985 tarihinde ihaleye çıkararak hazırlık çalışmaları başlatılmış ve Dünya Bankası'dan finansman desteği sağlanmıştır. DPT, iki Amerikan ve 5 İngiliz olmak üzere toplam 7 finans kuruluşundan, Türkiye'deki özelleştirme faaliyetleri için bir Ana Plan (Master Plan) hazırlamaları için teklif istemiştir. Firmaların vermiş oldukları teklifler incelenerek, nihai karar Mayıs 1985'de verilmiş ve Morgan Guaranty Bank liderliğinde, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Prince Waterhouse/Muhaş A.Ş.'den oluşan bir konsorsiyum özelleştirme uygulamaları için bir Ana Plan hazırlamakla görevlendirilmiştir.¹⁹⁰

DPT, Ana Plan çalışmalarını Kasım 1985'de başlatmış ve çalışma süresince hazırlanması istenen iki Ara Rapor (Mid-Report) Nisan 1986'da ve Ana Plan ise Mayıs 1986'da hazırlanmıştır. Bu arada bağımsız olarak özelleştirme kanun tasarı üzerinde çalışmakta olan hükümet, söz konusu Ana Plan'ın tesliminden bir ay sonra 3291 sayılı Özelleştirme Kanunu'nu çıkarmıştır.¹⁹¹

¹⁹⁰ BAYTAN, İ.: s.439

¹⁹¹ CEVİZOĞLU, H.:s.83

Türkiye’de uygulanması gereken özelleştirme programının ana hedefleri, Mayıs 1986’da Morgan Guarantee ve Wyvern Research Associate (WRA) firmaları tarafından hazırlanan bir çalışma ile belirlenmiştir. Bu çalışmanın Hükümet’e sunulmasından bir yıl sonra, Devlet Planlama Teşkilatı, 1987 Yılı Programı’nda özelleştirmenin başlıca amaçlarını şöyle sıralamıştır:

- Piyasa güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesini sağlamak,
- Üretkenlik ve verimliliği artırmak,
- Mal ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğini çoğaltmak,
- Sinai mülkiyeti tabana yayılmasını teşvik etmek,
- Sermaye piyasasının gelişimini hızlandırmak,
- KİT’lerin bütçe üzerindeki yüklerini azaltmak.

Yukarıda sıralanan amaçlardan anlaşılacağı üzere, Türkiye’de özelleştirme programının ekonomik ve mali nitelikteki amaçları, sosyal, toplumsal ve politik amaçlardan daha önceliklidir.¹⁹²

Morgan Guaranty tarafından hazırlanan Ana Plan’da özelleştirilecek 32 KİT, ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım gereksinimlerini dikkate alınarak öncelik açısından üç kategoriye ayırmıştır. Bu kategoriler, satışa çıkarılacak pay senetlerinin oranı (tüm ya da kısmî satış) ve biçimi açısından da alt gruplara ayrılmıştır. Ancak hazırlanan Ana Plan hükümet tarafından, Türkiye’nin içinde bulunduğu şartlara tam uymadığı gerekçesiyle

¹⁹² KARLUK, S.R. : Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank, Yayın No:5, Mart 1995, İstanbul, s.132

uygulamaya konmamış ve her KİT için ayrı bir özelleştirme raporu hazırlanması yönünde çalışmalar başlatılmıştır.

D. TÜRKİYE'DE 1985 - 2006 DÖNEMİ ÖZELLEŞTİRME FAALİYETLERİ

Bu bölümde, Türkiye'de özelleştirme programının uygulamaya konduğu 1985 yılından itibaren yapılan özelleştirme faaliyetleri, 2006 yılı sonu itibarıyla gerçekleştirmeler esas alınarak özetlenecektir.¹⁹³

1. ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA ALINAN KURULUŞLAR

1985 yılından itibaren 243 kuruluşdaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 372 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 97 Tesis, 6 Liman, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır. 22 kuruluşdaki kamu payı ve 4 taşınmaz daha sonra özelleştirme işlemine tabi tutulmaksızın kapsamdan çıkarılmak, tasfiye edilmek veya kapsamda olmayan başka bir kuruluşla birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmek üzere devredilmiştir.¹⁹⁴ Bunlar arasında yer alan, Türkiye Öğretmenler Bankası Mayıs 1992'de Halk Bankası'na, Denizcilik Bankası Kasım 1992'de Emlak Bankası'na, Ardem A.Ş. Ağustos 1999'da Arçelik A.Ş.'ye ve ETAĞ A.Ş. ise Ağustos 2001'de Turban Turizm A.Ş.'ye

¹⁹³ www.oib.gov.tr , "Türkiye'de Özelleştirme",

¹⁹⁴ BAYTAN, İ.: s.443

devredilmiştir.¹⁹⁵ Özelleştirme kapsamına alınan Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş. ise tasfiye edilmiştir.

BASF - Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. ile Güney Sanayii A.Ş.'ndeki kamu payları daha önce bu paylara sahip olan Sümer Holding'e; TÜLOMSAŞ, TÜDEMSAŞ ve TÜVASAŞ adlı kuruluşlarda daha önce bağlı oldukları TCDD Genel Müdürlüğü'ne iade edilerek özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır.¹⁹⁶

Nisan 1987'de özelleştirme kapsamına alınan Gübre Fabrikaları A.Ş. 1989 yılında bu kapsamdan çıkarılmıştır.

TEAŞ'ın bazı şirketlerinde iştirak payı olan AKTAŞ, NURTEK, TGT ve SOYTEK Elekt. Sant. Tes. İşl. ve Tic. A.Ş., ETİTAŞ Elekt. Teç. İmal. Tesisat A.Ş., MİTAŞ Madeni İnş. İşleri A.Ş. ile Kayseri ve Civan Elekt. T.A.Ş. Mart 1998'de kapsam ve programdan çıkarılarak, eski statülerine iade edilmiştir.¹⁹⁷

Eylül 1997'de kapsama alınan Başak ve Oyak Sigorta şirketleri Ekim 1998 tarihinde kapsamdan çıkartılarak eski statülerine iade edilmiştir.¹⁹⁸

Ek olarak, Aralık 2000'de kapsama alınarak hazırlık işlemine tabi tutulmasına karar verilen Eti Holding A.Ş. Temmuz 2001'de kapsamdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.

¹⁹⁵ www.oib.gov.tr , Türkşyede Özelleştirme

¹⁹⁶ KARDEŞ, R. – GÜZEL, H.: s.46

¹⁹⁷ www.oib.gov.tr , "Türkiye'de Özelleştirme"

¹⁹⁸ BAYTAN, İ.:s.443

Eylül 2003'de kapsama alınan TİGEM Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Ağustos 2004 tarihinde kapsamdan çıkarılmıştır. Ayrıca, 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı Kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi'ne devrilen Türk Telekom, bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 406 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmektedir.

Bunun yanısıra, 1992 yılında kapsama alınan Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'de tesis ve varlık satışı yöntemiyle kısmen özelleştirme uygulamaları gerçekleştirilmiş, ancak 2005 yılında kapsam ve programdan çıkarılarak eski statüsüne iade edilmiştir.

Ayrıca çeşitli tarihlerde özelleştirme kapsam ve programına alınan kuruluşlardan 15 iştirak hissesinin özelleştirme çalışmalarının Sümer Holding A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, sözkonusu 15 kuruluşta bulunan İdare'ye ait azınlık hisseleri, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 12 Mart 2001 tarihli kararı ile Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiş; 4 kuruluşun özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır.¹⁹⁹

Yasataş A.Ş. ile MEYBUZ A.Ş.'ye ait İdare hisselerinin özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş. tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'ye devredilmiş, YASATAŞ EBÜAŞ bünyesinde birleştirilerek tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Meybuz A.Ş.'nin ise özelleştirme işlemleri tamamlanmıştır. İGSAŞ İstanbul Gübre San. A.Ş. ise 15 Nisan 2002'de TÜGSAŞ Türkiye Gübre San. A.Ş. bünyesinde birleştirilmiş ve

¹⁹⁹ Özelleştirme İdaresi Başkanlığı(Kasım 2001), s...

özelleştirilmiştir. 2003 yılında kapsama alınan Manisa Pamuklu Men. A.Ş. ise Sümer Holding A.Ş.'ye devredilmiştir.

Bunların dışında 1995 yılında özelleştirme kapsamına alınan Hamitabat, Kemerköy, Soma-B ve Yeniköy elektrik santralleri 1997 yılında kapsamdan çıkarılmış ve Enerji Bakanlığı'na iade edilmiştir. Söz konusu santraller 2003 yılında yeniden kapsama alınmıştır. Ancak Kemerköy ve Yeniköy, 2006 yılında kapsamdan çıkarılmıştır. Maliye Bakanlığı ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne ait 4 taşınmaz ise 2000 yılında kapsamdan çıkarılmıştır

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2005 yılına kadar geçen 20 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. Bu kuruluşlardan, Türkiye Çimento ve Toprak Sanayii Türk A.Ş.'nin (ÇİTOSAN) bağlı ortaklıklarının satışı 1989 yılında tamamlanmıştır. İdare'nin ÇİTOSAN'a bağlı Söke, Balıkesir, Pınarhisar ve Ankara Çimento fabrikalarındaki payların tümü ile Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.'nin sermayesindeki %51'lik hissesi Fransız Société Des Ciments Français (SCF) şirketine satılmıştır.²⁰⁰

Ayrıca, 14 Haziran 1995 tarihinde, 4046 sayılı Kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi'ne devredilen Türk Telekom, bu işlemin 28 Şubat 1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu, kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 4161 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmektedir.²⁰¹

²⁰⁰ BAYTAN, İ.:s.443

²⁰¹ Bkz. Bölüm II. Türkiye'de Özelleştirme Faaliyetleri

Özelleştirme çalışmaları 1985 yılında bazı yarım kalmış tesislerin özel sektöre devriyle başlamıştır. Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2002 yılına kadar geçen 17 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir. Bu kuruluşlardan, daha önce ÇİTOSAN'ın bağlı ortaklığı statüsünde faaliyet gösteren çimento fabrikaları dışında, bu kuruluşların büyük bir kısmı varlık veya kamunun azınlık hissesine sahip olduğu işletmelerdir. Ocak 2002 itibarıyla, SEK ve YEM Sanayii, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiştir. Yem Sanayii A.Ş. ve SEK Süt Ürünleri A.Ş.'nin tüm birimleri ve işletmeleri ayrı ayrı özelleştirilmiş olup, her iki şirket de Kasım 1997'de özelleştirme programındaki Et ve Balık Ürünleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Ayrıca, özelleştirme çalışmalarının Et ve Balık Ürünleri A.Ş. (EBK) tarafından yapılabilmesi amacıyla, 10 Eylül 2001 tarihli Özelleştirme Yüksek Kurulu kararı ile, Yasataş A.Ş. ile MEYBUZ A.Ş.'ye ait İdare hisseleri de EBK'ye devredilmiştir.²⁰² Bunun yanısıra, 7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulu özelleştirilen KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir. Ayrıca ORÜS Orman Ürünleri A.Ş. bünyesinde bulunan 21 tesis özelleştirilmiş, kalan 2 tesis SEKA'ya devredilmiş ve böylece bu kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir.²⁰³ Ayrıca İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıklarıyla birlikte ERDEMİR'e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir.²⁰⁴ Bu dönemdeki özelleştirme

²⁰² BAYTAN, İ.:s.444

²⁰³ www.oib.gov.tr, "Türkiye'de Özelleştirme"

²⁰⁴ www.oib.gov.tr, "Türkiye'de Özelleştirme"

uygulamaları daha çok blok satış, halka arz, uluslararası arz, İMKB’de satış veya varlık satışı yöntemleriyle olmuştur.

T. Gemi Sanayii A.Ş. ise T. Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek Mayıs 2002’de tüzel kişiliği sona ermiştir. DİTAŞ Deniz İşletmeciliği A.Ş.’de bulunan %50.98 oranındaki hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde TÜPRAŞ’a devredilmiştir. Turban Turizm A.Ş., T. Zirai Donatım A.Ş. ve TÛMOSAN Türk Motor Sanayii A.Ş. 7 Şubat 2003 tarihinde SÛMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir. Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş. (SEKA) ile Türkiye Gübre Sanayi A.Ş. (TÛGSAŞ), 19 Eylül 2005 tarihinde SÛMER HOLDİNG A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir.

KARDEMİR özelleştirmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır. NETAŞ ve TOFAŞ’da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB’nin yabancı borsalarla entegrasyonunun sağlanmasında bir adım atılmıştır. 1990’lı yılların başında bir çok şirketteki kamu hisseleri sınırlı da olsa halka arz edilmiştir. Hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç olarak 1998 yılında Türkiye İş Bankası’ndaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmesi tamamlanmıştır.²⁰⁵ Bu özelleştirmeler, 2001 yılı sonuna kadar yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar gerçekleştirilen en büyük halka arz işlemlerini oluşturmaktadır.

²⁰⁵ www.oib.gov.tr , “Türkiye’de Özelleştirme”

SÜMERBANK, DENİZBANK, ETİBANK ve ANADOLUBANK'ın özelleştirilmesiyle de kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır. DENİZ NAKLİYATI T.A.Ş.'nin özelleştirilmesi, TDİ'nin İzmir Körfez hattı ile Şehiriçi yolcu ve araç taşımacılığının da devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığında çekilmeye başlamıştır. Yine 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın %51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda Ocak 2002'ye kadar yapılan en büyük özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiştir. Ayrıca bu süreç içerisinde devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık %90'ı da özelleştirilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında 3, kapsam ve programda 12 olmak üzere toplam 15 kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların 11 tanesinde %50'nin üzerinde kamu payı vardır. Sözkonusu 3 kuruluşun programa alınması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir. Bunun yanısıra, özelleştirme kapsamında 108 taşınmaz, 83 tesis, 6 liman, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, şans oyunları lisans hakkı ile Araç Muayene İstasyonları da yer almaktadır.²⁰⁶

2. 1985-2006 DÖNEMİNDE GERÇEKLEŞTİRİLEN UYGULAMALAR

Özelleştirme çalışmaları 1984 yılında kamuya ait yarım kalmış tesislerin tamamlanması veya yerine yeni bir tesis kurulması amacıyla özel sektöre devri uygulamaları ile başlamıştır.

²⁰⁶ www.oib.gov.tr , "Türkiye'de Özelleştirme"

1986 yılından itibaren hız kazanan ve tamamı kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirme kapsamına alınması yoluyla yürütülen program çerçevesinde, İdare tarafından bugüne kadar Kardemir de dahil olmak üzere 195 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış/devir işlemi yapılmış ve bu kuruluşlardan 186'sında hiç kamu payı kalmamıştır.²⁰⁷ 1985 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının toplam tutarı 26 milyar \$ düzeyindedir. Bir bölümü vadeli ve döviz cinsinden gerçekleştirilen bu hisse senedi ve varlık satış işlemlerinden 31 Aralık 2004 itibariyle 4.5 milyar YTL (8.6 milyar \$) net giriş sağlanmıştır. Yıl bazında uygulama tutarı ile net giriş tutarı arasındaki fark, vadeli işlemlere ilişkin taksit ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 0.9 milyar YTL'lik (2.3 milyar \$) temettü geliri ve 4.1 milyar YTL'lik (3.4 milyar \$) diğer kaynaklarla birlikte 1985 – 31 Aralık 2004 dönemi toplam kaynakları 9.5 milyar YTL (14.3 milyar \$) düzeyine ulaşmaktadır.²⁰⁸

Aynı dönemde özelleştirme uygulamaları çerçevesinde 9.2 milyar YTL (13.9 milyar \$) tutarında kullanım gerçekleştirilmiştir. Özelleştirme uygulamalarına ilişkin kullanımların % 98'lik bölümü, kapsamdaki kuruluşlara sermaye iştiraki, kredi borçları ve personel ödemeleri, özelleştirme bonoları ve Hazine'ye aktarmaya ilişkin ödenen tutarlardır.²⁰⁹

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımı 3 ana başlık altında toplanmaktadır:

²⁰⁷ Bkz. Ek-... Özelleştirmesi Tamamlanan Kuruluşlar

²⁰⁸ Bkz. Ek-... Özelleştirme Gelirleri

²⁰⁹ www.oib.gov.tr ,”Türkiye’de Özelleştirme”

- *Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara yapılan ödemeler:* 2004 yılı Aralık ayı itibariyle 6.1 milyar ABD Doları düzeyinde ve toplam kaynakların % 44'ünü kapsayan bu tutar, kuruluşlara yapılan sermaye iştirakleri, verilen krediler, çalışanlara yönelik iş kaybı ve özelleştirme sonrası tazminatlar ile emeklilik primi ödemeleri gibi kullanım kalemlerinden oluşmaktadır.
- *Hazine bünyesinde bulunan Kamu Ortaklığı Fonu'na yapılan aktarmalar:* 2004 yılı Aralık ayı itibariyle 3.6 milyar ABD Doları düzeyinde olup, toplam kullanımların % 26'sını oluşturmaktadır. Bu Fon'un kullanım alanı ise mevzuatla sadece baraj, otoyol ve içme suları gibi altyapı tesislerinin finansmanı ile sınırlanmıştır. 26 Mayıs 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4568 sayılı Kanun çerçevesinde, 2001 yılından beri aktarma yapılmamıştır.
- *Özelleştirme uygulamaları için çıkarılan bono ve tahvil ödemeleri:* Aynı tarih itibariyle, 3.9 milyar ABD Doları düzeyinde olup, toplam kullanımların % 28'ine karşılık gelmektedir.

Yukarıda belirtilen üç ana kullanım kalemi toplamı olan 13.6 milyar ABD Doları düzeyindeki tutar, toplam kullanımların % 98'ine tekabül etmekte ve özelleştirme yapılsa da, yapılmassa da, devlet hazinesinden yapılması gereken tutarlardan oluşmaktadır.

Bu arada özelleştirmeye bağlı olarak yapılan ve gider olarak tanımlanabilecek, danışmanlık hizmetleri, ihale ilanları ile reklam ve tanıtım giderleri gibi uygulamalar için yapılan harcamalar ise toplam kullanımların yalnızca %1 'ini oluşturmaktadır.

Özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen kaynakların kullanımına ilişkin dağılımı gösteren tablolar EK-3 ve EK-4'de yer almaktadır.

E. İHALE VEYA SATIŞ/DEVİR PROSEDÜRÜ DEVAM EDEN KURULUŞLAR

1. TEKEL

TEKEL'e ait Muğla Marmaris'de bulunan Başmüdürlük binası ve ilgili taşınmazlarının satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 13 Haziran 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 28 Temmuz 2006 olarak belirlenmiştir.

TEKEL'e ait Muğla Bodrum'da bulunan sosyal tesisleri ve ilgili taşınmazlarının satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 13 Haziran 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 28 Temmuz 2006 olarak belirlenmiştir.

TEKEL'e ait Hatay İskenderun'da bulunan sosyal tesisleri ve ilgili taşınmazlarının satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 13 Haziran 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 28 Temmuz 2006 olarak belirlenmiştir.

TEKEL'e ait Ankara Sincan'da bulunan transit ambarları, sosyal tesisleri ve ilgili taşınmazlarının satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 13 Haziran 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi 28 Temmuz 2006 olarak belirlenmiştir.

2. FOÇA TATİL KÖYÜ

Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü mülkiyetindeki Foça Tatil Köyü'nün satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 17 Mayıs 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 11

Temmuz 2006 itibariyle 2 teklif alınmıştır. 13 Temmuz 2006 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 8.200.000 ABD doları bedelle Yıldırım Dış Ticaret ve Paz. A.Ş. tarafından verilmiştir. Alınan teklifler İhale Komisyonunun değerlendirmesini müteakip Özelleştirme Yüksek Kurulu gündemine sunulacaktır.

3. KARADENİZ BAKIR İŞLETMELERİ

Karadeniz Bakır İşletmeleri A.Ş.'ye ait maden sahalarının işletme hakkını ifade eden ruhsatları ile birlikte Murgul İşletmesinin ve Samsun'da yer alan arsalarının "satış" ve İşletme bünyesinde yer alan Hidroelektrik Santrali'nin "İşletme Hakkı Devri" yöntemiyle birlikte özelleştirilmesi amacıyla 14 Nisan 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 15 Mayıs 2006 itibariyle 6 teklif alınmıştır. 18 Mayıs 2006 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 37.600.000 ABD Doları bedelle Eti Bakır A.Ş. tarafından verilmiştir. Satış, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 30 Haziran 2006 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmesi, 6 Temmuz 2006 tarihinde imzalanmıştır.

4. KAYSERİ ŞEKER FABRİKASI A.Ş.

Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan %9.99 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 13 Nisan 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede 31 Mayıs 2006 olan son teklif verme tarihi 30 Kasım 2006'ya uzatılmıştır.

5. SÜMER HOLDİNG A.Ş.

Bor Şeker Fabrikası, Ereğli Şeker Fabrikası ve Ilgın Şeker Fabrikası'nın varlık satışı yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 13 Nisan 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede 31 Mayıs 2006 olan son teklif verme tarihi 30 Kasım 2006'ya uzatılmıştır.

6. BÜYÜK TARABYA OTELİ

Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü mülkiyetindeki Büyük Tarabya Otelі'nin satış yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 31 Ocak 2006 tarihinde açılan ihalede, son teklif verme tarihi olan 29 Mart 2006 itibariyle 9 teklif alınmıştır. 4 Nisan 2006 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 145.300.000 ABD Doları bedelle Bayraktarlar Holding A.Ş. tarafından verilmiştir. Satış Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 26 Mayıs 2006 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmesi 30 Haziran 2006 tarihinde imzalanmıştır.

7. TCDD İZMİR LİMANI

T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bağlı İzmir limanının 49 yıl süreyle işletme hakkının verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 4 Ocak 2006 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır.

İhalede 7 Nisan 2006 olarak belirlenen son teklif verme tarihi 21 Eylül 2006'ya kadar uzatılmıştır.

8. TCDD İSKENDERUN LİMANI

T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bağlı İskenderun limanının 36 yıl süreyle işletme hakkının verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 11 Temmuz 2005 tarihinde açılan ihalede, son teklif verme tarihi olan 29 Ağustos 2005 itibariyle 4 teklif alınmıştır. 9 Eylül 2005 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 80.000.000 ABD Doları bedelle PSA-Akfen O.G.G. tarafından verilmiştir. Alınan teklifler, İhale Komisyonu'nun değerlendirmesini müteakip, Özelleştirme Yüksek Kurulu gündemine sunulacaktır.

9. TCDD MERSİN LİMANI

T.C. Devlet Demir Yolları İşletmesi Genel Müdürlüğü'ne bağlı Mersin limanının 36 yıl süreyle işletme hakkının verilmesi yöntemiyle özelleştirilmesi amacıyla 9 Haziran 2005 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihale açılmıştır. İhalede son teklif verme tarihi olan 4 Ağustos 2005 itibariyle 3 teklif alınmıştır. 12 Ağustos 2005 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklif 755 milyon ABD doları bedelle PSA-Akfen O.G.G. tarafından verilmiştir. Söz konusu limanın devri Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 7 Kasım 2005 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Devir sözleşmesinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürdürülmektedir.

10. ARAÇ MUAYENE İSTASYONLARI

Araç Muayene İstasyonları hizmetinin “İşin gereğine uygun Sair Hukuki Tasarruf” yöntemiyle 2 bölge halinde özelleştirilmesi amacıyla 23 Eylül 2004 tarihinden itibaren verilen ilanlarla ihaleler açılmıştır. İhalelerde 23 Kasım 2004 olarak belirlenen son teklif verme tarihi olan 7 Aralık 2004 itibarıyla I. bölge için 11 teklif, II. Bölge için 12 teklif olmak üzere toplam 23 teklif alınmıştır. 20 Aralık 2004 tarihinde yapılan nihai pazarlık görüşmeleri sonucunda en yüksek teklifler, I. bölge için 300.250.000 ABD Doları bedelle Akfen-Doğuş-Tüvsüd O.G.G. tarafından, II. bölge için ise 313.250.000 ABD Doları bedelle Akfen-Doğuş-Tüvsüd O.G.G. tarafından verilmiştir. Söz konusu istasyonların satışı, Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun 14 Şubat 2005 tarihli kararı ile onaylanmıştır. Satış sözleşmelerinin imzalanmasına ilişkin çalışmalar sürdürülmektedir.²¹⁰

11. TÜRK TELEKOMÜNİKASYON A.Ş.'NİN ÖZELLEŞTİRME ÇALIŞMALARI

Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) özelleştirme, diğer özelleştirme uygulamalarından farklı olarak 406 sayılı Kanun çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu çalışmalar, ÖİB, Ulaştırma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı üyelerinden oluşan bağımsız değer tespit ve ihale komisyonları tarafından yürütülmektedir.

Ülkemizde özelleştirmenin sembolü haline gelen Türk Telekom'un blok satışı için iki kez ihaleye çıkmış ancak dünya telekomünikasyon sektöründe yaşanan daralma ve çeşitli hukuki sorunlar sebebiyle istenilen sonuçlar elde edilememiştir.

²¹⁰ www.oib.gov.tr, "Türkiye'de Özelleştirme"

Global telekom piyasalarının canlandığı bu yeni dönemde, geniş bir tanıtım ve uzun bir hazırlık süreci ile potansiyel alıcıların beklentilerini dikkate alan ve piyasa şartlarına cevap veren bir özelleştirme stratejisi ile, 25.11.2004 tarihinde verilen ilanlarla, Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (Türk Telekom) ihale süreci yeniden başlatılmıştır.

Bu süreçte, piyasa şartlarına duyarlı ve interaktif bir yaklaşım içinde özelleştirme stratejisi yeniden şekillendirilmiştir. Nisan 2003'te Bakanlar Kurulu'nca alınan Prensiş Kararı ile Türk Telekom özelleştirmesinde, halka arz ve minimum %51'lik blok satış hazırlıklarının eşanlı yürütülmesi, bu yöntemlerden hangisinin uygulanacağına ise oluşacak piyasa koşulları çerçevesinde karar verilmesi hükme bağlanmış, diğer taraftan, Türkiye'de ve yurtdışında Türk Telekom özelleştirmesine yönelik piyasa talep analizi çalışmaları gerçekleştirilmiş ve sözkonusu çalışmanın sonuçları 13.11.2003 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun yeni satış stratejisini belirlediği Karar ile hükme bağlanmıştır. Bu Karar uyarınca, şirket hisselerinin en az %51'inin tek seferde blok olarak satılması ve blok satışı müteakip, kalan hisselerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek süreç çerçevesinde halka arz edilmesi kararlaştırılmış ve Türk Telekom özelleştirmesine yönelik birçok olumlu düzenleme hayata geçirilmiştir. Bunlardan bazıları;

- Yabancılarla yönelik sermaye sınırlamasının kaldırılması, ve altın hissenin kapsamının daraltılması,
- Türk Telekomun sorunlu alacaklarına ilişkin düzenlemenin gerçekleştirilmesi,
- Şirketin %100'ünün satılabilmesinin mümkün kılınması,
- Şirkette kamu payının %50'nin altına düşmesiyle birlikte asli ve sürekli görevlerde çalışanlar, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca kadrolu ve sözleşmeli personel statüsünde çalışanlar ve kapsam dışı personel statüsündeki personelin, devirden sonraki 30 gün içinde başka

kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilmek üzere Devlet Personel Başkanlığı'na bildirilmesi,

- Şirket üzerindeki çeşitli vergi yükümlülüklerinin (Deprem Afet Fonuna Katkı, Sivil Savunma Fonuna Katkı, Milli Prodüktivite Merkezine Katkı Payı, TSE'ye katkı payı) 01.01.2005 tarihi itibarıyla kaldırılmasıdır.

Diğer taraftan, Türk Telekom'un blok olarak satışına ilişkin ihale öncesinde, Özelleştirme İdaresi tarafından potansiyel yatırımcıları Şirketin hukuki, operasyonel ve mali durumuna ilişkin olarak aydınlatmak, satış sürecine ilişkin bilgi vermek ve ilgililerin de özelleştirme sürecine ilişkin görüşlerini almak üzere bir ÖİB tarafından "Bilgilendirme Süreci" gerçekleştirilmiştir. Toplam 11 yerli ve yabancı yatırımcının katıldığı süreç 31 Temmuz 2004 tarihinde sona ermiş ve Türk Telekom İhale Komisyonuna çalışmalarında yardımcı olmak üzere BNP Paribas, PDF Danışmanlık ve Denizbank Konsorsiyumundan oluşan finansal danışmanlar ile Cerrahoğlu ve Baker and Mc. Kenzie'den oluşan hukuk danışmanları görevlendirilmiştir.

Dünyanın en büyük altyapı sahibi telekom operatörlerinden biri olan Türk Telekom, güçlü iş profili ve önemli nakit akışı ile bir cazibe merkezidir. Türk Telekom'un özelleştirmesi sadece telekomünikasyon alanında değil, Türkiye'de genel ekonomik reform çerçevesinde de bir kilometre taşı olarak değerlendirilmektedir. Rekabetçi ve etkin bir telekomünikasyon yapısının geliştirilmesi ile Türk Telekom'un etkinliğinin ve hizmet kalitesinin artırılması özelleştirmenin başlıca hedefleri arasındadır.

15.10.2004 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Şirket hisselerinin %55'nin blok olarak satılması ve bu çerçevede 31.12.2004 tarihine kadar ihale ilanına çıkılması hükme bağlanmıştır. Aynı Bakanlar Kurulu Kararı ile Türk Telekom İhale Komisyonuna ihale sürecinde önyeterlilik kriterlerinin uygulanması için yetki verilmiştir.

25.11.2004 tarihinde yerli ve yabancı basın organlarına verilen ilanlarla başlayan ihale sürecinde son teklif verme tarihi olan 24 Haziran 2005 itibarıyla 4 gruptan teklif alınmış, ihale 01 Temmuz 2005 tarihinde

sonuçlandırılmıştır. İhalede en yüksek teklifi 6.550.000.000 ABD Doları bedelle OGER Telecoms Ortak Girişim Grubu, ikinci en yüksek teklifi ise 6.500.000.000 ABD Doları bedelle ETİSALAT-ÇALIK Ortak Girişim Grubu vermiştir. İhale sonuçları İhale Komisyonu tarafından Rekabet Kurulu onayına sunulmuştur. Rekabet Kurulu'nun iznini müteakiben karar, 406 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından 25/07/2005 tarih ve 2005/9146 sayılı kararı ile onaylanmış ve 02/08/2005 tarih ve 25894 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. İhale sonucunun Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla beraber ihalede kazanan Oger Telecoms Ortak Girişim Grubu ile 24.08.2005 tarihinde hisse satış sözleşmesi imzalanmıştır. Devir ise 14 Kasım 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN ÖZELLEŞTİRME

A. AB ORTAK SANAYİ POLİTİKASI VE ÖZELLEŞTİRME YAKLAŞIMLARI

Avrupa Birliği sanayi politikasının temelini, Avrupa Komisyonu'nun 1970 tarihli "AB Sanayi Politikası" başlıklı Memorandum oluşturmaktadır. Bakanlar Konseyi'nin 1973 yılında kabul ettiği ilk eylem programı, Topluluk içi ticaretin önündeki engellerin kaldırılması, şirketler hukuku gibi yatay önlemlerin yanında, havacılık, enformatik, gemi sanayilerini kapsayan sektörel önlemleri içermektedir.

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'nın 157. maddesinde de sanayi politikasına yer verilmiştir. 2000 yılına kadar AB sanayi politikası ve KOBİ politikası, bürokrasinin iki farklı birimi tarafından yürütülen iki ayrı politika olarak kabul görmüş olup, Avrupa Komisyonu'nun yeniden yapılanması çerçevesinde, Ocak 2000 tarihinde Komisyon bünyesinde Girişimler Genel Müdürlüğü kurularak, Sanayi ve KOBİ Genel Müdürlükleri ile Bilgi Toplumu Genel Müdürlüğü'nün yenilikçilik alanındaki faaliyetleri bu yeni Genel Müdürlük tarafından yürütülmeye başlanmıştır.

Mart 2000 tarihinde gerçekleştirilen Lizbon Avrupa Konseyi'nde, sürdürülebilir şekilde yüksek seviyede istihdam ve yaşam koşulları sağlanmasının önemi vurgulanmıştır. Bu çerçevede, AB imalat sanayinin rekabet gücünün geliştirilmesi ve devamlılığının sağlanması büyük önem taşımaktadır.

Avrupa Birliği'nin, 2001-2005 d6nemini kapsayan İşletmeler ve Girişimcilik Çok Yıllı Programı 2000/819/EC sayılı Konsey Kararı ile kabul edilmiştir. 450 milyon Euro tutarında bütçesi olan program ile öncelikle KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması, finansman sorunlarının çözümlenmesi, büyümelerinin ve girişimciliğin desteklenmesi, AR-GE faaliyetlerinin artırılması, vb. destek hizmetlerinden faydalanması amaçlanmaktadır. Özellikle KOBİ'leri dikkate almakla birlikte, işletmelere doğrudan destek vermeyen Çok Yıllı Program'ın amaçları, aşağıdaki üç başlıktan biri altında yürütölen çeşitli faaliyetler ile gerçekleştirilmektedir;

Avrupa Bilgi Merkezleri,

- Mali Yatırımlar,
- Politika Geliştirme,

Tüm aday ölkelerin katılımına açık olan programa, 23 Ekim 2002'de imzalanan Mutabakat Zaptı çerçevesinde Türkiye de katılmıştır.

Avrupa'da İngiltere, özellikle satılan kamu varlıkları dikkate alındığında, son yıllarda AB üyesi diğer ölkeler ile kıyaslandığında özelleştirmede lider ölkedir. Özelleştirme, İngiltere örneği ile başlamış olup, teknolojik değişim ve Avrupa'da ticarete tarife dışı engellerin kaldırılmasını amaçlayan Ortak Pazar programı ile ivme kazanmıştır. Diğer faktörlerin yanısıra Tek Pazar hedefi, özellikle telekomünikasyon, enerji, ulaştırma, posta, kamu alımları ve finans sektöründe kamu tekellerinin rekabete açılmasına yönelik politikaların oluşturulmasında önemli bir itici güç olmuştur. AB'de özelleştirme eğilimi, Maastricht Antlaşması'nda Avrupa Para Birliği'ne girebilmek için kamu borçları ve açıklarına getirilen sınırlamalarla

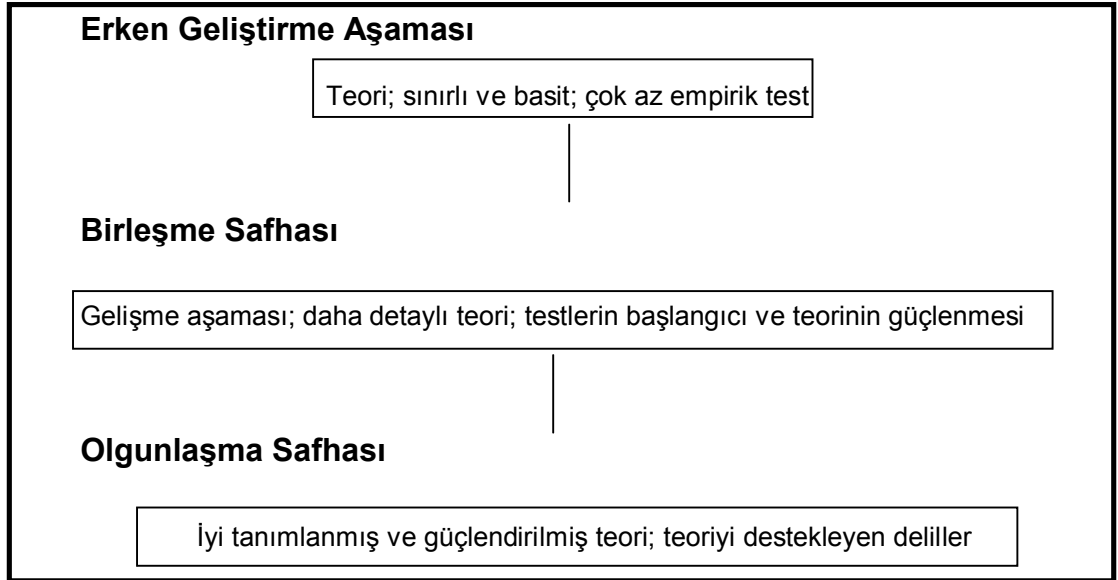
daha da güçlendirilmiştir. Kamu şirketlerinin satışı, hükümetlerin mevcut borç seviyesinin düşürülmesinde önemli bir araç olacaktır.

Kamu kuruluşlarını da kapsayan önemli endüstriler satış listesine alınmış veya hisse senetleri AB’de satışa sunulmuştur. Bununla birlikte, AB’ye Üye Ülkelerin herbirinin kamu mülkiyeti ve özelleştirmeye yaklaşımları, farklı ekonomik, tarihî, kültürel ve sosyal unsurlarla belirlenmiştir. Bu nedenle, Avrupa ülkelerinde izlenen özelleştirme politikaları birbirini örnek almış, ama hiç biri bir diğerinin kopyası olmamıştır. Taklit, özelleştirme politikalarının uygulanmasında karşılaşılan kurumsal ve yapısal engellerin aşılmasında uyarlamayı içerir. Sonuçta, endüstriler arasında uygulanan yatay bir, “AB mülkiyet politikası” yerine, sektörel ya da dikey bazda Üye Ülkelerin yaklaşımlarını yansıtan politikalar güçlenmiştir. Fransa ve bir ölçüde İtalya, özelleştirmenin ve piyasalarda serbestleşmenin, geleneksel olarak kamu tekelinde olan elektrik, posta hizmetleri ve demiryolu taşımacılığı gibi sektörlere yayılmasına, İngiltere ve Almanya kadar istekli olmamışlardır. Ek olarak özelleştirmenin, ekonomi politikasında hemen ortaya çıkan ekonomik verimlilik etkilerinden başka, uzun vadede sektörel performans, gelir dağılımı ve refah etkileri gibi dinamik etkileri de tartışılmaya başlanmıştır. AB’de özelleştirmenin, sosyal uyum ve ekonomik refah seviyesini de yükseltip yükseltmeyeceği hakkında değişik görüşler mevcuttur.

Özelleştirme şüphesiz, Avrupa’da endüstrinin yeniden yapılanmasında etkili olmuştur. Etkisizleşen kamu kuruluşlarının özelleştirildikten sonra yeniden canlandığı bir çok başarılı özelleştirme uygulaması vardır. Bu, AB’de uzun vadeli bir rekabet avantajı olacaktır, fakat aynı zamanda kamu açıklarını kapatabilmek için malî kaynağa ihtiyacı olan

hükümetler, vergileri yükseltmek veya kamu harcamalarını kısmak yerine aile yadigârı gümüşlerini satmak eğilimindedirler.

Özelleştirme, Avrupa'da olduğu gibi değişik yöntemlerle yapılabilir ve farklı ekonomik sonuçları da olabilir. İngiltere'deki özelleştirme "rasyonellik arayışında bir politika" olarak ifade ediliyorsa; AB'de özelleştirme, "ortak politika arayışında rasyonellerin bir karışımı" olarak tanımlanacaktır.²¹¹



Tablo-5 Ekonomik Politika Geliştirme Aşamaları

AB'de özelleştirme bir ekonomi politikası olarak ele alındığında, bu politikanın yukarıda Tablo-5'de özetlenen üç aşama halinde geliştirileceği

²¹¹ Kay, J.A. ve Thompson, D.J. : "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", Economic Journal, vol.96, March 1996, pp.18-32; PARKER, D.: "Privatisation in The European Union, Theory and Policy Perspectives", Routledge, london and New York, 1998, s.6.;

söylenir.²¹² İlk aşama erken geliştirme aşamasıdır. Bu aşamada politikayı destekleyen fikirler yeni ve henüz olgunlaşmamıştır. Destekleyen teoriler sınırlı ve basittir. Bu aşamada politika, daha çok bir niyet beyanıdır. Ekonomi politikası olarak özelleştirmenin, 1970'li yılların sonundan ve 1980'li yılların ortalarına kadar erken geliştirme aşamasında olduğu söylenebilir. 1980'lerin ortalarına doğru asil-vekil ('agent-principal') teorisindeki gelişmeler, ekonomik teorinin dayanaklarını da güçlendirmiştir. Bu teori, özel sektörde mülkiyet hakları iyi tanımlanmış hissedarların yönetsel faaliyeti kontrol etmede, kamu kurumlarında görev yapan yöneticilerden daha başarılı olacağını ve böylece işletme verimliliğinin artacağını ileri sürmektedir.²¹³ Ayrıca, 1980 ortalarında, özellikle İngiltere'de özelleştirme üzerine gözleme dayalı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, özelleştirmenin verimliliği artırabileceği, ama bu artışın garanti edilemeyeceği ve verimliliğin artırılmasında mülkiyet gibi, rekabette önemli olduğu ortaya konmuştur.

Ekonomi ilmine göre özelleştirme, hâlâ ikinci aşama olan birleştirme fazındadır.²¹⁴ Son aşama olan olgunluk aşamasına ulaşmak için, ekonomik görüşün iyi tanımlanmış bir teorik temele ve onu destekleyen test edilmiş delillere ihtiyacı vardır. Ancak özelleştirme konusunda halen her ikisi de yetersizdir.²¹⁵

Özelleştirmenin, ekonomik olduğu kadar siyasî boyutunun olduğu da unutulmaması gereken bir gerçektir. Özelleştirme kararı verilirken, neyin

²¹² PARKER, D.: s.6.

²¹³ <http://www.basbakanlik.gov.tr/basbakanliktes/disiliskiler/ugur.htm>, sh...

²¹⁴ PARKER, D.: s.7.

²¹⁵ PARKER, D.: s.6.

özelleştirileceğine ve nasıl özelleştirileceğine karar verilirken ekonomik olduğu kadar siyasî faktörlerde dikkate alınmalıdır. Buradan anlaşılacağı üzere, özelleştirmenin zamanlamasına ve yöntemine bağlı olarak ekonomik sonuçları da farklı olacaktır. AB'de özelleştirme karmaşık ve siyasî duyarlılığı olan, basit bir sınıflandırma veya özetlemeyi reddeden süreçtir.

Bu bölümün amacı, AB'de özelleştirmeye ilişkin ortaya çıkan değişik görüşler çerçevesinde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin deneyimleri ışığında, Türkiye'de gerçekleştirilecek özelleştirme programının, AB'ye üyelik sürecinde öneminin vurgulanmasıdır.

B. AB'DE ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Avrupa'da devlet mülkiyetinin, ulusal ve bölgesel kamu kurumlarını, özel şirketlerdeki kamu hisselerini, devletin sahip olduğu şirketler ile mahallî ve merkezî idareler tarafından yürütülen faaliyetleri kapsayan çok uzun bir tarihçesi vardır. Kamu girişimlerinde en önemli genişleme İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle 1945'den sonra olmuştur. Örneğin, 1945'den sonra İngiltere'de İşçi Partisi kömür, demiryolları ve elektrik gibi önemli endüstrileri millîleştirirken, İtalya'da iflas eden sektörler savaş öncesi Faşist hükümet tarafından kurtarılmıştır. Daha sonraları 1970'li yıllarda, ekonomik kriz yüzünden İngiliz Hükümeti, British Leyland gibi başarısız endüstrilerin yönetimini devralmıştır. Avrupa çapında hükümetler yeni teknolojilere yatırım yaparak, endüstrinin gelişimini teşvik etmeye yönelmişlerdir. Böylece, elektronik, bilgisayar, ofis malzemeleri, kimya, petrol ürünleri, telekomünikasyon gibi alanlarda yeni kamu şirketleri kurulmaya başlamıştır. Portekiz devriminden sonra finans sektöründe de kamulaştırma başlamıştır.

Tablo-6'de AB ülkelerinde 1991 itibarıyla kamu teşebbüslerinin, genel ekonomik faaliyetlerdeki payları görülmektedir. Tablo-6'den anlaşılacağı gibi, 1991 yılında tüm AB ülkelerinde özellikle de Fransa, İtalya, Yunanistan ve Portekiz'de devlet, ekonomik faaliyetlerde ön plandadır.²¹⁶

Tablo-6 AB ülkelerinde kamu teşebbüslerinde istihdam, katma değer ve net sermaye oluşumu

Sektörü)	İstihdam (%)	Katma Değer (%) ^a (Tarım hariç diğer)	Net Sermaye payı (%) ^b (Üretim ve Hizmet)
Belçika	9,8	7,5	8,4
Danimarka	8,2	8,7	17,6
Fransa	13,4	15,1	24,2
Yunanistan	14,7	17	30
İrlanda	8,7	11,5	16,9
İtalya	13,5	20	23,5
Lüksemburg	3,0	5,2	4,6
Hollanda	5,1	8,0	9,2
Portekiz	10,6	21,5	30,0

²¹⁶ PARKER, D.: s.12.

İspanya	6,0	7,5-8,5	12,5-13
İngiltere	4,6	4,0	5,0
Türkiye			

^a Toplam Net Sermaye; ^b Tarım dışı kârın yüzdesi olarak

Kaynak: Centre Européen des Entreprises à Participation Publique, Bruxelles. (les Entreprises à Participation Publique dans l'Union Européene. Annales du CEEP 1994).

İngiltere’de 1959’da bir kaç özelleştirme uygulaması olmakla birlikte, bugünkü anlamda ve bu çalışmada açıklanan amaçlarla²¹⁷ gerçekleştirilen özelleştirmeler 1979 yılında, Bayan Thatcher liderliğinde başlatılmıştır.

İNGİLTERE	
SEKTÖR	Özelleştirmenin gerçekleştiği yıl
Telekomünikasyon	1984
Gaz	1986
Su	1989
Elektrik	1990-1
Demiryolları	1995-7

²¹⁷ Bkz. Birinci Bölüm A. Özelleştirmenin Amaçları, s.20

Gerçekleştirilen özelleştirmeler neticesinde, 1997 yılı itibarıyla elde edilen gelir 65 milyar Sterling'e ulaşmış ve kamu kuruluşlarının gayri safi yurtiçi hasıladaki payı %2'nin altına düşmüştür.²¹⁸

1980'lerde, İngiltere'de yaşanan özelleştirme deneyimlerinden başka, AB'de büyük çaplı özelleştirmeler gerçekleşmemiştir. Bunun tek istisnası, Kasım 1986-Ocak 1988 döneminde Fransa'da gerçekleşen sanayi ve bankacılık sektöründeki 14 büyük özelleştirme dir. 1988'de iktidara gelen sosyalist hükümetle birlikte özelleştirme faaliyetleri rafa kaldırılmıştır.

FRANSA	
SEKTÖR	Özelleştirmenin gerçekleştiği yıl
Telekomünikasyon	1987
Gaz	1986
Bankacılık ve Finans	1987

1990'lara gelindiğinde AB'de özelleştirme süreci ivme kazanmıştır. Bu artış esas olarak iki ekonomik nedenden kaynaklanmıştır: AB'de piyasaların serbestleşmesi ve hükümetlerin bütçe açıklarının artması. Siyasî neden olarak da, özelleştirmeye sıcak bakan hükümetlerin işbaşına gelmesi bu süreci hızlandırmıştır. Örneğin Fransa'da Mart 1993'de merkez sağ hükümet yeniden seçilerek iş başına gelmiş ve 1988'de askıya alınan özelleştirme faaliyetleri 1993 tarihli Özelleştirme Kanunu ile yeniden başlamıştır.

²¹⁸ PARKER.D.: s.12.

Tablo-7'de görüldüğü gibi, GSYİH ile karşılaştırıldığında, 1985-95 döneminde en büyük özelleştirme geliri İngiltere'de elde edilmiştir.

Daha önce de ,fade edildiği gibi, AB'de, ortak bir özelleştirme politikasından bahsetmek zordur. İngiltere açısından bakıldığında, özelleştirme sonucunda verimlilik artışının olacağı fikri tüm Avrupa'da benimsenmiştir.²¹⁹ Genel olarak diğer AB ülkelerindeki, özelleştirme politikaları İngiltere ile mukayese edildiğinde, özellikle Fransa'da, ideolojik değil uygulamaya yöneliktir. 1979-97 döneminde, İngiltere'de özel mülkiyetin verimliliği artırması beklenirken, diğer hükümetlerin böyle bir beklentisi olmamıştır.

Tablo-7 Bazı AB Ülkelerinde 1985-1995 Döneminde elde edilen Toplam Özelleştirme Gelirleri

	ABD Doları(milyon)	1996 GSYİH (%)
Avusturya	2.961	1,5
Danimarka	3.563	2,5
Finlandiya	1.925	2,0
Fransa	34.102	2,5
Almanya	2.807	0,1
İtalya	16.971	1,5
Hollanda	9.250	2,7

²¹⁹ Aslında tüm dünyada, özelleştirmenin verimliliği artıracığı kabul edilmektedir.

Portekiz	5.304	5,8
İspanya	8.255	1,6
İsveç	8.000	3,9
İngiltere	96.692	9,0

Kaynak: Değişik kaynaklar

Not: İngiltereye ait rakamlar 1977-79 döneminde özelleştirilen British Petroleum (BP)'u da ihtiva etmektedir.

Özelleştirme, piyasadaki hisse sermayesini yükselterek, ulusal bankalar için yatırım ve uluslararası ticareti teşvik edeci bir araç oluşturmuştur.

Parasal Birliğe geçiş sürecinde, kamu finansmanının varlık satışlarıyla sağlanmasının önemi de artmıştır. Özellikle tek paraya geçebilmek için belirlenen Maastricht kriterleri²²⁰, bir çok AB ülkesi için özelleştirmenin önemini artırmıştır. Avrupa Komisyonu, Maastricht kuralları uyarınca bütçe açıklarının hesaplanmasında özelleştirme gelirlerinin kullanılmayacağına

²²⁰ Maastricht Antlaşması'nda üye devletlerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılımı için öngörülmüş bulunan zorunlu koşullar Merkez bankalarının aşamalı olarak bağımsız hale getirilmesi için yasal değişikliklerin yapılması ve "makroekonomik yaklaşım kriterleri"ne uyum olarak iki genel başlık altında toplanabilir. Buna göre: (a) Her üyenin yıllık ortalama enflasyon oranı, fiyat artışını en düşük üç üye devletin yıllık enflasyon oranı ortalamasını en fazla 1.5 puan geçebilecektir; (b) Üye devletlerin planlanan, ya da fiili kamu açıklarının gayri safi yurtiçi hasıllarına oranının yüzde 3'ü aşmaması gerekmektedir; (c) Üye devletlerin planlanan, ya da fiili kamu borç stoklarının, gayri safi yurtiçi hasıllarına oranının yüzde 60'ı geçmemesi zorunludur; (d) Her üye devlet, fiyat istikrarı bakımından en iyi sonucu sağlayan üç üye devletin ortalama nominal uzun vadeli faiz oranını en fazla 2 puan aşabilecektir; (e) Üye devletlerin ulusal paraları, Avrupa Döviz Kuru Mekanizmasının izin verdiği "normal" dalgalanma marjı içinde kalmalıdır. (Şu an için yüzde 15, ancak hemen hemen bütün ülkeler yüzde 2.25 marjı içinde kalmaktadır.)

karar vermiştir. Bu karara rağmen, özelleştirme gelirleri kamu borcuna sayılabileceğinden, borcun azalmasıyla hükümet tarafından yapılacak faiz ödemeleri de azalacaktır. Böylece, bütçe açıkları kapanacaktır. Üye Ülkelerde özelleştirme ve kamu finansmanı arasındaki ilişki o kadar güçlenmiştir ki, hükümetler yıllık satış hedeflerini bütçe tahminlerinin bir parçası olarak duyurmaya başlamışlardır.

Özetle, AB genelinde geçerli olan ortak bir özelleştirme mantığı ya da hedefi yoktur. Bazı hükümetler özelleştirmeyi verimliliği artırmak amacıyla teşvik ederken, diğerleri açısından özelleştirme satışları en azından ya sermaye piyasalarını derinleştirmek ya da parasal birlik için konan Maastricht kriterlerini tutturmak için önemli bir kaynak olarak görülmüştür. Bazı hükümetler, bazen birbirleriyle uyumlu olmamasına rağmen bu amaçların hepsini birden benimsemişlerdir. Örneğin, verimliliği artırmak amacıyla bir sanayii dalında yeniden yapılanmayı izleyen satıştan faydalanarak rekabet yaratılabilir, fakat monopolde kâr fırsatı ortadan kalktığından satış gelirleri düşer ve bu nedenle de kamu bütçesine katkısı azalır.²²¹ Ulusal sermaye piyasasının desteklenmesi yabancı ortaklıkların sınırlanması anlamına gelebilir, fakat yabancı yatırımcıların yönetim faaliyetleri üzerinde oluşturacağı baskı sermaye piyasasının etkinliğinin artırılmasına yardım edebilir. Ulusal politikaları etkileyen bir diğer unsur da serbest piyasaya ilişkin AB direktifleridir. Bu konuya aşağıda değinilmiştir.²²²

²²¹ PARKER, D.: s.20.

²²² Bkz. Dördüncü Bölüm C. Özelleştirme, Serbestleşme ve AB Politikası, s. 207 vd.

C. ÖZELLEŞTİRME, SERBESTLEŞME VE AB POLİTİKASI

Avrupa'da özelleştirme, AB'yi bir ikilem ile karşı karşıya getirmiştir. Onaylanan AB politikaları sanayi mülkiyeti konusunda tarafsız kalmakta ve Avrupa'da mevcut olan devlet ile özel sektörün birarada yer aldığı karma piyasa ekonomisi modelini kabul etmektedir. Bu yaklaşım, Avrupa ülkelerinde farklı seviyelerdeki devlet mülkiyetinin birbirine yaklaştırılması ihtiyacından ve kamu hizmetlerinde genel hizmet ağının sağlanabilmesi için devlet tekellerinin gerekli olduğu düşüncesinden kaynaklanmıştır. Savaş sonrası Avrupa'sında, posta, telekomünikasyon, demiryolları, tarifeli hava ve karayolu ulaşımı, elektrik ve petrol ürünleri sanayii, su ve atıksu hizmetleri, bazı önemli istisnalar olmasına rağmen, genellikle merkezî yönetim, mahallî idareler ya da bölgesel kuruluşlar tarafından sağlanmaktaydı. Bazı önemli özelleştirmeler gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, 1995 yılında devlet mülkiyetinin halen çoğunlukta olduğu görülmektedir. Devletin sanayideki payının önümüzdeki yıllarda azalacağı beklenmekte olup, bu husus AB direktiflerine yansıtılmıştır.²²³

Roma Antlaşması tamamıyla serbest ticaret presibi üzerine kurulmuştur. Roma Antlaşması'nın 30-37. Maddeleri'nde malların serbest dolaşımının hedeflendiği belirtilmekte olup, 52-56. Maddelerinde ise hizmetlerin sağlanmasının serbestleştirilmesi ve tesis kurma özgürlüğüne değinilmiştir. Madde 37'de Üye Devletlerin ticarî nitelikli Devlet tekellerini, geçiş dönemi sonunda ürünlerin temini ve pazarlanmasına ilişkin koşullarda ayırimcılığın ortadan kaldırılmasını sağlayacak biçimde, aşamalı olarak düzenlemesi öngörülmektedir.

²²³ PARKER, D. : s.21.

Aynı zamanda 222. Madde'de Roma Antlaşma'sının Üye Devletlerin mülkiyet rejimi sistemini düzenleyen kurallar üzerinde hiçbir etkisi olmadığı ifade edilmektedir.

AB içindeki rekabet kuralları, piyasa ekonomisini işleten, rekabetin hukuka aykırı olarak sınıflandırılmasına izin vermeyen, rekabeti kuran ve koruyan hukuk kurallarıdır. Bu çerçevede, Birliğin kurumlarıyla iyi bir biçimde işleyebilmesi ve üye ülkeler arasındaki hukuksal uygulamaların uyumlaştırılması hedeflenmiştir. AB rekabet politikası esas olarak, Roma Antlaşması'nın 81'den 90'a kadar olan maddelerinde yer almaktadır. Söz konusu maddeler, işletmelere uygulanacak kurallarla devlet yardımları konularını düzenlemiştir. Bu bağlamda rekabet politikası dört temel ilke üzerinde yoğunlaşmaktadır;

- Rekabeti kısıtlayan anlaşmaların ve egemen durumun haksız kullanımının ortadan kaldırılması (rakipler arasında fiyat tespit anlaşmaları gibi)
- Firmalar arasında birleşmelerin kontrol edilmesi (iki grubun, piyasaya egemen olmalarını sağlayacak biçimde birleşmeleri gibi)
- Tekelci ekonomik sektörlerin özelleştirilmesi (telekomünikasyon, ulaştırma, enerji gibi)
- Devlet yardımının izlenmesi (canlanma olasılığı olmamasına rağmen zarar eden bir firmanın ticari faaliyetini sürdürmesi amacıyla tasarlanan Devlet yardımının yasaklanması)

Diğer bir deyişle rekabetçi piyasalar desteklenmektedir. Fakat bu Üye Ülkelerde uygulanması gereken mülkiyet şekline önceden karar verilmesi demek değildir. AB politikaları, sadece devlet politikalarının

AB'deki serbest ticaret politikaları ile çelişmesi halinde müdahale eder. Özellikle 92. Madde ile, Üye Ülkeler arasında rekabeti bozan devlet yardımlarının yasaklanmasına rağmen, uygulamada bölgesel kalkınma, çevrenin korunması, sanayi politikası ile araştırma ve geliştirme gibi politika amaçlarının etkilerini dikkate alan Komisyon yönetmelikleri kapsamında ihlaller kabul edilmiştir. Örneğin, bölgesel kalkınma amaçlı devlet yardımlarının belli bir sektöre faydaları, olumsuz etkilerinden daha fazlaysa, verim artışını ve teknolojik yenikleri teşvik ediyorsa, bu sektörün devlet tarafından desteklenmesine izin verilir. 1991'de Maastricht'de, sanayi politikalarının açık ve rekabetçi pazar sistemi ile uyumlu olması gerektiğini vurgulayan 130. Madde Antlaşmaya eklenmiştir. Uygulamada Komisyon, zarar eden kömür, çelik ve gemi inşaa sanayiileri ve yakın zamanda hava yollarını desteklediği belirlenen hükümetlere karşı mücadele başlatmıştır. Ancak Komisyon'un, bu sektörlerde devlet yardımlarını engellemede başarılı olmasının oldukça zor olacağı düşünülmektedir.

Üye Ülkelerle Topluluk Kurumları arasında, kamu yararına olan müesseseler konusunda ortaya çıkan gerginliği azaltmak için Komisyon, 1980'lere kadar koordinasyon ve idare ağının kurulması gerektiğini vurgulamıştır. Bu durum bir ölçüde hâlâ devam etmektedir. Üye Ülkelerin, kamu hizmetlerinin mülkiyeti ve kontrolü konusundaki yaklaşımları arasında önemli görüş ayrılıkları vardır. Fransa, diğer Üye Ülkelere, özellikle de hemen hemen tüm kamu hizmetlerinin özelleştirildiği İngiltere'ye nazaran özelleştirme konusuna daha ihtiyatlı yaklaşmaktadır. Buna rağmen, doğal tekellerin ortak özelliklerini zayıflatan teknolojik değişime dikkatleri çeken ekonomistlerden etkilenen AB ülkelerinde serbestleşme ve rekabete karşı ilgi yeniden doğmuştur. Ek olarak, enerji ağları, telefon hatları ve demiryolu ağının tekel olarak kalması, bu hizmetleri sağlamak için yeni hatlar kurulması

ekonomik olmayacağından kabul edilebilir; ancak, sözkonusu ağlar kullanılarak verilen hizmetlerin tekelleşmesi gerekli değildir.

1986'da Kabul edilen Avrupa Tek Senedi'nin, Avrupa'daki politikaların değişiminde önemli etkileri olmuştur. Bu belge, serbest ticarete halen geçerli olan tarife dışı engellerin 1992 itibarıyla kaldırılmasını hedeflemiş ve genellikle hem üretim hem de tedarik politikaları anlamında rekabete açılmayan kamu yararına olan hizmetleri gündeme getirmiştir. Kamu yararına olan işletmeler, ulusal yasalar ve düzenleyici kurallara göre yönetilmeye devam etmiş, ama Tek Pazar Anlaşmasını takiben, Komisyon Üye Ülkelerde bu pazarların rekabete açılması için baskı yapmıştır.

AB seviyesinde kamu hizmetlerine müdahale halen tartışılmaktadır. Üye Ülkeler, kamu yararına olan hizmetler üzerindeki ulusal egemenliklerini Brüksel'e devretme konusunda isteksizdir. Komisyon da, kamu yararına olan hizmetlere ilişkin bir AB mevzuatı hazırlamaktan kaçınmış ve Üye Ülkeleri, kamu hizmetlerinin rekabete açılmasına ve ulusal düzenlemelerin rekabeti teşvik edecek ve tüketiciyi koruyacak şekilde geliştirilmesine yönlendirmiştir. Komisyon, itirazları azaltmak ve daha hızlı bir serbestleşme sağlamak için, yatay ya da tüm ülkelerde uygulanacak genel bir politikayı kabul ettirmeye kalkışmaktansa, dikey veya sektör bazında politikalar yapılmasını tercih etmiştir. Bu kamu yararına olan her bir hizmet için ayrı bir serbestleşme politikası hazırlanmasını gerekli kılmıştır. Herbir politikanın hazırlanması, milli itirazların gücü ve Üye Ülkelerdeki serbestleşme imkânları dahilinde değişik sürelerde gerçekleşmiştir.

AB genelinde mülkiyet hakkında belirgin bir görüş bulunmamasına rağmen, zaman zaman özelleştirmenin faydalı olabileceği kabul edilmiştir. Örneğin, 1994'de Komisyon tarafından, "şirketlerin çalışacağı rekabet ortamının iyileştirilmesine önem verilmesi gerektiği" ve "Üye Ülkeler

amaçlarıyla uyumlu olduğuna inandığı sürece özelleştirmenin geliştirilebileceği” ifade edilmiştir.²²⁴

1995’de Beyaz Kitap’ta, yer alan ifade şöyledir: “Sigorta, fikrî ve sınaî mülkiyet, kamu tedarîği, yeni teknolojiler, hizmetler ve serbest dolaşım alanlarında ilerlemeye gerek duyulmaktadır. Ek olarak, taşımacılıkta iç pazar hâlâ yetersiz olup, telekomünikasyon ve enerji sektörlerinde de tek pazara geçişte gelişme yavaş olmuştur. Ayrıca, rekabet kurallarının desteklenmesi, devlet yardımlarının ve kamu sektörünün ekonomideki rolünün azaltılması için ilave tedbirler alınmalıdır. Üye Ülkeler amaçlarıyla uyumlu olduğuna inandığı sürece özelleştirme, bu direktifle sağlanan ilerlemeden daha da ileri seviyelere götürülmelidir.”²²⁵

Komisyon, kamu yararına olan hizmetlerden ayrımcılık yapılmaksızın herkesin eşit olarak yararlanması fikrinin, serbestleşme ve özelleştirme ile bağdaşmayabileceğini kabul eder. Rekabetçi bir özel sektör piyasasında herkes, temel hizmetlerden, ödeyebileceği bir fiyata yararlanabilir mi? Bu soruya cevap olarak AB seviyesinde bir görüş belirlenmesi, AB’de ortak bir genel hizmet işletmesi kavramı olmadığı ve Üye Ülkelerin her birinin kendisine göre bir tanım yapabileceği gerekçeleriyle engellenmiştir.²²⁶

Özetle, AB’de düzenlemelerden kaynaklanan ticaret engellerinin kaldırılmasına çalışılırken, geçmişte rekabete açılmayan sanayilerde mülkiyet kavramının niteliği de tartışmaya açılmıştır. Yeniden düzenleme

²²⁴ European Commission (1994), “Broad Economic Policy Guidelines’, European Economic Policy Guidelines, No.58, s.11 ve PARKER, D.: s.23.

²²⁵ European Commission (1994), “Broad Economic Policy Guidelines’, European Economic Policy Guidelines, No.60, s.15 ve PARKER, D.: s.23.

²²⁶ PARKER, D.: s.23.

politikası, özellikle devlet yardımlarını kaldırıp, özel sektör rekabetini getirmesi bakımından, hükümet ve kamu mülkiyetindeki müesseseler arasındaki ilişkide değişikliğe neden olmuştur. Bu gelişme Üye Ülkeleri, kamu mülkiyetini muhafaza etmenin faydalarını gözden geçirmeye yönelten bir ekonomik ortam yaratmıştır. Kamu mülkiyetindeki şirketler, sermaye piyasalarına girmeye hazır büyük özel sektör şirketlerinin rekabetiyle karşılaştıklarında dezavantajlı olabileceklerdir. En azından, rekabetin büyük meblağlarda sermaye girişi gerektirmesi nedeniyle, kamu mülkiyetindeki şirketlerin malî durumlarının kötüleşeceği beklenmektedir.

Aynı zamanda, AB kamu yararına olan (elektrik, su, havagazı vb...) hizmetlerin sağlandığı piyasalarda yaşanan değişikliklerin sonuçlarıyla mücadeleye devam etmektedir. Bu mücadelede, özellikle kamu kuruluşlarının verimli bir şekilde işletilmesinin, kamu hizmetlerinin adaletli dağıtımı ve fiyatlandırması hakkında halkın endişeleriyle, ulusal hükümetlerin bu işletmeler üzerindeki kontrollerini bir ölçüde muhafaza etme konusundaki isteklerinin nasıl dengeleneceği ve rekabet piyasasının hakkıyla çalışmasının nasıl sağlanacağı konuları üzerinde durulmaktadır.

1. TAŞIMACILIK

Taşımacılık, Roma Antlaşması'nın 3. Maddesinde özellikle vurgulanan ve Topluluğun ortak bir politika oluşturmak istediği üç sektörden birisidir.²²⁷

²²⁷ Roma Antlaşması'nın 3. Maddesi'nde Topluluğun Antlaşmada öngörülen şartlara ve takvime uygun olarak göstereceği faaliyetler şöyle sıralanmaktadır: (a) Üye Devletler arasında gümrük vergileri ile malların ithal ve ihracındaki miktar kısıtlamaları ve eş etkili diğer tüm tedbirlerin kaldırılması; (b) üçüncü ülkelere kaşı ortak bir gümrük tarifesinin uygulanması ve ortak bir ticaret

Ancak, Antlaşmanın imzasını takibeden yıllarda Üye Ülkeler arasında, bu hedefi gerçekleştirmeye yönelik bir uzlaşma sağlanamayacağı kanıtlanmıştır. Bunun yerine, karayolu taşımacılığı, dingil genişliği ve topluluk dışına ticaret konularında konan kotalar vasıtasıyla bir dizi önlem alınmıştır. Özellikle, Üye Ülkelerin kendi taşımacılık sistemlerini planlama ve kontrol altında tutmaya devam etme istekleri, yeniden düzenlemeye karşı bir tepki oluşmuştur.

1980'lerde, Üye Ülkeler seviyesinde taşımacılık düzenlemelerindeki ilerlemeler ve Tek Pazara geçişle birlikte Komisyon, özellikle karayolu taşımacılığı, demiryolları ve havayollarının serbestleştirilmesi için baskı başlatmış ve sonuçta karayolu taşımacılığında uygulanan rekabeti engelleyen uygulamaların kaldırılmasında başarılı olmuştur. Komisyon, Üye Ülkeler arasında demiryolu bağlantılarının da rekabete açılmasını ve işletmecilerin kullanılan araç başına bir ücret ödemesini önermiştir. 1991 tarihli bir AB direktifinde, demiryollarının, muhasebeleştirme amacıyla işletme masraflarını altyapı harcamalarından ayırmaları gerektiğine değinilmiştir. Bahse konu ücretlerin iki kalem halinde muhasebeleştirilmesi, mevcut demiryolu ağı üzerinde yeni tren işletmecilerinin hizmet vermesinin sağlanmasına yönelik bir gelişmedir. Serbestleşmenin bu aşaması,

politikasının oluşturulması; (c) Üye Devletler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin engellerin ortadan kaldırılması; (d) ortak bir tarım politikasının oluşturulması; (e) taşımacılık alanında ortak bir politikanın oluşturulması; (f) Ortak Pazar içinde rekabetin bozulmamasını sağlayacak bir sistemin kurulması; (g) Üye Devletlerin ekonomik politikalarının koordinasyonuna ve ödemeler dengesindeki bozuklukların giderilmesini sağlayacak yöntemlerin uygulanması; (h) Üye Devletler ulusal mevzuatının, ortak Pazar işleyişinin gerektirdiği ölçüde birbirine yaklaştırılması; (i) işçilerin istihdam imkanlarını iyileştirmek ve yaşam standartlarını yükseltilmesine katkıda bulunmak amacıyla bir Avrupa Ortak Fonunun kurulması; (j) topluluğun ekonomik büyümesini yeni kaynaklar yaratarak kolaylaştırmaya yönelik bir Avrupa Yatırım Bankasının kurulması; (k) ticareti artırmak ve ekonomik ve sosyal kalkınma çabalarını birlikte sürdürmek amacıyla denizaşırı ülke ve topraklar ile bir ortaklık kurulmasını kapsar.

demiryolu çalışanlarının oluşturduğu birliklerin aşırı tepkileri ile karşılaşmıştır. Ulusal hükümetler de serbestleşmenin, demiryollarının finansmanına etkileri ve mevcut demiryolu ağının devamlılığı konusunda endişeliydiler. 1995'de Komisyon, demiryolu taşımacılık ücretlerinin sınırlar arası rekabete açılmasını önermiş, fakat Fransız demiryollarındaki grevi takiben önerinin kapsamı sadece yoğun taşımacılık hatlarını kapsayacak şekilde daraltılmıştır.

Hava yolu taşımacılığı konusunda ise, Roma Antlaşması'nın 85 ve 86. Maddeleri'nde yer alan rekabete ilişkin kurallar uygulanmaktadır.²²⁸ Haziran

²²⁸ Madde 85.1. Üye Devletle arasındaki ticareti engelleyebilecek ve ortak Pazar içindeki rekabetin engellenmesi, kısıtlanması veya bozulmasını amaç edinen veya bu sonucu doğuran ve özellikle: (a) alış veya satış fiyatlarını veya diğer ticaret koşullarını doğrudan veya dolaylı olarak belirleyen; (b) üretimi, pazarları, teknik gelişimi veya yatırımı kısıtlayan veya kontrol eden; (c) Pazar veya tedarik kaynaklarını paylaştiran; (d) diğer ticari taraflar ile yapılan eşdeğer işlemlere farklı koşullar uygulayan ve böylelikle de onları rekabet açısından zararlı duruma sokan; (e) sözleşmelerin akdini, nitelikleri gereği veya ticarî teamüle göre bu tür sözleşmelerin konusuyla hiç bir bağlantısı olmayan ek yükümlülüklerin diğer taraflarca kabulü şartına bağlayan, teşebbüsler arasındaki tüm anlaşmalar, teşebbüs birliklerinin kararları ve birlikte davranışlar ortak pazarla bağdaşmadıkları için yasaktır. Madde 85.2. İşbu Madde ile yasaklanan anlaşmalar ve kararlar hükümsüzdür. Madde 85.3. Bununla birlikte, tüketicilere sağlanan çıkardan adalete uygun bir pay sağlamanın yanı sıra, malların üretimi veya dağıtımının geliştirilmesine veya teknik ve ilerlemenin hızlandırılmasına katkıda bulunan; ve (a) ilgili teşebbüslere, bu amaçlara ulaşmak için gereksiz kısıtlamalar getirmeyen; (b) bu teşebbüslere söz konusu ürünlerin önemli bir kısmı için rekabeti ortadan kaldırma olanağı vermeyen, (aa) teşebbüsler arasındaki herhangi bir anlaşma veya anlaşmalar dizisi, (bb) teşebbüslerin ya da teşebbüs birliklerinin herhangi bir kararı veya kararlar dizisi, (cc) müştereken kararlaştırılmış her tür uygulama veya uygulamalar dizisi ile ilgili olarak Madde 85.1'deki hükümlerin uygulanması kararlaştırılabilir. Madde 86.1. Bir veya daha çok teşebbüsün ortak pazarda veya önemli bir bölümündeki hakim durumu kötüye kullanması, Üye Devletler arasındaki ticareti etkilemesi ölçüsünde, ortak pazarla bağdaşmaz ve yasaktır. Böyle bir kötüye kullanma özellikle: (a) doğrudan veya dolaylı olarak haksız alış veya satış fiyatları veya başka adalete aykırı ticarî şartlar koşulması; (b) üretimin, pazarların veya teknik gelişmenin tüketicilerin zararına olacak şekilde

1987'de Komisyon, üzerinde havacılık sanayii ile anlaşma sağlanan serbestleşme tedbirlerini açıklamıştır. Havacılık sanayiine, geçici bir süreliğine ve şartlı olarak ilgili AB rekabet hukukundan muafiyet sağlanmıştır. Aralık 1989'da Topluluk Ulaştırma Bakanları, kapasite paylaşım anlaşmalarının kaldırılmasını ve Avrupa güzergâhlarına çok daha kolay girişi kapsayan yeni bir düzenleme üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Taşımacılık alanında rekabetin daha da artırılması amacıyla, 1992'de ücretler, pazara giriş ve hava yolu taşımacılığı lisansı hakkında yeni bir anlaşma yapılmıştır. Herhangi bir Üye Ülke havayolu şirketinin, bir başka Üye Ülke havayolu güzergâhında hizmet sunması konusu, Nisan 1997'den sonra serbestleşmiştir. Dünyadaki gelişmeler ve AB üyesi havayolu şirketlerinin dünya taşımacılık sektörü karşısında rekabet edebilmesi için zaman zaman hükümetler ulusal havayollarına ve taşıyıcılarına yatırım yapmak zorunda kalmışlardır. Devlet yardımlarının yasaklanmasıyla, bu şirketlere özel sermaye aktarımı artmış ve 1987'de İngiliz havayolu şirketi British Airways'in özelleştirilmesiyle bu alanda özelleştirme başlamıştır.

2. POSTA HİZMETLERİ

Posta idareleri, İngiliz posta idaresi, DHL, UPS ve TNT gibi dünya çapında hızla artan kurye hizmetleri ve koli teslim şirketleri, yüksek kalitede hizmet talep eden müşteriler, faks ve e-posta gibi yeni elektronik teknolojisi,

sınırlandırılması; (c) ticarî ilişkinin diğer tarafları ile yapılan eş değerdeki işlemlere farklı koşullar uygulanmasını ve böylelikle de onların rekabet açısından dezavantajlı duruma sokulması; (d) sözleşmelerin akdinin, nitelikleri gereği veya ticarî teamüle göre bu tür sözleşmelerin konusuyla hiç bir bağlantısı olmayan ek yükümlülüklerin taraflarca kabulü şartına bağlanmasını kapsayabilir.

hükümetlerin bu sektördeki zararları azaltmak ve kaynak tahsisini özel sektöre kaydırmak istemeleri gibi nedenlerden ötürü faaliyetlerini daha ticarî sürdürmek konusunda ağır bir baskı altına girmişlerdir.

Geleneksel olarak AB ülkelerinde posta hizmetleri devlet tekelindeydi ve büyük çaplı sübvansiyonlar ile işletilmekteydi. Şehir içi posta dağıtımı, taşra merkezlerine yapılan dağıtıma göre çok daha pahalıydı. Pazardaki rekabet, posta toplama ve dağıtım için gereken standart masraflar üzerinde bile bir tehdit unsuru yarattığından, Üye Ülkeler arasında posta hizmetlerinin rekabete açılması konusunda uzlaşma sağlanması çok kolay olmamıştır. Almanya, Hollanda ve Kuzey ülkeleri hızlı bir serbestleşmeyi desteklerken, Yunanistan, Portekiz ve Fransa hemen hemen serbestleşmeyi hiç istememişlerdir.

Ulusal posta idarelerinin farklı ticarî konumlarda olmaları, AB genelinde bu sektörde serbestleşmenin gerçekleşmesine engel olmaktadır. Örneğin, İngiliz posta idaresi yıllardır kâr eden bir kuruluştur. Oysa, İtalyan posta idaresi 1993'de 1.7 milyar sterlin, Fransız posta idaresi ise 1995'de 130 milyon sterlin zarar etmiştir.²²⁹ Bu tür zararlar ekonomik olmayan fiyatlandırma ve verimsiz işletmeciliği yansıtmaktadır. Örneğin Almanya posta idaresi ile İngiltere posta idaresinin yıllık mektup dağıtım miktarları hemen hemen aynı seviye de olmasına rağmen, Almanya'daki istihdam İngiltere'nin yaklaşık 2 katıdır.

Böylece serbestleşme, hem taşra bölgelerinde hizmetlerin durdurulması ya da daha yüksek dağıtım masraflarının ortaya çıkabileceği, hem de hükümetler ve sendikaların yaklaşık 2 milyon işçinin istihdam edildiği

²²⁹ PARKER, D.: s.25

bu sektörde işten çıkarmaların artacağı endişeleriyle engellenmiştir. Sonuç olarak Komisyon, posta dağıtım piyasasının serbestleşmesine sadece sınırlı miktarda destek verebilmiştir. Aralık 1995'de hazırlanan bir AB taslak direktifi kapsam olarak serbestleşmeyi destekleyenler ve değişimin daha yavaş olmasını isteyenler arasında dikkatli bir uzlaşmayı ifade etmekteydi. Direktif, ulusal posta idarelerinin tekel konumunu basit mektup işlemleriyle yani 350 gr' a kadar olan kalemlerin toplanması, işlenmesi ve dağıtımıyla sınırlamayı amaçlıyordu. Bu, ortalama mektup ağırlığının 15 gr olduğu düşünülürse, verilmiş olan önemli bir tavizdi. Ayrıca; posta idareleri, ulusal servis dağıtıcılarının finansal dengesi için gerekli olması halinde, 2000 yılının sonuna kadar sınırdışıdan gelen postaların dağıtımının kontrolünü de sürdürecektlerdi. Bu teklifler, şimdilik tüm posta işlemlerinin %80'nin ulusal posta idarelerinin kontrolü altında kalacak olması anlamına gelmektedir. Ne yazık ki bu, posta hizmetleri konusunda, rekabetin gelişmesini sınırlayan bir faktördür. Ayrıca, Komisyon tarafından tekrar görüşülerek, devam edilmesine karar verilirse, posta hizmetlerinin serbestleşmesine ilişkin teklifler 2001 yılından itibaren uygulanacaktır.

AB genelinde hazırlanan tasarıların eksiklikleri olmasına rağmen, bazı hükümetler, posta hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda kendi programlarını uygulamaya başlamışlardır. Kârlı bir işletme olan Hollanda Posta idaresi 1994'de Amsterdam borsasında işlem görmeye başlamış ve sonrasında ulusal posta tekellerinin uyguladıkları kısıtlamaları ortadan kaldırmaya başlamıştır. Hollanda Posta İdaresi, yeni pazarlara girmiş ve bu pazarlarda uzmanlaşarak güçlü bir konuma sahip olmuştur. Öte yandan, İsveç posta idaresinin 1993 yılında tekel konumunu kaybetmesiyle, İsveç ve Finlandiya kendi pazarlarını serbestleştirmişlerdir. Alman posta idaresinin hisselerinin bir kısmı 1998'den itibaren borsada işlem görmeye başlamıştır. En ilginç gelişme ise, özelleştirme ve serbest piyasalar konusunda öncülük

eden İngiltere'nin, posta hizmetlerinde diğer ülkelerin gerisinde kalması olmuştur. İngiltere 1994'de posta hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelik planları rafa kaldırmış ve bir sterlinden daha düşük ücretli olan posta hizmetleri Royal Mail's'in tekelinde kalmıştır.

3. ELEKTRİK

AB elektrik pazarının serbestleşmesi çok sıkıntılı olmuştur. 1988 tarihli İç Enerji Piyasası hakkındaki Beyaz Kitap serbestleşmeyi teşvik etmiş ancak Üye Ülke hükümetlerinin rekabete yaklaşımlarındaki farklılıklar ve sınır ötesi tedarikçiler gerçek sınır ötesi rekabete yönelik hazırlanan önerilerin çıkmaza girmesine neden olmuştur. İngiltere, İtalya'yla birlikte, bu sektörde de piyasaların serbestleşmesinde bir istisna oluşturmaktaydı. Fransa'da hâlâ tekeller devam etmekte, Almanya'da karma veya devlet mülkiyetindeki bölgesel tekellere rastlanmaktadır. İsveç'de bu sektör, üretimde ve arzda rekabetin sağlanması için yeniden düzenlenmiş ve kamu şirketi Vattenfall, ana dağıtım ağının kontrolünü kaybetmiştir. Böylece, dağıtım ağı ayrı bir acentanın kontrolüne girmiş ve diğer elektrik şirketlerinin bu ağı kullanmasına izin verilmiştir. İtalya'da Ocak 1992'de çıkarılan yasa ile elektrik üretiminin özel şirketler tarafından yapılmasına izin verilmiş, fakat bu güne kadar çok küçük miktarda rekabet oluşmuştur. Kamu mülkiyetindeki üretici firma, Enel piyasaya hükmetmektedir. Gerçekleştirilemeyeceği düşünülen İtalya, enerji şirketi Enel özelleştirilmesinde, Enel'in yüzde 20'sini 9.5 milyar dolara satılmıştır²³⁰. Bu rakam, Türkiye'nin son 20 yılda yaptığı

²³⁰ BULUT, Y. : "Bir Özelleştirme Hikâyesi", Radikal Gazetesi, 26 Ekim 2004

özelleştirmelerden elde ettiği gelirin toplamından daha yüksektir. Enel'de 'altın hissenin' korunarak, çoğunluk hissenin halka ve kurumlara satılmıştır. Enel'in özelleştirilmesi 19 Şubat 1999 tarihinde çıkarılan ve elektrik piyasasını düzenleyen 'Bersani' kararname ile başlamıştır. Bu uygulama ile elektrik piyasası rekabete açık hale getirilirken, 'kamu yükümlülükleri hariç diğer işlevler de aynı şirket çatısı altında olsa bile' ayrıştırıldı. Bu adım Nisan 1999'dan itibaren uygulanmaya başlandı ve Enel'in özelleştirilmesi mümkün hale geldi. İtalyan hükümeti önce yüzde 32'si satılan Enel'den 16.6 milyar Avro gelir elde etti, daha sonra 2003'de yüzde 6.6'lık hisse satılarak 2.2 milyar Dolar ve son satış ile yüzde 20'nin satışı ile 9.5 milyar Dolar elde edildi. Böylece hisse olarak çoğunluğu kaybeden İtalya, altın hisse formülü ile şirketi devretmeden satıştan karlı çıkmayı başarmış oldu.

Komisyon, tüm AB ülkelerinin elektrik pazarını diğer Üye Ülkelerdeki üreticilere ve dağıtım şirketlerine açmayı hedefleyen bir model önermiştir.²³¹ Mevcut üretimi gerçekleştiren bölgesel kartellere son verip rekabetin sağlanabilmesi için Almanya ile tamamıyla özelleştirilmiş ve serbestleştirilmiş bir elektrik pazarına sahip olan İngiltere bu öneriyi kabul etmiştir. Ancak Fransa, sınır ötesi arzın, öncelikli Fransız üretici firma üzerindeki etkilerinden çekindiğinden, elektrik üretiminin %81'ini yüksek sabit maliyetli nükleer santrallerde gerçekleştiren bu firmanın dağıtımdaki tekeline son verilmesine itiraz etmiş, ama dağıtım üzerinde kontrolünü kaybetmesine de engel olmaya çalışmıştır. Fransa, elektrik dağıtımının ve fiyatlandırmasının, mevcut üretici firma ya da bir Fransız kamu işletmesinin kontrolü altında kalmasını istemektedir. 1996 Haziran'da Komisyon uzlaşmanın

sağlanabilmesi için ödün vererek, başlangıçta AB elektrik pazarının sadece %22'sinin serbestleşmesine karar vermiştir.

4. TELEKOMÜNİKASYON

Elektronik Sanayii, günümüzde insan yaşamının vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Bütün diğer sanayileri etkileyen, üretim süreci ve ürün bazında dönüşüme öncülük eden, böylece lokomotif sektör olarak genel kabul gören bu endüstri kalkınmada öncelikli bir sektör konumundadır.²³² Elektronik sanayiinin bir alt dalı olan telekomünikasyon sektöründe üretilen ürünler, kalkınmada önemi giderek artan bilgi şebekesinin altyapı unsurlarını oluşturmakta, bunlar da ekonomik ve endüstriyel yapının bütünü içinde ülkelerin gelişmesinde önemli bir rol oynamış ve telekomünikasyon altyapı hizmetleri yükselen bir büyüme trendine girmiştir. Hızla gelişmekte olan telekomünikasyon endüstrisindeki teknolojik gelişmeler, temel ve katma değerli hizmetlerin kullanımı ve çeşitleri de her geçen gün daha da artmaktadır. Sunulan hizmet türleri ve sayısı arttıkça, bu endüstri Avrupa toplumunda ve Avrupa ekonomisinde merkezî bir rol oynar konuma gelmiştir. Böylece telekomünikasyon endüstrisinin tek bir ulusal hizmet sunucusunun rol aldığı doğal tekel konumundan çıkarılması daha da önem kazanmış ve hükümetler kamu hizmetlerinin özelleştirilmesine yönelmişlerdir.²³³

²³² ANSAL, H. - SOYAK, A.: "Özelleştirmede Yabancı Ortağın Teknoloji Geliştirme Faaliyetleri Üzerine Etkisi: Telekomünikasyon Deneyimi", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1998, S. 142, s.22-37, s.26

²³³ SÜEL, H. - AŞÇILI, H.: "Türk Mobil Telekomünikasyon Pazarı ve Özelleştirme", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1999, S. 154, s.73-82, s.73

1995'te 700 milyar EURO'luk bir paya sahip olan dünya telekomünikasyon pazarının 2005'e kadar 970 milyar EURO'ya ulaşması beklenmektedir.²³⁴ Üye Ülkelerin telekom hizmetleri piyasaları toplam 141 milyar ECU değerinde olup, yılda % 8,2 oranında büyümektedir.²³⁵ Avrupa'da bu endüstri yaklaşık 1.5 milyon insana iş olanağı sağlamaktadır.

AB'de telekomünikasyon hizmetleri 1987'ye kadar ulusal olarak düzenlenmekteydi. Genel olarak, ulusal posta hizmetlerine bağlı telekom operatörüne, telekom hizmetlerini sağlaması için ayrıcalıklar tanınmaktaydı. 1987 yılından itibaren ise AB, Avrupa'da telekomünikasyon piyasasının serbestleşmesini hedefleyerek, yeni iletişim türleri ve bilgi teknolojilerinin getireceği zorluklara karşı hazırlanmaya çalışmıştır. 1985-1995 yılları arasında Avrupa'da telekomünikasyon sektöründeki özelleştirmeler toplam 40,5 milyar ABD Doları'na ulaşmış ve bu sektörü varlık satışları açısından petrol ve gaz (32,7 milyar ABD Doları), bankacılık ve sigorta (32 milyar ABD Doları) ve elektrik (26 milyar ABD Doları) sektörlerinin önüne geçirmiştir.²³⁶ Böylece Avrupa telekomünikasyon sektöründe gerçekleştirilen özelleştirme satışları, Avrupa'da gerçekleştirilen toplam özelleştirmenin %25'ine ulaşmıştır. 1998'de telekomünikasyon sektörünün rekabete açılmasıyla serbestleşme sürecinde tepe noktasına erişilmiş ve telekomünikasyon hizmetlerinde tek pazara geçiş gerçekleştirilmiştir.

Telekomünikasyon sektöründe, tekel egemenliği yerine birbiri ile yarışan bir dizi operatörden oluşan bir pazar sistemini oluşturacak, böylece

²³⁴ <http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/telekom.html>, s.6

²³⁵ <http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ga84.html>, s.1

²³⁶ PARKER, D.: s.27

bu endüstrinin gelişimine ve AB'deki yeniliklere hayati önemi olan desteği sağlayacaktır. Ürün çeşitlerinin ve hizmet kalitesinin artırılması ve daha adil bir fiyat politikasının uygulanmasına fırsat verecektir.

Telekomünikasyon hizmetlerinin serbestleşmesini yönlendiren ikiz kuvvetler içpazar ve yaklaşan bilgi toplumu iken, üzerine oturduğu temel bu ekonomik aktivitelerin koşullarını belirleyen ve Avrupa'daki her yurttaşa evrensel hizmeti garanti eden düzenleyici bir çerçevedir.

AB'de telekomünikasyon endüstrisi Tek Pazar hedefiyle rekabete açılırken, dünya çapında serbestleşmesi için de Dünya Ticaret Örgütü ile görüşmeler yürütülmektedir. 700 milyar EURO değerinde olan dünya telekomünikasyon pazarının rekabete açılması, 1997 Şubat'ta Cenevre'de varılan anlaşmayla serbestleşmenin ekonomik yararlarının artırılabilceği ve bilgi toplumu üzerinde daha etkili olabileceğini göstermektedir. Avrupa şirketleri gelişme alanlarını tüm dünyayı kapsayacak şekilde genişletebilirler ve Avrupa telekomünikasyon pazarını yabancı yatırımcılar için cazip hale getirebilirler.

Avrupa komisyonu tarafından telekomünikasyon sektörü ve hizmetleri konusunda 1997 yılında yayınlanan Yeşil Kitap'ın Avrupa Bakanlar Kurulu tarafından 1998'de onaylanmasıyla, telekomünikasyon sektöründe tek pazara geçiş konusunda önemli bir aşama kaydedilmiştir.²³⁷ Yeşil Kitap, telekomünikasyon ağının ve hizmetlerinin serbestleşmesi, düzenleme ve işletme fonksiyonlarının birbirinden ayrılması, Avrupa genelinde standartların oluşturulması ve telekomünikasyon sanayiinde rekabet kurallarının uyarlanması konularında çıkarılan direktiflerle işlerlik

²³⁷ Green Paper on the Cobvergence of The Telecommunications, Media and Information Technology and The Implications for Regulation, 1997, s.52

kazanmıştır.²³⁸ Ancak bu alanda serbestleşme beklenenden daha yavaş olmuştur.

Telekomünikasyon sektörünün serbestleşmesinden ilk yararlanacaklar, ürün çeşitliliği, hizmet kalitesi ve fiyat açısından daha iyi şartlara sahip olacak tüketicilerdir. Pazara yeni şirketlerin katılması, daha iyi standartta ve daha düşük fiyata daha çok ürün ve hizmet üretilmesini sağlayacaktır.

Avrupa yurttaşlarının çoğu bir şekilde telekomünikasyon hizmetlerinden yararlanmakta iseler de, kullanım alanları farklılık göstermektedir. Telefonu hemen hemen hiç kullanmayan yaşlı bir insanın gereksinimleri internet kullanan bir öğrencisinininki ile ya da bireyleri uzaklara dağılmış bir aileninki ile aynı değildir, benzer şekilde yerel bir iş adamının ihtiyaçları ile çok uluslu bir şirketin ihtiyaçları aynı olmayacaktır. Geniş bir ürün yelpazesi ve hizmet ağı, tüm kullanıcı tiplerinin kendi gereksinimlerine uygun bir hizmete erişebilmelerini sağlayacaktır.

Rekabet piyasasında kullanıcılar, ticarî rakipleri kızıştırarak, ücret ve hizmet çeşitliliği açısından kendi gereksinimlerini en iyi karşılayan hizmet sunucusunu seçebilirler.

Serbestleşme sonucunda fiyatların düşmesiyle, telekomünikasyon hizmetlerinden daha kolay ve ucuza faydalanılacağından, yeni hizmetler daha çok sayıda kullanıcıya ulaştırılmalıdır. Düşen fiyatlar okullar, üniversiteler ve küçük ve orta ölçekli işletmelerin yeni iletişim olanaklarına, özellikle de on-line ve internet hizmetlerine erişimini kolaylaştıracaktır.

²³⁸ EU Commission Directive 88/301/EEC ve 90/388/EEC

Endüstriyi rekabete açmak bir program belirlemekten daha fazlasını gerektirir. Eğer tüketiciler serbestleşmeden tam olarak yararlanacaklarsa; işletmelerin pazara erişebilmelerini ve adil koşullarda iş yapabilmelerini sağlayacak kurallar oluşturulmalıdır; ayrıca her kullanıcının diğer kullanıcılarla iletişim kurabilmesi ve Avrupa Birliği'nin tüm Üye Ülkelerinde iyi düzeyde hizmetlerin makul fiyatlarla sunulabilmesinin garantisi olmalıdır. Belirlenen politika, şebekelerin altyapıya katkıda bulunmak isteyen gruplara olduğu gibi, tüm kullanıcı ve hizmet sunucularına açık olması prensibine dayanmaktadır.

Avrupa rekabet yasası, serbestleşmiş telekomünikasyon pazarında etkili bir rekabet ve rekabetçi bir Avrupa içi arz oluşmasının garantisidir. İçpazarların ne derece rekabete açık olduğu Komisyon'un telekomünikasyon şirketleri arasındaki ittifaklara onay vermesinde kararı belirleyici bir faktördür. Global One iyi bir örnektir. France Telecom; Deutsche Telekom ve Amerikan şirketi Sprint arasındaki bir ittifak olarak, kendi ulusal pazarlarında egemen olan iki Avrupa şirketini bir araya getirmektedir. Birleşmeye olur vermeden önce Komisyon, Fransız ve Alman pazarlarında gerçek bir rekabet olduğuna kanaat getirmişti. İsveç, Hollanda ve İsviçre'de ağırlığı olan şirketlerin ittifakından oluşan Unisource ve Avrupa şirketleri ile Amerikan AT&T firması arasındaki ittifaktan doğan Uniworld'e onay vermeden önce de aynı koşulları öne sürmüştür.

Avrupa Yatırım Bankası, 1958 yılında Roma Antlaşması ile, özellikle Avrupa'nın değişik bölgelerinin dengeli gelişmesini ve ekonomik ve sosyal Birliğini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Avrupa Yatırım bankası, 1992-1996 yıllarında Avrupa'yı boydan boya kateden ulaşım, enerji ve telekomünikasyon ağlarının geliştirilmesi ve bunların Avrupa Birliği ile sınırları olan ülkelere de genişletilmesi için 33 milyar ECU değerinde maddi

yardım vermiştir. Bu mali kaynak, trans-Avrupa ağlarına yapılan toplam yatırımın yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda bu banka belli başlı altyapı projelerinin banka finansmanını sağlayan temel kaynak haline gelmiştir.

Üye Ülkelerde telekomünikasyon pazarının serbestleşme süreci, kamu sektörü işleticisi ve bağlı olduğu bakanlıktan bağımsız denetim sağlayan kuruluşların kurulması ile beraber gelişmektedir. Bu kuruluşların görevi şirketlerin evrensel hizmet sunma ve kullanıcı çıkarlarına saygı gösterme bağlamında yükümlülüklerini yerine getirmesini garanti etmektedir. İngiltere'de 1981'de posta hizmetleri telekomünikasyon hizmetlerinden ayrılmış ve yeni kurulan kamu kurumu British Telecom 1984'de özelleştirilmiştir. Böylece Avrupa telekomünikasyon sektöründe özelleştirmeye İngiltere öncülük etmiş olmuştur.

AB ülkeleri tarafından telekomünikasyon piyasasını serbestleştirmek için kabul edilen yasalar herkes için evrensel hizmeti garanti etmektedir. "Evrensel hizmet" deyimini telekomünikasyon altyapısı ve hizmetlerinde mükiyet ile ilgili değildir. Evrensel hizmet kamu sektörü ya da özel firmalarca sunulabilir: Amaç sosyal, sağlıkla ilgili ya da ekonomik zorluklar içinde olan insanlar da dahil olmak üzere herkesin bedelini ödeyebileceği, Avrupa çapında, yüksek standartta hizmet sunmaktır.

Evrensel hizmetin benimsediği eşitlik, evrensellik, süreklilik ve uyum gibi belirli prensipler ve finansal şeffaflık ve dış denetim gibi izlediği çalışma planları vardır. Bu deyim hem değişen koşullara uyum sağlayabilecek esneklikte, hem de belirli ulusal öncelikleri göz ardı etmeyecek şekilde

tanımlanmıştır.²³⁹ Evrensel hizmet Avrupa toplum modeline iyi uymaktadır: Serbestleşme ile beraber, dinamik bir pazarı ve sosyal dayanışma ve birliğe dayalı bir ekonomik performansı büyesinde barındıran bir politikanın parçasıdır.

Avrupa kurumları tarafından geliştirilmiş olan evrensel hizmet kavramı telekomünikasyon sektörünün tüm Avrupa Birliği'nde uyması gereken bir dizi genel koşulları anlatmak için kullanılmaktadır. İşleticilere getirilen yükümlülüklerin amacı herkesin, her yerde yüksek standartta temel hizmetlerden, makul fiyata yararlanmalarını garanti altına almaktadır. Komisyon, telekomünikasyon piyasası tamamıyla rekabete açıldıktan sonra da yeniden fiyatlandırmanın halkı zor durumda bırakmasını engelleyecek tedbirleri almak amacıyla denetimlerini sürdürecektir.

Bugün Avrupa'da telekomünikasyon endüstrisi yaklaşık bir buçuk milyon insana iş sağlamaktadır. Bunun içinde ekipman üreticileri, ağ operatörleri ve hizmet sunucuları yer almaktadır. Komisyonu'n yürüttüğü bir çalışma telekomünikasyonun yeniden yapılandırılmasının, toplam istihdam seviyelerine olumlu etkisi olacağını ve 2005'e kadar yaklaşık bir milyon yeni iş olanağı yaratılacağını göstermiştir. Fakat bu olumlu gelişmenin yanında oturmuş şirketlerde iş kayıpları da olacaktır.

Genel olarak telekomünikasyon tarifeleri hükümet ya da ya da diğer yetkili kurumlar tarafından yeniden düzenlenmiştir. Üye Ülkelerde bölgesel ve ulusal görüşmeler hizmet maliyetinin altında, milletlerarası görüşmeler ise hizmet maliyetinin üstünde fiyatlandırılmıştır. Bakanlar Kurulunun Temmuz 1993 tarihli kararı ile, en büyük telefon şebekesi, 01 Ocak 1998'den itibaren

²³⁹ <http://www.basbakanlik.gov.tr/basbakanliktes/disiliskiler/ugur.htm>, sh...

tüm AB ülkelerinde tam rekabete açılmıştır.²⁴⁰ Üye Ülkeler, telekomünikasyondaki değişim hızını farketklerinden, bu alandaki özelleştirmeler, posta hizmetlerinden daha kolay kabul görmüştür.²⁴¹

D. ÖZELLEŞTİRME VE PİYASALARDAKİ SERBESTLEŞMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Özelleştirme tartışmaları ekonomik olarak, kamu ve özel sektörün ekonomik verimlilik açısından karşılaştırılmasına odaklanır. Ekonomik literatürün kamusal tercihler teorisine göre, devlet memurları sosyal refahı arttırmak yerine, kendi hedeflerinin peşinde olduklarından, kamusal faaliyetlerin özel sektörle kıyaslandığında etkinliği daha azdır. Devletin aşırı büyümesi hizmetlerin tam olarak yerine getirilmesini zorlaştırır. Ek olarak kamu sektörü, yönetimde bölücü siyasî müdahaleleri, menfaat gruplarının baskıları ve finansal başarısızlığa yol açan, çelişkili ve belirsiz işletme hedefleriyle özdeşleşmiştir.²⁴² Devlet mülkiyetinde olan sanayi alanlarında, malî kaynakların yetersizliği nedeniyle, yatırım yapılamaz ve teknolojik yenilikler izlenemez.

“Rant kollama” yaklaşımına göre, kamu kesiminde etkin üretim için bürokratik birimler arasında rekabet yaratılmalı ve hizmetler bölüştürülmelidir. Böylece, hizmetin rekabetçi bir şekilde üretilmesi sağlanır.

²⁴⁰ <http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ga84.html>,s.1

²⁴¹ PARKER, D.: s.30.

²⁴² EKER, A. - AKTAN, Ç. C. : Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler), “Özelleştirme kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları” Çev. EKER, A., İzmir 1993, s.240.

Örneğin; Milli Savunma Bakanlığı içerisinde ordular tek bir bakana değil, kara, hava ve deniz kuvvetleri ayrı ayrı bakanlıklara bağlanarak savunma hizmetlerinin rekabetçi bir ortamda üretilmesi sağlanabilir.²⁴³ Kamu sektöründe verimsizlik genellikle, kamu mülkiyetindeki şirketlerde ideolojik ve politik gerekçeler ve yönetimde süregelen siyasî müdahalelerden kaynaklanır.

Avrupa'da kamu sektöründe, politik müdahaleler nedeniyle zarar eden bir çok faaliyet mevcuttur.²⁴⁴ Buna rağmen, bu müdahalelerin sosyal refah üzerindeki etkileri, kâr düşüşüyle karşılaştırıldığında çok önemli değildir. Örneğin; fiyatların kontrol altında tutulması ve iş olanaklarının korunması kâr maksimizasyonu ile bağdaşmaz, ama sosyal refahın yükseltilmesi amacına hizmet eder.

Kamu işletmelerinin bir çok amacı olduğu, bunların birbiriyle çeliştiği ve hükümet değiştikçe değiştiği doğrudur. Bu da yöneticilerin, tutarlı ve uzun vadeli bir yönetim stratejisi belirlemesini ve uygulamasını zorlaştırır. Her bir bakanlık ve her bir menfaat grubu kendi hedeflerini gerçekleştirmeye çalışır ve her hükümet değişikliğinde, bu hedeflerin de değişmesi gerekir. Bunun tamamıyla istenmeyecek bir durum olması gerekmez, çünkü kamu mülkiyetindeki bir şirket yönetiminin hem sermaye piyasasında hem de devlet tarafından denetlenmemesi halinde, yöneticiler de halkın ve şirketin menfaatlerini değil kendi menfaatlerini sağlamaya öncelik verecektir.

Özelleştirme literatüründe özel sektörde yönetim sorumluluğu, kamudan özel sektöre fon transferi ve özelleştirmeyi izleyen rekabetçi mal

²⁴³ YAŞAR, S.: s.52;

²⁴⁴ YAŞAR, S.: s.44

piyasalarının oluşunun bir kombinasyonu ile arttırılır.²⁴⁵ Ancak rekabetçi piyasalarda, kamu hizmetlerinin sağlanması için yatırılan sermaye batık sermayeyi temsil edeceğinden, özel firmalar böyle bir yatırım yapmak istemez. Eğer bir şekilde bu yatırımı yapmışsa, piyasayı terketmek istemez; üstelik altyapı yatırımını yaptıktan sonra oluşacak kârı paylaşmak istemeyecekleri için, diğer firmaların da bu piyasaya girmesine engel olmaya çalışacaklardır.²⁴⁶ Sonuçta en büyük tehlike, devlet tekellerinin özel sektör tekellerine dönüşmesidir. Yani özelleştirme her zaman rekabet piyasalarının oluşumuyla sonuçlanmayabilir. Ancak rekabet ortamı oluşmuşsa özelleştirme, tüketici egemenliğini sağlar, karar alma yetkisi bürokratlardan tüketiciye geçer. Böylece tüketiciler, daha kaliteli ürüne daha düşük fiyatla sahip olur ve kaynak dağılımında etkinlik sağlanır.

Özelleştirme’de konusunda tartışılan bir diğer konu da, kamu sektöründe yöneticilerin, özel sektördeki yöneticilerin sahip oldukları pozitif dürtüleri yoksun olmaları ve kamu sektöründe yöneticilere verilen teşviklerin özel sektöre kıyasla yetersiz olmasıdır.²⁴⁷ Diğer bir ifadeyle, kamu sektöründe yöneticiler, faaliyet sonuçlarından doğrudan etkilenmezler.²⁴⁸ Yani, kamu sektöründe yöneticiler açısından, işletmenin kâr etmesi veya

²⁴⁵ PARKER, D.: s.31.

²⁴⁶ YAŞAR, S.: Özelleştirme, Creative Yayıncılık, Kasım 1997, s.43

²⁴⁷ EKER, A. ve AKTAN, Ç. C. : “Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi (Çev. AKTAN, Ç.C.)”, s.342

²⁴⁸ AFŞAR, M.: Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama), Çimento Müstahsilleri Dergisi, S.26, s.172; Bu görüş, mülkiyet hakları teorisi üzerine kurulmuştur. Bu teoriye göre, bir işletmenin verimliliği, büyük ölçüde mülkiyetinin kime ait olduğuna bağlıdır. Mülkiyetin kamuya ait olması işletmenin verimliliğini olumsuz yönde etkiler.

zararda olması, işletmede verimliliğinin artması ya da düşmesi pek önemli değildir. Oysa, özel sektör yöneticileri, elde edilen kara ortak olacaklarından, kâr arttıkça gelirleri artacak, düştüğünde ise azalacaktır. Bu durumda özel sektör de yöneticiler, işletmenin verimliliğini artırmaya yönelirler.²⁴⁹

Benzer şekilde sermaye piyasasında hisse senedi sahiplerinin davranışları, özel işletmeleri kârlı ve verimli çalışmaya zorlamaktadır. Tasarruf sahiplerinin, kârlı çalışmaları nedeniyle fiyatı yükselen şirketin hisse senetlerini almaları, tam tersine yetersiz kârlılıkları nedeniyle fiyatı düşen şirketlerin hisse senetlerini elden çıkarmaları, özel sektör yöneticilerini kârlı ve verimli olma konusunda duyarlı olmaya zorlamaktadır.²⁵⁰ Oysa kamu mülkiyetindeki müesseselerde, vatandaşlar mülkiyet hakkını isteğe bağlı olarak elde etmedikleri gibi, istedikleri zamanda elden çıkaramazlar. Bu nedenle de Kamu işletmelerinde yöneticilerin, kârlılığın ve verimliliğinin artırmak gibi bir endişeleri yoktur.

Karşıt görüşe göre işletme verimliliği, mülkiyet biçimi ile doğrudan ilgili olmayıp, makro ekonomik koşullar, ülkesel ve sektörel bazı faktörlerle belirlenmektedir. Rekabetin geçerli olduğu bir piyasada, şirket verimliliğinin artması beklenir.

Özellikle rekabetçi bir sermaye piyasasının mevcut olduğu durumlarda, özel mülkiyet kamu mülkiyetinden çok daha başarılıdır. Monopol piyasalarla özdeşleştirilen kamu mülkiyetinden, tam rekabet ortamıyla

²⁴⁹ PARKER, D.: s.31

²⁵⁰ ADAMAN, F.– SERTEL. R.M. : “Türkiye’de Devletin Değişen Ekonomik Rolü”, Özelleştirme Sempozyumu, Koç Üniversitesi, İstanbul 1994, s. 78.

sonuçlanan özelleştirmeye geçildiğinde verimlilik de artacaktır.²⁵¹ İktisat ilmi açısından iki tür etkinlik söz konusudur; birincisi kaynak tahsisinde etkinlik. Bu durumda, fiyat marjinal maliyete eşittir.²⁵² Kaynaklar tüketici tercihleri dikkate alınarak tahsis edilir ve ürün fiyatları gerçek maliyetleri yansıtır. Kaynak israfı olmaz. Özel firmaların piyasaya giriş çıkışlarında engel yoktur. İkinci tür etkinlik ise üretimde etkinliktir; yani belli bir üretim sürecinde, firmanın maliyeti minimize etmesidir. Üretimde etkinlik otomatik olarak kârı maksimize eder.

Monopol piyasalar ve kamu mülkiyetinde, hem kaynak tahsisinde etkinlik hem de üretimde verimlilik en düşük seviyededir. Monopol, fiyatların marjinal maliyetin üzerinde olmasına ve verimsiz kamu düzenlemeleri maliyet artışına yol açar. Aksi halde yani rekabetçi mal piyasalarında özel mülkiyet olduğunda, hem kaynak tahsisinde etkinlik hem de üretimde verimlilik yüksektir. İki uç noktanın arasındaki durumlarda, monopolde özel mülkiyette verimlilik kaybı ile karşılaşırken, benzer durum rekabet ortamında kamu mülkiyeti için geçerlidir. Ancak bu kayıp, monopol ortamda kamu mülkiyetinde karşılaşılan kayıptan daha düşük seviyededir.

Özelleştirmenin verimlilik etkilerinden bahsedildiğinde, kaynak tahsisinde etkinlik ile üretimde verimlilik arasındaki ayrımın, statik ve dinamik kazançlar açısından etkileri de incelenmelidir. Kaynak tahsisinde etkinlik, fiyatların marjinal maliyet esasına göre gruplandırılmasıyla ilgilidir. Üretimde verimlilik ise, firmaların hem teknik (üretim kapasitelerinin ve girdilerin tam kullanımı), hem de girdi fiyatlarında (girdilerin fiyatlarıyla mukayeseli olarak verimli işlenmesi) verimliliğe ulaşması sonucunda, arz maliyetinin mümkün

²⁵¹ PARKER, D.: s.32

²⁵² YAŞAR, S.: s.44

olan en düşük seviyede tutulmasıyla ilgilidir. Statik verimlilik kazançları, üretim ve maliyet verimliliğinde bir defaya mahsus ortaya çıkan kazançları; dinamik kazançlar ise, üretim işlemi ve ürünlerde devamlı bir iyileşmeyi kapsamaktadır. Özelleştirme tartışmalarında, daha çok üretimde verimlilik, özellikle de girdilerin mevcut teknolojik ortamda, düşük maliyetle idareli kullanımıyla ilgilenilir. Fiyatların marjinal arz maliyetinin üzerinde olduğu monopolda faaliyet gösteren bir şirketin, çoğu zaman üretimde verimli olmasına rağmen kaynakları etkin kullanmadığı görülür. Dinamik verimlilik kazançları, özelleştirme sonrası yatırım, AR-GE ve girişim faaliyetlerini de kapsayan yeniden yapılanma ile ilgilidir.

Ek olarak, ekonomi literatüründe ve politikacılar arasında, özelleştirme sonucunda, üretimde verimliliğin artmış olması, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasından daha önemlidir. Kaynak tahsisinde etkinlik, mülkiyet biçiminden çok firmanın içinde faaliyet gösterdiği rekabet ortamına bağlıdır ve özelleştirilen monopoller kaynakları etkin kullanamamaktadırlar. Bu nedenle, devlet tekelleri özelleştirildiğinde, fiyatları marjinal maliyetlere eşitleyecek, maliyet etkinlik ve ürün kalitesini iyileştirecek etkin düzenleyici sistemler oluşturulmalıdır. Uzun vadede özel sektörün, tekeli kötüye kullanılmasını engellemede ve verimliliği artırmada, endüstrinin doğrudan hükümetin kontrolünde olmasından daha iyi sonuçlar verip veremeyeceği, yasal düzenlemelerin etkinliğine bağlıdır.

Daha öncede belirtildiği gibi, özel sektörde yöneticiler, hem kendi kârlılıkları hem de hissedarların baskısı nedeniyle verimliliği göz ardı edemezler. Ancak, kamu sektöründe böyle bir durum söz konusu olamaz. Bu noktada, kamu-özel sektör dengesinin kurulması önem kazanmaktadır.

Yapılan araştırmalar, kamu mülkiyetindeki şirketlerin, piyasada rekabet edecek ürün olmaması halinde, özel sektör kadar verimli olduklarını, bu

nedenle de özelleştirmenin her durumda, kısa vadede verimlilik artışı ile sonuçlanmayacağını göstermiştir. Ancak özelleştirmenin, uzun dönemdeki dinamik etkileri belirsizdir.²⁵³

Özelleştirmenin şirketin performansı üzerindeki etkilerinin incelenmesi biraz zordur. Çünkü, performans ölçülmesinde hangi kriterlerin dikkate alınacağı hususunda tartışmalar mevcuttur. Özelleştirmeye sosyal refah etkisi bakımından yaklaşıldığında, gelir dağılımını da dikkate almak gerektirir. Fakat bir çok çalışmada şirket verimliliği, üretim ve üretim maliyetleri gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca bu çalışmalarda, kısmî denge modeli uygulanmıştır. Bu da önemli ekonomik etkilerin göz ardı edilmesine ya da farkedilememesine neden olabilir.

AB'de özelleştirme sonucunda, kritik sektörlerde ulusal kontrolün kaybedilecek ve bu sektörlerin yabancıların eline geçecek olması nedeniyle ortaya çıkan bir tedirginlik mevcuttur.

E. ÖZELLEŞTİRME VE SANAYİ POLİTİKASININ REFAH ETKİLERİ

Sanayi politikası, devlet müdahalesi yoluyla ekonomik gelişmenin desteklenmesi ile ilgilidir. Batı Avrupa'da, savaş sonrası dönemde, özellikle merkez-sol hükümetler iktidarda olduğunda, ekonomik gelişmeye önem verilmiştir. Sanayi politikası, serbest piyasalar maksimum ekonomik refahı garanti edemeyeceğinden, genellikle "piyasa başarısızlığı" olarak adlandırılmıştır. Piyasa başarısızlığı özellikle;

²⁵³ PARKER, D. s.34.

- *Belirgin dışsallıklar (significant externalities)* – fayda ve maliyetlerin, piyasadaki değiş-tokuş sürecinde doğrudan yer alan alıcı ve satıcıdan çok diğerlerini etkilemesi;
- *Monopol (Tekel)*, kaynak dağılımı ve üretimde etkinliğin düşük olması;
- *Ölçeğe göre artan getiri*, piyasalarda rekabet olanağının azalması;
- *Yetersiz Yatırım*, özel piyasalarda sermaye yatırımı ve ARGE'ye yatırım yapılmaması nedeniyle, üretim seviyesinin hem nitelik hem de nicelik olarak artırılmaması²⁵⁴

halinde ortaya çıkar. 1980'lere kadar Avrupa'da, her hangi bir sektörde belirgin bir başarısızlık olmaksızın, devlet müdahalesine izin verilmemiştir.

1980'lerden beri, her nasılsa, halkın seçimi ve ekonomik literatürde "agent-principal" adı verilen teoriden kaynaklanan entelektüel düşüncedeki değişim, ürün ve mali piyasalardaki küreselleşme, teknolojik gelişim, tek bir para birimi için Maastricht Kriterleri ve ek olarak İngiltere'deki özelleştirmelerin gözle görülür etkileri, Üye Ülkelerin özelleştirme faaliyetlerine önem vermelerine katkıda bulunmuştur. Özelleştirme, piyasalardaki liberalleşme ile birlikte, devletin endüstriyel gelişmede daha aktif bir rol üstlenmesinin yerini almıştır. Fakat bilinmelidir ki özelleştirme, devlet müdahalesi açısından olumsuz bir sanayi politikası olup, piyasa güçlerinin hakimiyetinin kabul edilmesiyle söz konusu sektörde verimliliğin artırılmasını sağlamaya yönelik bir girişimdir.²⁵⁵ Piyasa güçleri tarafından

²⁵⁴ EKER, A. ve AKTAN, C.Ç. : "Piyasa Dışı Başarısızlığın Teorisi" (Çev.SAYGILI, F.), s. 141.

²⁵⁵ EKER, A. ve AKTAN, C.Ç. : "Özelleştirme: İlkeleri, Sorunları ve Öncelikleri, (Çev: Sözmez, N.)", s. 296

desteklenen özelleştirme, doğrudan etkilenen firma ve pazarlardan, diğer sanayi dallarındaki üreticiler, eski ve yeni rakipler ve faktor piyasalarına da yayılarak, Avrupa Birliği genelinde bir endüstriyel yeniden yapılanma sürecine girilmesine neden olmuştur. Özelleştirmenin ekonomik sonuçlarını, özellikle de sosyal refah üzerindeki etkilerini, tam olarak değerlendirmek oldukça zordur. Özelleştirme üzerine bir maliyet-fayda analizi yapabilmek için, tüm kazanan ve kaybedenlerin, kesin kazanç ve kayıpların, üstelik bu kazanç ve kayıpların bir şekilde toplumsal olarak ağırlıklandırılmasının tanımlanması gerekecektir. Pratikte, ampirik çalışmalar, daha geniş alana yayılan etkiler göz ardı edilerek ve gelir transferi ağırlıklandırılmaksızın özelleştirmenin, genellikle özelleştirilen firmalar üzerindeki doğrudan ve anlık etkileri ile sınırlandırılmıştır.

Özelleştirmenin ekonomik refah üzerindeki etkisi, özelleştirmenin doğası, sürekli bir devlet düzenlemesi biçimi ve varlığı ile toplumdaki çeşitli grupların etkisi düşünüldüğünde, belirsizdir. Özelleştirmeyle ilgili ekonomik literatür, ürün piyasaları ve özelleştirmenin fiyatları düşüreceği ve ürün kalitesini arttıracacağı yönündeki yaygın inançtan hareketle, öncelikle tüketiciler üzerindeki etkiyle ilgili olmuştur. Ayrıca, daha dolaylı olarak, daha yüksek kâr daha yüksek bir ekonomik etkinliğin ödülü olarak görüldüğünden, hissedarların menfaatlerini dikkate alan araştırmalar da yapılmıştır. Özelleştirme çalışmalarında, tüketiciler ve yatırımcılar üzerindeki etkiler dikkate alındığında, maliyetleri ve fiyatları indirip, tüketici fazlası ve karını yükseltmeleri sebebiyle, ücretlerin ve diğer girdi maliyetlerinin düşmesi beklenir. Ücretlerin ve diğer girdi maliyetlerinin yükselmesi, devlet mülkiyeti altındaki “verimsiz” ekonomik kararların bir kanıtı olarak yorumlanmaktadır. Ancak, bu tartışma, kaynakların yeniden dağıtılmasının refah üzerindeki etkilerinin önemini göz ardı eder. Özelleştirmenin toplam refah üzerindeki

etkilerini belirlemede, özelleştirmenin sonuçlarının değerlendirilmesini daha da zorlaştırmasına rağmen, işgücü ve diğer girdiler göz ardı edilmemelidir.

Özelleştirme sonucunda, ekonomik güç ve bağlantılı olarak gelir dağılımında bir tercih yapılması gerecektir. Kazananlar, genellikle bankacılar ve mali danışmalar ile firmalarda üst düzey yöneticiler olurken, kaybedenler özelleştirme sonrası ücretlerdeki düşüşten etkilenen işçiler ve işsiz kalanlarla, ticarî birliklerdir. Özelleştirme, özel sektör yatırımları bakımından olumlu olurken, işçiler, işçi hakları ve ücretler bakımından olumsuz bir gelişmedir.

Özelleştirme sonucunda devletin, bazı önemli alanlardaki, özellikle kamu hizmetlerindeki, kontrolü azalacaktır.

Özelleştirme bir taraftan, kaynakların daha etkin kullanımını sağlarken, yatırımlardaki artış ekonomik gelişmeyi hızlandırır. Diğer taraftan, karın ülke dışına çıkması, yatırımların azalması, Avrupa'da ARGE harcamalarının düşmesi ve ülke sınırlarını aşan bir endüstriyel yoğunlaşmanın gelişmesine neden olabilir.

F. AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYELİK SÜRECİNDE MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ

Avrupa Birliği'nin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenlerden biri ABD ile rekabet edebilecek güçte üretici bir güce ve üretim ilişkilerine sahip olmaktır. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin oluşumu aynı anda Almanya, İngiltere, Fransa ve İtalya'nın sanayileşmiş bölgelerini kapsayan bir merkezin oluşumu olarak da ele alınabilir.

Soğuk Savaş düzeninin sona ermesi ile AB öncelikle bağımsızlığını yeni kazanan MDAÜ'ne, planlı ekonomiden serbest piyasa ekonomisine ve komünist rejimden çoğulcu demokrasiye geçişlerini sağlayabilme yönünde destek olmuştur. MDAÜ'lere yönelik ilk önemli karar 14-15 Aralık 1990 tarihinde Roma Zirvesi'nde alınmıştır. AB Konseyi bu Zirve'de MDAÜ'lere ilişkin bir mali yardım paketini yürürlüğe koymuştur. MDAÜ'lerin talepleri ekonomik yardım ve kolaylaştırılmış ticaret imkanlarının ötesinde olmuştur. MDAÜ'ler AB dışında bir "üçüncü yola" yönelmenin bölgede daha büyük istikrarsızlıklar yaratabileceğini belirterek, AB'nin bu ülkelerle daha sıkı bir işbirliği geliştirmesi gerektiğinin altını çizmiştir. AB-MDAÜ ilişkileri, 21-22 Haziran 1993 tarihlerinde Danimarka Dönem Başkanlığı sonunda yapılan Kopenhag Zirvesi ile yeni bir döneme girmiştir. Bu Zirve'de MDAÜ'lerin AB üyeliğine aday olabilecekleri ilk kez ve en üst düzeyde vurgulanmış, AB üyesi olmak isteyen Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinin, gerekli ekonomik ve siyasi koşulları yerine getirerek üyelik sorumluluklarını karşılamaları durumunda AB'ye katılabilecekleri ifade edilmiştir. Öncelikle MDAÜ'lerin AB üyeliğine aday ülke olabilecekleri ilk kez ve en üst düzeyde vurgulanmış, üye olabilmek için de bazı kriterler belirlenmiştir. Kopenhag Zirvesi'nde tanımlanan ve ekonomik, siyasi ve Topluluk müktesebatının kabulü ile ilgili "Kopenhag Kriterleri" olarak bilinen ölçütler, aday ülkelerin AB'ye üye olmak için yerine getirmeleri gereken koşullardır. Kopenhag Kriterleri üç başlık altında toplanmıştır.

Siyasi kriterler : Aday ülke, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıkların korunması ve kabul görmesinin güvence altına alındığı istikrarlı bir kurumsal yapıya kavuşmuş olmalıdır.

Ekonomik kriterler : Aday ülkede iyi işleyen bir Pazar ekonomisi ve AB içindeki piyasa güçlerine ve rekabet baskısına karşı koyabilme kapasitesi bulunmalıdır.

Topluluk müktesebatının kabulü : Aday ülke, siyasi, iktisadi ve parasal birliklerin amaçlarına uyulması dahil olmak üzere, Avrupa Birliği mevzuatını üstlenebilme ve uygulayabilme kapasitesine sahip olmalıdır. Bunlar arasında siyasi kriterler, yani demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve azınlıklara saygı AB'ye üyelik görüşmelerinin başlaması için önkoşuldur. Bu kriterleri yerine getirmeyen bir ülke ile müzakere süreci başlatılmamaktadır.

Beşinci genişleme sürecinde, siyasi kriterleri yerine getirmiş olan 10 ülkeden “İlk dalga ülkeler” ya da “Lüksemburg Grubu” olarak adlandırılan Çek Cumhuriyeti, Estonya, G.Kıbrıs, Macaristan, Polonya ve Slovenya ile müzakerelere başlama kararı Aralık 1997 tarihli Lüksemburg Zirvesi'nde alınmıştır. “İkinci dalga ülkeler” ya da “Helsinki Grubu” olarak adlandırılan Bulgaristan, Romanya, Malta, Letonya, Litvanya ve Slovakya için Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesi'nde oybirliği ile karar verilmiştir. AB, 1 Mayıs 2004'te 10 yeni ülkeyi üyeliğe kabul etmiştir. AB tarihinin en büyük genişleme hamlesi ardından birliğin üye sayısı 25'e yükselmiştir.²⁵⁶

Aralık 1997 tarihli Lüksemburg ve Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirveleri, 5. genişlemenin sistematiğini ve katılım öncesi süreç ile müzakere sürecine ilişkin çerçeveyi de ortaya koymuştur. Lüksemburg Zirvesi'nde, 5.genişlemenin, geçmişin bölünmüş Avrupası'na son verecek yeni bir dönemin başlangıcı olacağı, Avrupa bütünleşme modelinin bütün Avrupa kıtasını kapsayacak şekilde genişlemesinin gelecekteki istikrar ve

²⁵⁶ Bu ülkeler, Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'dır.

ilerlemenin teminatı olacağı ifadeleriyle Birliğin bu sürece verdiği önem vurgulanmıştır. Zirve'de, genişlemenin kapsamlı, kapsayıcı ve devamlılık arz eden bir süreç olduğu, bu sürecin, her aday ülkenin hazırlanma derecesine göre aşamalar halinde ilerleyeceği belirtilmiş, 10 MDAÜ ve Güney Kıbrıs için başlatılan katılım müzakerelerinde bütün bu ülkelerin aynı kriterler temelinde ve eşit şartlar altında AB'ye üye olmaya teşvik edildiği ifade edilmiştir

2000li yıllarda, AB'ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin demokrasileri, gelişme yönünde bazı sapmaları olan 'özürlü demokrasiler' olarak nitelendirilmektedir²⁵⁷. Bu deyim, söz konusu bu genç demokrasilerin AB-15 ülkelerine göre kurumsal eksiklikleri olduğu ve mevcut kurumlarının yeterince işlev görmediğini vurgulanmak amacıyla kullanılmaktadır. MDAÜ, 1980'lerde çözülmeye başlayan komünist rejimlerinin 1989'da tüm kurumlarıyla hızla çökmesini izleyen birinci reform dalgasında, anayasaya dayalı parlamenter rejimlerini ve merkezi hükümet yapılanmalarını ve kısmen yeni sivil toplum ve yerel yönetimlerinde yeni yapılanmalarını gerçekleştirmişlerdir. Fakat sistemler bütünüyle değiştiğinden karar mercileri üzerinde oluşan ağır etki ve yük nedenleriyle ikinci boyut yeterince gelişmemiştir.

Ayrıca, 1990'lardaki geçiş süreci yeni sosyal sınıfları ve yeni organizasyonları ortaya çıkarmış, ancak bu oluşumlar daha çok kendi çıkarlarını kollayan birimler olmaktan öteye geçememiştir. Zayıf siyasi partilerin, güçlü ve organize grupların rekabetinden endişelenerek, demokratik gelişimin önünü açmaması nedeniyle, toplumun farklı kesimlerinin demokratik rejimde temsilinde önemli 'boşluklar' ortaya çıkmıştır.

²⁵⁷ BİLEN, G. : "Doğu Avrupa'da AB Entegrasyonu", Radikal gazetesi, 26 Ocak 2006

Tüm bu olumsuzluklar, yetersiz ve dengesiz kamu hizmetleri ile gelir ve refah dağılımında uçurumlar şeklinde toplumlara yansımıştır. Bu süreç içinde, Avrupa Birliği, MDAÜ bölgesel destekleme programlarını uygulamaya koymuştur. PHARE (Polonya-Macaristan-Ekonomik Yeniden Yapılanma Fonu), TACİS (Bağımsız Devletler Topluluğu İçin Teknik Yardım) ve İNTERREG (Uluslar arası Bölgeler İnisiyatifi) programları Avrupa Birliği'nden bölgeye ekonomik kaynak yanında gerekli idari, teknolojik bilgi birikimini de aktarmaktadır. Bunu sağlamak için Avrupa Birliği ülkelerindeki bölgeler ile komşu Doğu Avrupa ülkelerinin bölgelerini kapsayan Euro-bölgeler kurulmuştur.

Gelinen noktada AB'ye üyelik sürecinin MDAÜ'de işleyen demokrasilerden çok 'AB'ye uyumlu yapıları olan demokrasiler' ürettiği gözlenmiştir. MDAÜ için anayasaya dayalı çok partili parlamenter rejimin oluşturulması demokrasiye geçiş olarak algılanmakla birlikte, AB, bir aday ülkenin demokratik olup olmadığını belirli bazı kriterlerle ölçmektedir. Bu süreçte yeniden yapılanmanın etkin işleme boyutu yeterince dikkate alınamamaktadır. Uygulamada merkezi hükümetlerin kriz yönetimi, büyümeyi sürdürülebilir kılma ve AB'ye entegrasyonunun ekonomik ve politik boyutlarını koordine etme zorunlulukları, etkin ve verimli çalışan çok aktörlü gerçek demokrasiye geçiş işlevlerini arka plana itmiştir. Merkezi hükümetler, AB'den sağlanan yardımları alabilmek amacıyla, merkezi kontrol altında oluşturulan ve temsil boyutu olmayan yeni birimlerdeki teknik kadrolarla çalışmışlar ve müzakereleri de aynı yapılarla yürütmüşlerdir. AB'ye üye olduğunda, halkların üyelikten yüksek beklentileri hükümetlerin avro bölgesine girmeleri için sıkı para politikası uygulama zorunluluğu nedeniyle karşılanamayınca bu ülkelerde 'AB'ye üye olma krizi' (accession crisis) denilen zor bir dönem başlamıştır.

Bugüne gelindiğinde, entellektüel çevreler AB üyelik sürecini ve demokratik rejimi sorgulamakta ve gelecek dönemler için AB'ye yalnızca üye olmak değil 'etkin üye olma'nın şartlarını tartışmaktadırlar. Dolayısıyla 1990'ların birinci reform dalgasını, müzakere sürecinin başlattığı ama tamamlayamadığı ikinci bir reform dalgası ile tamamlamak yeni üye ülkelerin bundan sonraki gündemlerini oluşturmaktadır.

İkinci reform için rehber yine AB'nin işleyen mekanizma ve kurallarıdır. Üyelik sonrası yaklaşık dört kat artan AB fonlarının etkin kullanılabilmesi merkezi ve yerel yapılar ile demokrasilerdeki denge unsurları olan sivil toplumun kapasitesinin geliştirilmesine bağlıdır. Bu nedenle Orta ve Doğu Avrupa hükümetleri ve toplumları için demokratik reformların tamamlanması anlamında yeterince motivasyon ve destek de bulunmaktadır.

Bu bağlamda, Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinin durağan bir olgu olarak almak yanlıştır. 1981 ve 1986'da birliğe katılan görece fakir, görece sanaysiz Akdeniz ülkeleri ile, 2004'te katılan Doğu Avrupa ülkeleri sadece kendileri çok farklı türde devletler ve ekonomiler olmakla kalmayıp aynı zamanda Avrupa Birliği'ne eklenmeleri de farklı olmuştur. Her ülke, içinde bulunduğu kapitalist gelişme düzeyi ve sınıfsal yapısı gibi etmenlere bağlı olarak Avrupa "merkezine" bağlanmıştır.

G. AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYELİK SÜRECİNDE TÜRKİYE

Avrupa Birliği tarafından 2000/819/EC sayılı Konsey Kararı ile kabul edilen, 2001-2005 dönemi İşletmeler ve Girişimcilik Çok Yıllı Programı'na; 23 Ekim 2002'de imzalanan Mutabakat Zaptı çerçevesinde Türkiye de katılmıştır. 450 milyon Euro tutarında bütçesi olan bu program ile öncelikle

KOBİ'lerin rekabet gücünün artırılması, finansman sorunlarının çözümlenmesi, büyümelerinin ve girişimciliğin desteklenmesi, AR-GE faaliyetlerinin artırılması, vb. destek hizmetlerinden faydalanması amaçlanmaktadır.

Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye için hazırlanan 2003 Yılı İlerleme Raporu'nda, esas olarak makroekonomik istikrarsızlık yüzünden ve karmaşık mevzuat prosedürleri ve yabancı yatırımcıların bazı şirketlerde çoğunluk hissesi edinmelerinin olanaksız olması nedeniyle, Haziran 2003'te kabul edilen doğrudan yabancı yatırım kanununa rağmen, Türkiye'de doğrudan yabancı yatırımların halen çok düşük seviyede olduğu değerlendirilmektedir.

Bahse konu raporda, Sermaye Piyasaları Kurulu, Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Tütün Kurulu ve Kamu İhale Kurulu gibi bağımsız düzenleyici kurulların hükümetçe desteklendiğine değinilmiş ve bu kurulların, stratejik sektörlerde yatırımcılar için eşit koşullar ve şeffaf kurallar oluşturarak ve tüketicilerin korunmasını sağlayarak, Türkiye'de ekonominin yönetilmesinde siyasi müdahaleyi sınırlamakta yardımcı olduğu vurgulanmaktadır.

Özetle, 2003 İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin kamu sektörü reformunda belli bir ilerleme sağladığı ve yeni bir doğrudan yabancı yatırım kanunu çıkardığı ifade edilmekte ve özelleştirme dahil, devlet işletmelerinin ve çelik sanayinin yeniden yapılandırılması için yeni çabaların gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede, başta telekomünikasyon olmak üzere, düzenlenen sektörlerde rekabet kurallarının icra edilmesiyle ilgili bazı iyileşmeler kaydedildiği, Rekabet Kurulu tarafından, düzenlenen altyapı sektörlerinde de rekabeti artırıcı önlemler alınmasına gerek duyulduğu ifade edilmektedir.

2004 yılında yayınlanan İlerleme Raporu'na göre Türkiye'de uygulamalar, AB sanayi politikası prensipleriyle uyumlu bulunmuştur. Ancak, devlet kurumları arasında uygulama ve koordinasyonun iyileştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle devlet bankaları olmak üzere, kamu teşebbüslerinin yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesine yönelik daha fazla çaba gerektiği vurgulanmıştır. Çelik sanayiinin yeniden yapılandırılması önemli bir konu olmaya devam etmektedir. Türkiye'nin, devlet yardımlarını izlemeye ilişkin mevzuatı kabul etmesi ve operasyonel olarak bağımsız bir devlet yardımları izleme kurumu oluşturması gerektiği değerlendirilmektedir. Hükümet tarafından konulan iddialı hedefe rağmen, mevcut özelleştirme düzeyi potansiyelin oldukça altındadır. Türkiye'nin, yatırım için yasal, düzenleyici ve idari çerçeveyi iyileştirme çabalarını hızlandırması istenmiştir.

5. genişlemenin ardından 16-17 Aralık 2004 tarihinde gerçekleştirilen AB devlet ve hükümet başkanları Zirve toplantısında aday ülke statüsünde bulunan Türkiye'nin siyasi kriterleri yeterli ölçüde yerine getirdiği belirtilmiş ve katılım müzakerelerine 3 Ekim 2005 tarihinde başlanması kararlaştırılmıştır. Zirve'de ayrıca genişleme, terörizm, 2007-2013 malî çerçevesi, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, dış ilişkiler vb. konular da ele alınmıştır. Türkiye için müzakere süreci Zirve alınan karar doğrultusunda, 3 Ekim 2005'de başlatılmıştır.

Gerekleşmeler bakıldığında, AB üyesi olmuş MDAÜ'de üyeliğin olumlu sonuçlarına ilişkin beklentiler, zaman içinde hayal kırıklıklarına yol açmış olması nedeniyle bu ülkelerin 1990'lı yıllarda yaşadıkları deneyimlerden Türkiye için dersler çıkarmak gerekmektedir.

Dresdner Bank tarafından yapılan tahminlere göre, Türkiye'ye tam üyeliğin verilmesinin hemen ardından, tarım ve altyapıdaki ciddi yetersizlikleri kısmen giderebilmek için Brüksel'in Ankara'ya her yıl 14 milyar

Euro transfer etmesi gerekmektedir²⁵⁸. İzleyen yıllarda, eski malî yardım sistemi temelinde bu tutar yılda 22-28 milyar Euro'ya yükseltilebilir. MDAÜ'ye yapılan mali yardımlarla karşılaştırılırsa, 2004-2006 bütçesinde 10 yeni AB üyesine toplam 40 milyar Euro tahsis edilmesi öngörülmüş olup, 2007-2013 bütçesi içerdiği mali yardımlar boyutuyla şimdiden eleştirilmektedir..

AB içinde yeni üye devletleri kabul etmenin getireceği yükün bütün üyeler tarafından "adil bir biçimde" paylaşılması gerektiği konusunda anlaşmaya varılmıştır.

Bu bilgiler ışığında, Türkiye ya geniş kapsamlı istisnaları sineye çekecek ve bu şekilde tarımsal ve yapısal yardımın çok büyük bir bölümünden faydalanmayıp üyeliğin maliyetini üstlenecek ya da Türkiye'nin üyeliği AB'nin eski malî destek sistemini bütünüyle ya da kısmen yürürlükten kaldırmak için kullanılacaktır. Bir başka olasılık da, bunların her ikisinin birlikte gerçekleşmesidir ki; bazı ülkeler şimdiden, Türkiye'nin tarımını sübvans etmek için her yıl milyarlarca euro harcamayacaklarını açıkça ifade etmektedirler.

Ancak , Türkiye için AB'ye katılım şartları Türkiye'nin gelişme düzeyine göre MDAÜ'den farklı olması gerektiği açıktır. Önümüzde 10-15 yıllık dönemde üyeliğin gerçekleşeceği düşünülürken, bu tarihte Türkiye'nin ulaşacağı konumun düzeyin, AB'ye 80'li yıllarda giren Akdeniz ülkelerinden de farklı olması beklenmektedir. Bu durumda Türkiye'nin giriş tarihindeki

²⁵⁸ BİLEN, G.: "Doğu Avrupa'da AB Entegrasyonu", Radikal gazetesi, 26 Ocak 2006

konumu, Avrupa “merkezi” ile entegrasyonu ve hatta entegrasyon olup olmayacağını belirleyecektir.

SONUÇ

Ülkemizde özelleştirmenin yapılıp yapılmaması yönündeki tartışmalar artık sonuçlanmıştır.

Bu çalışmada, liberalleşme eğilimleri sonucunda ortaya çıkan “özelleştirme” konusu, AB’ye üyelik sürecindeki Merkezî ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye açısından incelenmiştir.

Öncelikle özelleştirme, hem Türkiye hem de diğer ülkeler açısından çok eskilere dayanmakla birlikte, özellikle 1979’dan itibaren İngiltere’de başlayan ve tüm dünyaya yayılan bir akımdır. Bir formül ya da yöntem olmayıp, ülkeden ülkeye ve olaydan olaya farklılık gösterebilen bir yaklaşımdır.

Özelleştirmeye, ekonomik sorunlara çözüm bulmak için girişilmesine rağmen, yapılan uygulamalarla kendisi bir büyük sorun olarak, ülke gündemini sürekli işgal etmiştir.

Özelleştirmenin iki (kaynak tahsisi ve üretim etkinliğine ek olarak) tali faydasından bahsedilmektedir: İlk olarak, özelleştirme geniş bir hisse senedi maliki yaratır. Bunun için hisse senedi fiyatlarının uygun olması ve böylece hisse senetlerinin geniş bir tabana yayılması gerekir.²⁵⁹

İkincisi ise, kamu kesimi borçlanma gereği ile ilgilidir. Özelleştirmeden sonra KİT’lerin yatırımları ve zararlarının karşılanması için gerekli malî kaynak özel kesim tarafından sağlanır. Bu kuruluşların kâra geçmesiyle elde edilecek vergiler, ileriki yıllar için borçlanma gereğini azaltır.

Türkiye’de ortaya çıkan özelleştirme yaklaşımlarında siyasî tercihler ön plana çıkmıştır. Genel olarak, komünist, kapitalist, diktatöryel ve demokratik ülkelerin ortaklaşa uygulamaları her ne kadar ekonomik yarar amacıyla başlatılsa da, politik tercihle olaya yaklaşılmakta ve çok geniş kapsamlı bir reform gerçekleştirilmektedir. Tüm ülkelerdeki uygulamalar toplumsal yarar yaklaşımı ve sınaî mülkiyeti halka yayma, piyasa ekonomisi mantığıyla devlete gelir sağlama amaçlarıyla gerçekleştirilmektedir. Özelleştirme esas olarak kapitalist sistemin ürünü olmakla birlikte, tüm dünyaya hızla yayılmış ve sosyalist ülkelerin de yoğun ilgisini çekmiştir. Eski Sovyetler Birliği’nde de dönemin son devlet başkanı Gorbaçov, “girişimciliği özgür bırakmak” ve “ekonomik bağımsızlığa daha çok özgürlük sağlamak” söylemleriyle, planlı ekonomik sistemde özelleştirme yönünde reformları başlatmıştır.

Liberal bir çözüm olan özelleştirmenin amacı esasen devletin ekonomik faaliyetlerdeki payını azaltmak, etkin kaynak kullanımını sağlamak ve böylece rekabet piyasasında oluşacak fiyatlarla ekonomik dengeyi sağlamaktır.

KİT’lerin; ekonominin kamburu olarak görülüp, her ne pahasına olursa olsun satılması yaklaşımı çözüm değil, sosyo-ekonomik açıdan çok boyutlu bir sorundur.

Ülke menfaatlerine uygun özelleştirmenin yapılabilmesi için mevcut engellerin kaldırılması ve en kısa sürede bertaraf edilmesi şarttır. Realist uygulamalar öncelikle; özelleştirme kapsamında bulunan kuruluşların yapılarına uygun tekniklerin baz alındığı ve pratiğe indirildiği, çalışanları için koruyucu düzenlemelerin hazırlandığı ve uygulandığı bir şekilde

gerçekleştirilmelidir. Ayrıca, istikrarlı bir özelleştirme politikasının ihtiyacı olan (Anayasaya da aykırı olmayan) hukukî düzenlemeler yapılmalı ve bazı siyasiler tarafından da, kesinlikle politik bir araç olarak kullanılmayacak şeffaflıkta uygulanmalıdır.

Bu yolla, sermayenin tabana yayılması ve mülkiyetin yaygınlaştırılması ile adaletli gelir dağılımının temini mümkün olur.

Devleti ekonomik anlamda küçültmek ve özelleştirmeden beklenen azami faydayı sağlamak için; halk, siyasi partiler ve özelleştirilecek şirketlerin çalışanlarıyla, ortak paydalar üzerinde topyekün uzlaşmanın tesisi elzemdir. Bu yaklaşımın, özelleştirmenin selameti doğrultusunda sayısız faydalar sağlayacağı kesindir.

Özelleştirme uygulamalarının başladığı 1984 yılından itibaren çıkan sorunların aşılabilmesi için, çıkarılan 4046 sayılı kanun ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin hukukî altyapı oldukça kapsamlı bir şekilde oluşturulmuştur. Telekomünikasyon ve enerji sektörlerindeki özelleştirilme uygulamaları için gerekli hukukî düzenlemeler ise 1995 ve 1997 yıllarında gerçekleştirilmiştir.

Özelleştirme uygulamalarının başarısının değerlendirilmesinde, sadece uygulamalardan elde edilen özelleştirme gelirlerinin miktarının esas alınması doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Özellikle zarar eden ve önemli miktarda iç ya da dış borç ve faiz yükü altında bulunan kuruluşların özelleştirilmesi sonucunda devlet bütçesinden önemli ölçüde bir gider tasarrufu sağlanacağı da dikkate alınmalıdır. Kamu kesimine ait iktisadî kuruluşların büyük bir bölümünün kaynak yetersizliği nedeniyle ağır bir borç ve faiz yükümlülüğü altına girdikleri ve devlet tarafından uygulanan sübvansiyonlarla faaliyetlerine devam ettikleri bilinmektedir. Bu kuruluşlar özelleştirme

kapsamına alınmadığı takdirde, söz konusu borçların ödenebilmesi için Hazine'den doğrudan kaynak aktarımı devam edecektir. Ayrıca bu kuruluşların özel sektöre devri gerçekleştirilemediği sürece, bunların finansman ihtiyacı da mevcut kamu kaynakları ya da devletin yeniden borç altına girmesiyle üstlenilecek mali yükümlülükler nedeniyle kamu maliyesini olumsuz etkileyecektir. Bu nedenle özelleştirme uygulamalarının başarı ve etkinliği değerlendirilirken özelleştirme sonucu elde edilen nakit girişi yanında gider tasarrufu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Hükümetlerin uyguladıkları özelleştirme programlarının amaçları, öncelikle endüstriyel etkinliğin ve verimliliğin artırılması, mülkiyetin tabana yayılması gibi hedeflerin ön plana çıktığı, modern teknoloji ve yönetim tekniklerinin ülkeye getirilmesi ve teknolojik gelişme yaratılması gibi amaçların geri plana atıldığı görülmektedir.

Özelleştirmede mülkiyet kavramı, tartışmaların temelini oluşturmaktadır. Mülkiyetin sahipliği, kamu ve özel mülkiyet ayrımını gündeme getirmektedir. Konuya ekonomik etkinlik açısından bakıldığında, özel mülkiyetin başarılı olacağı, bu nedenle de devlet işletmelerinin özelleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Gerçekte mülkiyet, ekonomik etkinliği artıracak bir unsur olmamalıdır. Kamu kurumları da siyasî baskılardan uzak, serbest piyasa koşullarında, iyi yöneticilerle ve uygun yönetim modelleriyle yönetilirse, özel sektöre devredilmeden de başarılı olabilirler. Ancak bu modelde, en azından söz konusu işletme zarardan kurtarılıp, kâr etmeye başlayıncaya kadar devlet tarafından sübvansede edilmesi gerecektir. Türkiye dahil pek çok ülkede geri kalmış bölgelerde yatırımlara öncülük etmek, istihdam yaratma, söz konusu sektörü özel sektör açısından da cazip hale getirme gibi amaçlarla kamu işletmelerine de ihtiyaç vardır. Bununla birlikte, verimlilik artırılmadığından ve borç yükü giderek

arttığından, devlet sahip sahip olduğu işletmeleri özel sektöre devrederek bu yükten kurtulma yolunu seçmiştir.

Ülkeler içinde buldukları şartlar ve şirket yapılarına uygun olan özelleştirme yöntemini seçmektedirler. En çok kullanılan yöntem hisse senetlerinin borsada satışı, blok satış ve çalışanların pay sahibi yapılması şeklinde uygulanabilen satış yöntemidir. Satış ile mülkiyet devri de gerçekleşirken, kamu hizmetlerinin Kontratla yaptırılması, kiraya verme, bayilik/acentalık yetkisi verme, yönetim sözleşmeleri imzalanması ve yapı-şirket-devret modeli gibi mülkiyet devrini gerektirmeyen yöntemler de kullanılmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasalarının ve tasarrufların yetersizliği nedeniyle hisse senetlerini halka satışı gerçekleştirilememekte ya da Doğu Avrupa'da görüldüğü gibi karşılıksız olarak halka dağıtılan kuponlarla kamu şirketlerinin yok pahasına elden çıkarılmasıyla sonuçlanmaktadır.

Özelleştirmenin başarılı olabilmesi için, halkın özelleştirme konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu arada halk özelleştirme sonucunda zarara uğrayan taraf değil, sermaye ortaklığı ile avantajlı taraf olduğuna inandırılmalıdır. Özelleştirmede amaç, sermaye piyasasındaki fonların yer değiştirilmesi değil, atıl fonların sermaye piyasasına çekilmesi olmalıdır.

Ülkemizde sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olması sınıfların mülkiyetin tabana yayılmasında önemli bir engeldir. Yetersiz borsa deneyimi, halkın ekonomik sistem ve politikacılara olan güvensizliği, gayrimenkule yatırım alışkanlığı gibi nedenler, özelleştirmenin hisse senetlerinin halka arz yoluyla, kısa sürede tamamlanmasını engellemektedir. Özellikle 2000 yılında yaşanan ekonomik kriz sadece Türk Lirasının değer kaybetmesi nedeniyle, halkın gelir düzeyinde %30'luk bir düşüşe neden olmuş ve dolayısıyla

tasarruflar da önemli oranda azalmıştır. Türkiye’de zaten küçük ölçekli olan borsada, kamu kesiminin payı çoğunluktadır. Bu nedenle devletin rekabet öncülüğü yapması, yani çeşitli kuruluşlardaki kamu payının satılması gerekmektedir.

Devlet işletmelerinin hisselerinin satılması sırasında, devlet tekeli yerine özel sermaye tekeli yaratılmaması için hisse senetlerinin küçük kupürler halinde satılması gerekmektedir. Özelleştirme sonucu çalışanların mağdur olmaması için, ülkemizde de tedbirler alınmaya başlanmıştır. Halkın desteğinin sağlanabilmesi için, özelleştirme kapsamına alınan kurumlarda çalışanların hakları korunmalı ve çalışanlara özel satış yapılmalıdır. Özelleştirmede başarıya ulaşmak için bir diğer faktör siyasî kararlılık ve devamlılıktır. Özellikle yabancı sermayenin teşvik edilebilmesi için, demokrasi kesintiye uğratılmamalıdır. Yüksek enflasyon indirilmeli ve sıkı para politikaları uygulanmalıdır. Özelleştirilecek KİT’ler arasında öncelikler belirlenmeli, yasal alt yapı tam olarak düzenlenmeli hisse senetleri aşamalı olarak ve küçük nominal değerlerde satılmalı, küçük yatırımcıların alacakları hisse senetlerinin mülkiyetini borsada oyunlarla kaybetmelerini engelleyecek yasal düzenleme yapılmalı, özelleştirme herkese açık, şeffaf ve halk arasında ayırimcılık yapılmaksızın gerçekleştirilmelidir.

Yabancı sermaye geliştirmekte olan ülkeler ve özellikle de ağır iç ve dış borç yükü altında olan Türkiye için çok önemlidir. Ancak özelleştirmenin önemli bir kısmının özel ve yabancı sermayeye doğrudan satış yöntemi ile gerçekleştirilmesi de sermayenin tabana yayılması amacıyla çelişmektedir. Özel sektöre devir konusunda çok dikkatli olunmalı ve özel sektör tekelleri oluşturulmaması gerektiği unutulmamalıdır.

Avrupa Birliği’nin serbestleşme konusunda belirlediği öncelikler onun öncelikle vatandaşları (hizmetlerin standartları ve erişilebilirliği, yeni bilgi

kanallarının daha geniş kesimlerce ulaşılabilirliğine ve iş yaratılması açısından) ve işletmeler (yenilik getirme ve rekabeti artırma kapasitesine ağırlık vererek) için çalışma kararlılığını göstermektedir.

Rekabetçi ortam evrensel hizmet garantisi ile birleştirilerek, Avrupa Birliği dinamik bir pazar ortamı ile dayanışma ruhu arasında denge sağlamaktadır.

AB ortak ticaret politikası uyum, serbestleşme ve rekabet kurallarına uygunluk arasındaki denge ihtiyacı dikkate alınarak, yeni iş imkânları yaratılmasına yardımcı olmak, yeni teknolojilerin kullanımını desteklemek, Avrupa'nın yurttaşlarına ve işletmelerine yeni iletişim imkânlarının yararlarını ve bilgi toplumunun fırsatlarını getirmek ve Avrupa şirketlerinin globalleşme sürecinde telekomünikasyon pazarında güçlenmelerine yardımcı olmak gibi bir dizi önceliğin gerçekleştirilmesine hizmet etmektedir.

Avrupa Yatırım Bankası, 1958 yılında Roma Antlaşması ile, özellikle Avrupa'nın değişik bölgelerinin dengeli gelişmesini ve ekonomik ve sosyal Birliğini sağlamak amacıyla kurulmuştur. Avrupa Yatırım bankası, 1992-1996 yıllarında Avrupa'yı boydan boya kateden ulaşım, enerji ve telekomünikasyon ağlarının geliştirilmesi ve bunların Avrupa Birliği ile sınırları olan ülkelere de genişletilmesi için 33 milyar ECU değerinde maddi yardım vermiştir. Bu mali kaynak, trans-Avrupa ağlarına yapılan toplam yatırımın yaklaşık üçte birini oluşturmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinin çoğunda bu banka belli başlı altyapı projelerinin finansmanını sağlayan temel kaynak haline gelmiştir.

İstihdam konusunda, Komisyon sadece iş kaybı durumlarında sosyal güvenliği sağlama almak için değil aynı zamanda değişikliklerden etkilenen

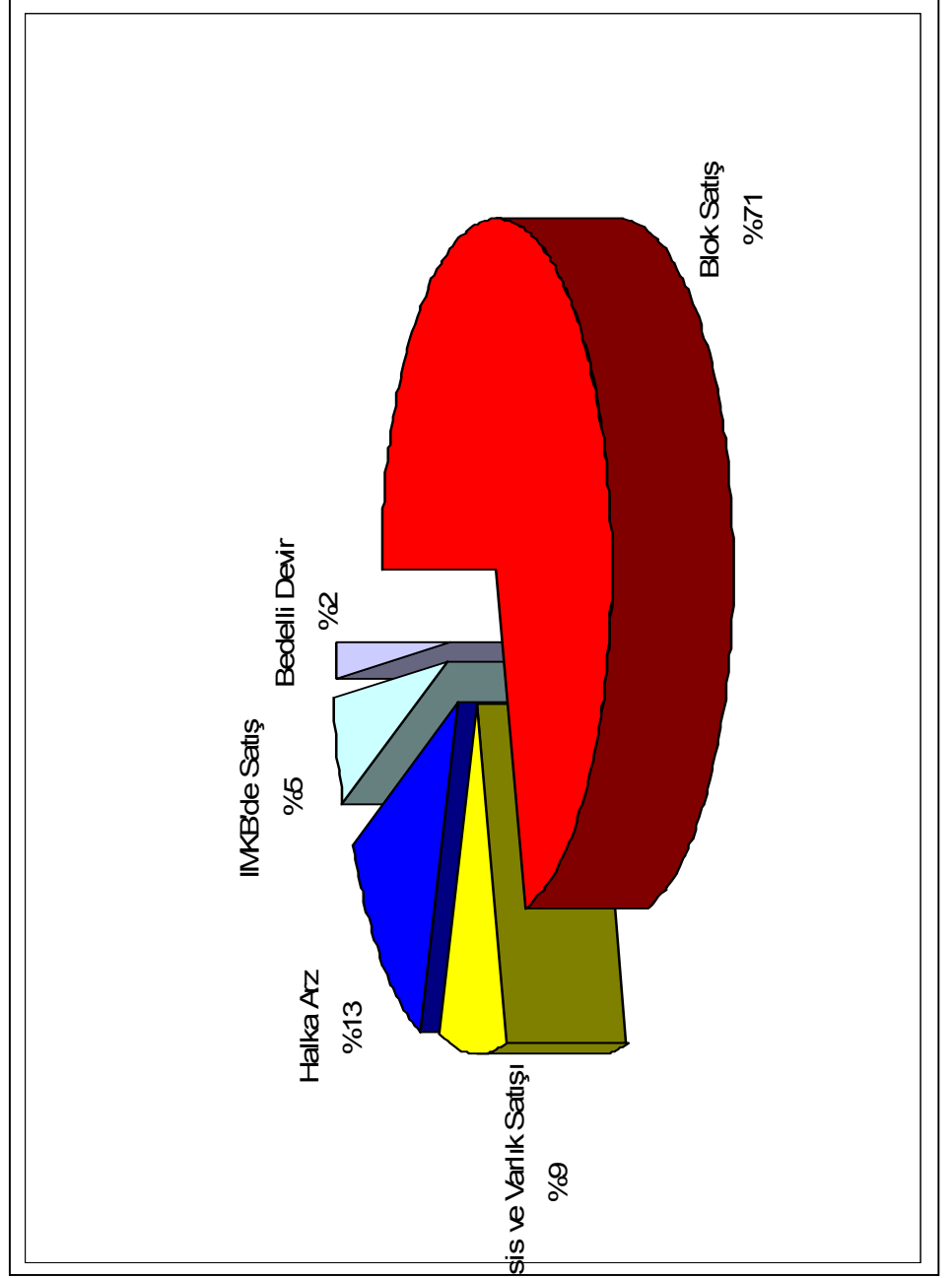
Çalışanlara verilen eğitimin adaptasyonu ve iş yaratan şirketlerin desteklenmesi için destekleyici önlemlerin alınmasını önermiştir.

Özelleştirme uygulamalarının, ekonominin sorunlarını zmede kullanılabilir bir ekonomi politikası aracı olduğu unutulmamalı ve mucizevi zmler beklenilmemelidir.

EKLER

YÖNTEMLER İTİBARIYLA ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ

EK-1



1986 - 2006 DÖNEMİ GERÇEKLEŞTİRİLEN ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİ

	1986 - 2004 (\$)	2005 (\$)	2006 (\$)	TOPLAM (\$)
- Blok Satış	3,926,793,478	7,054,000,000	7,178,000,000	18,158,793,478
- Tesis/Varlık Satışı	1,493,143,224	404,272,515	622,818,861	2,520,234,600
- Halka Arz	2,860,019,875	273,719,603	207,820,151	3,341,559,629
- İMKB'de Satış	800,819,126	460,234,642	0	1,261,053,768
- Yarım Kalmış Tesis Satışı	4,368,792	0	0	4,368,792
- Bedelli Devirler	377,823,128	30,013,471	4,155,147	411,991,746
TOPLAM	9,462,967,623	8,222,240,231	8,012,794,159	25,698,002,013

* 1995 uygulamalarına METAŞ'ın rehlini hisse satışı olan 57.900.000 \$ dahil değildir.

* Tablolarda yer alan rakamlar, ilgili yılda gerçekleştirilen uygulamaya tutarlarını gösteren satış miktarıdır. Bir bölümü vadeli satış biçiminde gerçekleştirilen bu uygulamalara ilişkin net giriş tutarları, dönemler itibarıyla TABLO V/A ve TABLO V/B'de gösterilmektedir.

KAYNAKLAR				
	1986 - 2002	2003	2004	TOPLAM
	2,526,575,282.14	369,056,997.33	1,590,347,707.66	4,485,979,987.13
Blok Satış Geliri	1,138,478,384.83	54,636,827.31	518,521,507.33	1,711,636,719.47
Tesis ve Varlık Satış Geliri	206,961,898.59	189,389,027.10	573,110,376.98	969,461,302.67
Halka Arz Geliri	714,708,925.32	0.00	51,797,464.19	766,506,389.51
Uluslararası Kurumsal Arz Geliri	309,776,836.20	0.00	175,621,870.44	485,398,706.64
İMKB'de Satış Geliri	120,980,732.74	121,991,007.72	219,394,642.05	462,366,382.51
Yarım Kalmış Tesis Satış Geliri	583,270.05	0.00	0.00	583,270.05
Bedelli Devir	35,085,234.41	3,040,135.20	51,901,846.67	90,027,216.28
	3,729,756.28	0.00	0.00	3,729,756.28
	524,604,634.07	102,786,557.59	305,122,079.74	932,513,271.40
	16,882,147.68	22,440,000.00	5,318,641.22	44,640,788.90
	6,345,184.71	1,036,944.45	0.00	7,382,129.16
	87,222,714.01	25,115,145.39	20,910,196.32	133,248,055.72
	1,819,431,229.61	211,520,845.60	1,865,608,568.20	3,896,560,643.41
Borçlanma (Borç, Tahvil, Bono v.b.)	1,806,804,188.92	155,000,000.00	1,728,000,000.00	3,689,804,188.92
Dış Kredi ve Hibe Kullanımı	12,627,040.69	56,520,845.60	137,608,568.20	206,756,454.49
TOPLAM KAYNAKLAR	4,984,790,948.50	731,956,490.36	3,787,307,193.14	9,504,054,632.00
KULLANIMLAR				
	1986 - 2002	2003	2004	TOPLAM
	1,895,024,529.81	562,834,407.32	653,679,255.66	3,111,538,192.79
Sermaye İştiraki	1,174,793,693.06	340,354,164.98	534,502,279.22	2,049,650,137.26
Kredi Biçiminde Verilen Borçlar	640,291,103.03	203,829,828.55	55,182,502.00	899,303,433.58
Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri	12,531,740.21	1,711,173.80	0.00	14,242,914.01
Öz. Bağlı İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri	17,355,764.81	11,540,670.00	36,240,653.00	65,137,087.81
Öz. Sonrası Tazminat v.b. Diğer Personel Ödemeleri	33,391,106.25	4,203,385.67	11,294,143.26	48,888,635.18
%30 Erken Emeklilik Primi Ödemeleri	5,312,211.80	1,195,184.32	16,459,678.18	22,967,074.30
Öz. Gelirinden İlgili Kuruluşlara Ödemeleri	11,348,910.65	0.00	0.00	11,348,910.65
	20,951,488.69	7,189,016.09	11,473,119.27	39,613,624.05
Denetim - Danışmanlık Giderleri	7,398,377.52	4,478,921.57	1,932,314.57	13,809,613.66
İhale İlanı Giderleri	12,344,064.88	2,703,595.82	9,540,804.70	24,588,465.40
Reklam ve Tanıtım Giderleri	583,067.54	6,498.70	0.00	589,566.24
İMKB'de Hisse Senedi Alımı Giderleri	625,978.75	0.00	0.00	625,978.75
	1,752,182,722.24	144,334,706.74	2,804,518,633.26	4,701,036,062.24
Özelleştirme Bono/Tahvil Anapara Geri Ödemesi	1,057,654,219.43	80,501,689.34	2,268,426,567.54	3,406,582,476.31
Özelleştirme Bono/Tahvil Faiz Ödemeleri	657,565,457.53	63,833,017.40	536,092,065.72	1,257,490,540.65
Diğer Boçlar Faiz/Kur Farkı/Komisyon ve Vergi Ödemeleri	36,963,045.28	0.00	0.00	36,963,045.28
	1,329,037,005.11	17,719,350.89	36,196,709.86	1,382,953,065.86
Genel Yönetim Giderleri için İdare Bütçesine Aktarılan	26,345,166.49	7,250,000.00	10,701,911.10	44,297,077.59
Hazine'ye Aktarma	1,273,821,353.97	0.00	0.00	1,273,821,353.97
Diğer Kullanımlar	28,870,484.65	10,469,350.89	25,494,798.76	64,834,634.30
TOPLAM KULLANIMLAR	4,997,195,745.85	732,077,481.04	3,505,867,718.05	9,235,140,944.94

KAYNAKLAR					
	1986 - 2002	2003	2004	TOPLAM	(%)
ÖZELLEŞTİRME İŞLEMLERİNDEN TAHSİLAT	7,225,913,870	255,053,948	1,133,742,540	8,614,710,358	60.16
- Blok Satış Geliri	3,433,524,969	37,835,412	364,041,684	3,835,402,065	26.78
- Tesis ve Varlık Satış Geliri	539,713,574	127,626,828	418,035,841	1,085,376,243	7.58
- Halka Arz Geliri	1,595,577,653	0	37,011,026	1,632,588,679	11.40
- Uluslararası Kurumsal Arz Geliri	1,004,470,977	0	125,487,718	1,129,958,695	7.89
- İMKB'de Satış Geliri	597,032,954	87,603,360	153,352,134	837,988,448	5.85
- Yanım Kalmış Tesis Satış Geliri	3,567,591	0	0	3,567,591	0.02
- Bedelli Devir	52,026,152	1,988,348	35,814,137	89,828,637	0.63
REHİNLİ HİSSE SATIŞ GELİRİ	60,418,740	0	0	60,418,740	0.42
TEMETTÜ GELİRİ	2,068,136,652	63,122,417	223,290,871	2,354,549,940	16.44
KAPSAM. KUR. VERİLEN BORÇ ANAPARA TAHSİL.	39,894,000	15,226,799	3,899,638	59,020,437	0.41
KAPSAM. KUR. VERİLEN BORÇ/TAHVİL FAİZ GEL.	17,658,873	684,595	0	18,343,468	0.13
DİĞER GELİRLER	73,684,040	17,877,941	14,473,127	106,035,108	0.74
BORÇLANMA	1,714,033,813	135,256,507	1,258,150,675	3,107,440,995	21.70
- Borçlanma	1,454,168,932	95,914,093	1,160,364,371	2,710,447,396	18.93
- Dış Kredi ve Hibe Kullanımı (1)	259,864,881	39,342,414	97,786,304	396,993,599	2.77
TOPLAM KAYNAKLAR	11,199,739,988	487,222,207	2,633,556,851	14,320,519,046	100.00

Bu tabloda yer alan rakamlar, Özelleştirme Fonu Hesabı ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin diğer özel hesaplara nakit giriş tutarlarını göstermektedir.

(1). Özelleştirme uygulamalarında kullanılmak üzere Dünya Bankası tarafından açılan kredi ile bazı uluslararası kuruluşlardan sağlanan kredi ve hibeden kullanılan tutarlar

KULLANIMLAR					
	1986 - 2002	2003	2004	TOPLAM	(%)
ÖZ. KAP. KURULUŞLARA İLİŞKİN ÖDEMELER	5,275,955,436	385,909,922	464,473,164	6,126,338,522	44.13
- Sermaye İştiraki	3,648,749,793	234,640,415	369,102,087	4,252,492,295	30.63
- Kredi Biçiminde Verilen Borçlar	1,117,707,226	138,182,259	41,162,410	1,297,051,895	9.34
- Sosyal Yardım Zammı Ödemeleri	56,349,654	1,142,869	0	57,492,523	0.41
- Öz. Bağılı İş Kaybı Tazminatı Ödemeleri	40,972,865	8,278,716	25,565,035	74,816,616	0.54
- Öz. Sonrası Tazminat v.b. Diğer Personel Öden	78,638,142	2,852,182	7,569,581	89,059,905	0.64
- %30 Erken Emeklilik Primi Ödemeleri	14,944,587	813,481	21,074,051	36,832,119	0.27
- Öz. Gelirinden İlgili Kuruluşlara Ödemeleri	318,593,169	0	0	318,593,169	2.30
ÖZ. UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÖDEMELER	239,043,231	4,809,262	8,063,538	251,916,031	1.81
- Denetim - Danışmanlık Giderleri	52,721,307	2,931,207	1,267,548	56,920,062	0.41
- İhale İlanı Giderleri	44,805,807	1,873,305	6,795,990	53,475,102	0.39
- Reklam ve Tanıtım Giderleri	7,272,894	4,750	0	7,277,644	0.05
- İMKB'de Hisse Senedi Alımı Giderleri	134,243,223	0	0	134,243,223	0.97
BORÇ ÖDEMELERİ	1,915,590,286	91,244,402	1,930,621,858	3,937,456,546	28.37
- Özelleştirme Bono/Tahvil Anapara Geri Ödemes	1,104,467,201	49,832,755	1,564,085,292	2,718,385,248	19.58
- Özelleştirme Bono/Tahvil Faiz Ödemeleri	634,327,571	41,411,647	366,536,566	1,042,275,784	7.51
- Diğer Boçlar Faiz/Kur Farkı/Komisyon ve Vergi	176,795,514	0	0	176,795,514	1.27
DİĞER KULLANIMLAR	3,528,209,039	12,147,289	25,308,297	3,565,664,625	25.69
- Genel Yönetim Giderleri için İdare Bütçesine Ak	54,126,873	5,019,818	7,504,819	66,651,510	0.48
- Hazine'ye Aktarma	3,403,845,926	0	0	3,403,845,926	24.52
- Diğer Kullanımlar	70,236,240	7,127,471	17,803,478	95,167,189	0.69
TOPLAM KULLANIMLAR	10,958,797,992	494,110,875	2,428,466,857	13,881,375,724	100.00

Bu tabloda yer alan rakamlar, Özelleştirme Fonu Hesabı ile özelleştirme uygulamalarına ilişkin diğer özel hesaplara nakit çıkış tutarlarını göstermektedir.

BLOK SATIŞ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR					
	BLOK SATIŞ		SATIN ALAN KİŞİ/KURULUŞ	SATIŞ TARİHİ	SATIŞ BEDELİ (ABD dolar)
	TARİHİNDEKİ	SATILAN			
	PAY (%)	PAY (%)			
BİNAŞ	47.50	47.50	T. KALKINMA VAKFI	29/08/86	373,474
BİGA YEM	40.00	40.00	SİLİVRİ YEM A.Ş.	21/11/86	149,683
BURSA SOĞUK DEPO.	52.00	52.00	BURSA BELEDİYESİ	21/11/86	107,050
YEMTA	20.00	20.00	TARIŞ GN. MDL	21/11/86	80,187
MANİSA YEM	15.00	15.00	HALİL YURSEVEN	23/07/87	58,411
ISPARTA YEM	15.00	15.00	DR. TURHAN ÖZGÜL	23/07/87	75,935
SAMAŞ	25.00	25.00	TOKAT İL. ÖZEL İDARESİ	23/01/87	131,279
ANSAN - MEDA	88.33	88.33	ATLANTIC IND. LTD.	18/11/88	13,000,000
ESKİŞEHİR YEM	45.00	45.00	ZEYTİNOĞLU HOLDİNG	22/05/89	1,084,421
AKSARAY YEM	40.00	40.00	H. ÖZOT - M. DEMİRAY	23/05/89	457,867
ÇORUM YEM	30.00	30.00	PANKOBİRLİK	25/05/89	120,491
KAYSERİ YEM	13.33	13.33	KAYSERİ YEM FAB. ORT.	30/05/89	84,344
ANKARA ÇİMENTO	99.30	99.30 (1).	SCF	08/09/89	33,000,000
BALIKESİR ÇİMENTO	98.30	98.30 (1).	SCF	08/09/89	23,000,000
PINARHİSAR ÇİMENTO	99.90	99.90 (1).	SCF	08/09/89	25,000,000
SÖKE ÇİMENTO	99.60	99.60 (1).	SCF	08/09/89	11,000,000
ADANA KAĞIT TORBA	60.00	60.00	ÇİTOSAN MEMUR YRD. DER.	26/04/91	402,065
TÜRK KABLO	38.00	38.00	NOKIA INT. - FINNISH FUND	17/05/91	11,000,000
GÜNEŞ SİGORTA	30.00	30.00	GAN INTERNATIONAL	01/07/91	18,900,000
ORDU SOYA	100.00	100.00	TARIM KRE. KOOP.	10/09/91	322,762
ÇAYBANK	49.00	49.00	DERVİŞ TEMEL	29/01/92	2,465,290
İPRAGAZ	49.33	51.00 (3).	PRIMAGAZ A.G.	27/01/92	64,066,776
TAT KONSERVE	17.27	17.27	KOÇ HOLDİNG	28/01/92	7,578,534
ÇAMSAN	26.83	26.83	GÖKHAN POYRAZ	20/02/92	1,387,817
RAY SİGORTA	49.65	49.65	DOĞAN ŞİRKETLER GRUBU	08/05/92	10,376,455
POLİNAS	30.00	30.00	ÜLKER GIDA	08/05/92	6,767,253
MEYSU	96.15	96.15	ÜNAL DOĞAN GRUBU	16/07/92	1,229,897
ŞEKER SİGORTA	13.37	13.37	SERT HOLDİNG	06/08/92	918,621
ANKARA HALK EKMEK	3.79	3.79	ANK. B.ŞEHİR BELEDİYESİ	18/08/92	84,072
TÜRK TRAKTÖR	33.73	33.73	KOÇ HOLDİNG	23/09/92	7,683,247
TRAKMAK	45.00	45.00	KOÇ HOLDİNG	23/09/92	3,960,088
GAZİANTEP ÇİMENTO	99.73	99.73	RUMELİ HOLDİNG	03/12/92	52,695,898
İSKENDERUN ÇİMENTO	100.00	100.00	OYAK-H. ÖMER SABANCI	02/12/92	61,500,000
TRABZON ÇİMENTO	100.00	100.00	RUMELİ HOLDİNG	03/12/92	32,551,000
DENİZLİ ÇİMENTO	100.00	100.00 (4).	İODERN ÇİMENTO	04/12/92	70,100,000
ÇORUM ÇİMENTO	99.85	99.85	YİBİTAŞ HOLDİNG	25/12/92	35,000,000
SİVAS ÇİMENTO	100.00	100.00	YİBİTAŞ HOLDİNG	25/12/92	29,400,000
ŞEKERBANK	10.00	10.00	PANKOBİRLİK	22/02/93	3,505,195
TOE	81.35	77.76	SÜPER OTO	14/04/93	8,000,000
LADİK ÇİMENTO	100.00	100.00	RUMELİ ÇİMENTO	21/04/93	57,598,687
ŞANLIURFA ÇİMENTO	100.00	100.00	RUMELİ ÇİMENTO	21/04/93	57,405,988
BARTIN ÇİMENTO	99.78	99.78	RUMELİ ÇİMENTO	06/05/93	20,568,669
AŞKALE ÇİMENTO	100.00	100.00	ERÇİMSAN	17/06/93	31,158,000
BANDIRMA YEM LTD.	24.62	24.62	BANDIRMA SOĞ.HAVA T.A.Ş.	15/11/93	374,721
KARS YEM A.Ş.	37.07	37.07	LÜTFÜ KARAMAN ve 14 çalışan	17/11/93	85,080
AEG - ETİ A.Ş.	11.11	11.11	AEG Aktiengesellschaft	10/12/93 (5).	2,199,542
İSTANBUL DEMİR ÇELİK	40.00	40.00	BİRLİK İNŞ. MAD. A.Ş.	10/12/93 (6).	164,345
GÜNEYSU	67.31	67.31	AYŞE BALCI	24/02/94	333,058
LAYNE-BOWLER	4.17	4.17	KONYA ŞEKER FAB. A.Ş.	20/04/94	6,912
SİVAS YEM	3.57	3.57	HALUK DİNÇER	01/06/94	361
HASCAN GIDA	3.40	3.40	ALİ BAYSAL	02/06/94	6,531
TOROS İLAÇ PAZ.	25.00	25.00	TEKNİK SERVİS TİC. A.Ş.	21/06/94	64,668
AEG - ETİ	27.85	27.85	AEG Aktiengesellschaft	21/06/94	5,871,330
ALTEK	30.00	30.00	ANMAK HOLDİNG	22/06/94	560,000
ÇESTAŞ	2.29	2.29	ÇUKUROVA ELEKTRİK A.Ş.	23/06/94	8,069
ÇANAKKALE SERAMİK	5.80	5.80	İBRAHİM BODUR HOLDİNG	29/12/94	887,402
PANÇAR MOTOR	16.00	16.00	PANKOBİRLİK	29/12/94	15,650
PAN TOHUM ISLAH	43.93	43.93	ŞEKER SAN. MENSUP. VAKFI	02/01/95	129,242
AROMA BURSA MEYVE SUL.	9.17	9.17	Çalışanlar / ÖMER DURUK	04/01/95	136,019
FRUKO - TAMEK	15.66	15.66	TAMEK HOLDİNG	23/01/95	1,724,818
A TOPLAM (I)					716,917,204

(1): Satış sözleşmesinde satılan hisselerin en az %40'ünün, satış tarihinden itibaren 5 yıl içinde SCF tarafından halka arz edileceği hükme bağlanmıştır. Ancak satış işlemi Danıştay'ın 25.12.1991 tarihli kararı ile iptal edilmiştir, daha sonra Bakanlar Kurulu tarafından 27.4.1992 tarihinde söz konusu kararın geriye yürütülemeyeceği konusunda prensip kararı alınmıştır. Bu nedenle, satılan hisselerin halka arz işlemi 27.4.1992 tarihinden itibaren 5 yıl içinde gerçekleştirilecektir.

(2): Temmuz 1986'da 10 yıl süre ile net kann %80'inin tahsil edilmesini koşulu ile imzalanan satış sözleşmesi iptal edilmiş ve Eylül 1991'de 1.5 milyar TL bedel üzerinden yeni bir sözleşme imzalanmıştır.

(3): İPRAGAZ'da %1.67 oranında hisse sahibi olan gerçek kişilerin vekil tayin ettiği Türkiye Petrolleri A.O. ile KOİ arasında 16 Eylül 1991 tarihinde imzalanan protokol ile satış konu hisse oranı,

BLOK SATIŞ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR

	BLOK SATIŞ	SATILAN	SATIN ALAN KİŞİ/KURULUŞ	SATIŞ	SATIŞ
	TARİHİNDEKİ	PAY (%)		TARİHİ	BEDELİ
	PAY (%)	PAY (%)			(ABD doları)
TAMEK GIDA	5.54	5.54	TAMEK HOLDİNG	23/01/95	184,802
MEKTA	28.00	28.00	TAMEK HOLDİNG	23/01/95	12,320
KONYA ŞEKER	24.00	24.00	Konya-İlgin-Ereğli Pan. Ekici. Bir.	02/02/95	9,845,669
NİMSA	97.80	97.80	MEYPA Marketing A.Ş.	31/03/95	600,000
HAVAŞ	100.00	60.00	YAZEKS A.Ş.	17/04/95	36,000,000
SUNTEK	39.00	39.00	SERİM SUNGURÖĞLU	07/08/95	38,585
ADİYAMAN ÇİMENTO	100.00	100.00	TEKSKO GİYİM SAN. A.Ş.	16/08/95	52,500,000
KUMAŞ	99.74	99.74	ZEYTİNOĞLU HOLDİNG A.Ş.	28/09/95	108,100,000
ŞÜMERBANK	100.00	100.00	İPEKS TEKSTİL SAN. A.Ş.	17/10/95	103,460,000
KÖYTAŞ	85.59	85.59	A.B.G. Ortak Girişimi	28/11/95	150,000
ÇINKUR	98.41	98.41	K.M.M. Kayseri Maden Metal A.Ş.	22/05/96	14,000,000
ELAZIĞ ÇİMENTO	99.89	99.89	OYAK / GAMA A.Ş.	12/06/96	27,850,000
VAN ÇİMENTO	100.00	100.00	RUMELİ ÇİMENTO A.Ş.	12/06/96	24,500,000
LALAPAŞA ÇİMENTO	100.00	100.00	RUMELİ ÇİMENTO A.Ş.	14/06/96	125,890,000
KARS ÇİMENTO	100.00	100.00	ÇİMENTAŞ GRUBU	18/06/96	22,250,000
GÜMÜŞHANE ÇİMENTO	95.46	95.46	PREKON İNŞAAT SAN. A.Ş.	05/07/96	3,500,000
ERGANİ ÇİMENTO	100.00	100.00	RUMELİ ÇİMENTO SAN. A.Ş.	03/04/97	46,700,000
PETLAS	99.97	99.97	KOMBASSAN HOLDİNG A.Ş.	06/05/97	35,750,000
ÇEMAŞ	49.60	49.60	İŞIKLAR HOLDİNG A.Ş.	06/05/97	2,150,000
ÇİMİHOL	30.42	30.42	İŞIKLAR HOLDİNG A.Ş.	06/05/97	900,000
ANADOLUBANK	100.00	100.00	MEHMET RÜŞTÜ BAŞARAN	07/05/97	69,500,000
FİLYOS ATEŞ TUĞLASI	100.00	100.00	Zonguldak Yatırım Makinaları A.Ş.	13/05/97	18,150,000
DENİZBANK	100.00	100.00	ZORLU HOLDİNG	29/05/97	66,000,000
BOZÜYÜK SERAMİK A.Ş.	100.00	100.00	ERCAN MADENCİLİK A.Ş.	01/10/97	12,000,000
KURTALAN ÇİMENTO	100.00	100.00	CANLAR OTO İNŞ. SAN. VE TİC. A.Ş.	09/01/98	28,100,000
ETİBANK	100.00	100.00	MEDYA-İPEK HOLDİNG A.Ş.	02/03/98	155,500,000
HAVAŞ	40.00	40.00	TURGAY ÇİNER	30/03/98	27,100,000
SİVAS DEMİR ÇELİK İŞL.	99.99	99.99	SİVAS SAN. YATIRIM VA TİC. A.Ş.	24/04/98	6,655,000
KONYA KROM MAN. A.Ş.	100.00	100.00	KONYA SELÇUKLU SAN. TİC. A.Ş.	05/06/98	40,700,000
YARIMÇA PORSELEN	100.00	100.00	EVYAP SAN. TİC. A.Ş.	09/07/98	30,500,000
ÇANTAŞ	25.00	25.00	AHMET YILDIZ	01/03/00	101,000
TUNGAŞ	15.00	15.00	FENİŞ YEM SAN. VE TİC. A.Ş.	01/03/00	130,000
ANKARA HALK EKMEK	0.01	0.01	BELYA-ANK. BAS. YAY. A.Ş.	01/03/00	5,150
ÖBİTAŞ	16.74	16.74	T. HALK BANKASI PERS. YRD. VAK.	01/03/00	16,000
PANCAR EKİCİLERİ BİR.	10.00	10.00	ŞEKERBANK T.A.Ş.	22/03/00	20,500
MAKSAN	2.50	2.50	REHA TEMİZEL	24/03/00	47,000
DENİZ NAKLİYATI T.A.Ş.	99.99	99.99	ARMATÖRLER DEN. VE NAK. A.Ş.	24/03/00	59,000,000
LİMAN İŞL.VE NAK.	0.85	0.85	EGELİM EGE LİMAN HİZ. A.Ş.	29/03/00	150,000
MAN KAMYON OTO	0.37	0.37	AHMET UYGURMEN	29/03/00	75,000
DOSAN KONSERVE	0.04	0.04	UNILEVER HOLDİNG A.Ş.	30/03/00	50,000
BALIKESİR PAM. DOK.	1.25	2.18 (1).	A. RONA YIRCALI	03/04/00	3,050
AYDIN TEKSTİL İŞL.**	0.01	0.02 (2).	AYFER YÜKSEL	04/04/00	7,400
ÜLFET GIDA	0.68	0.68	AYFER YÜKSEL	04/04/00	7,460
KASTAŞ KARADENİZ ÇİM.	0.01	0.01	AYFER YÜKSEL	04/04/00	905
OYTAŞ İÇ VE DIŞ TİC.	0.05	0.05	AYFER YÜKSEL	04/04/00	18,500
MARS TİCARET	3.33	3.33	AYFER YÜKSEL	04/04/00	1,300
CEYHAN SAN. TİC.	0.04	0.04	AYFER YÜKSEL	04/04/00	1,400
GÜVEN SİGORTA	99.91	99.91	TARIM KREDİ KOOP. MRK. BİR.	04/04/00	11,400,000
TOE TÜRK OTO.	10.31	10.31	YAPI VE TİC. A.Ş.	05/04/00	160,000
ANKARA T. SİG. ŞİR.	84.51	84.51	POLİS BAKIM VE YARD. SANDIĞI	20/04/00	6,250,000
EGE ET MAM.	7.71	7.71	ÇİPAŞ A.Ş.	05/05/00	47,500
İMSA	1.01	1.01	ELİT ELEKT. CİH. A.Ş.	09/05/00	3,500
METAL KAPAK	18.66	18.66	HAS HOLDİNG A.Ş.	09/05/00	8,700
TÜSTAŞ	63.87	63.87	EKBER TOPAL	25/08/00	460,000
ETÜDAŞ	18.76	18.76	ERBAYSU YEM SAN. LTD	28/08/00	51,500
AŞİL ÇELİK	96.60	96.60	YAZICI-GÜRİŞ-PARSAN	29/08/00	131,000,000
ROSS-Breeders-KÖY-TÜR	20.00	20.00	KÖY-TÜR HOLDİNG A.Ş.	29/08/00	251,000
AYMAR YAĞ	11.06	11.06	ÜNİLEVER SAN. VE TİC. A.Ş.	31/08/00	905,000
TOROS GÜBRE	14.48	14.48	TEKFEN SAN. YAT. A.Ş.	09/10/00	8,500,000
OLGUN ÇELİK	15.00	15.00	HALK BANK PERS. YRD. VAKFI	23/11/00	800,000
TAKSAN	100.00	100.00	HESFİBEL FİB.OP. ve EL.SAN.TİC.A.Ş.	20/06/03	10,000,000
GERKONSAN	99.99	99.99	TEKNOTES MÜH. İNŞ. TİC. SAN. A.Ş.	17/12/03	3,350,000
ESGAZ	100.00	100.00	KOLİN İNŞ. TUR. SAN. ve TİC. A.Ş.	10/03/04	43,000,000
ETİ BAKIR A.Ş.	100.00	100.00	CE-KA İNŞ. MAK. MAD. SAN. TİC. A.Ş.	12/04/04	21,879,000
TOPLAM (II)					1,366,287,241

(1) Şirketin Özelleştirme İdaresinde bulunan kamu payı % 1.25 olup, Sümer Holding A.Ş.'de bulunan % 0.93 hissesi ile birlikte toplam % 2.18'i özelleştirilmiştir.

(2) Şirketin Özelleştirme İdaresinde bulunan kamu payı % 0,0015 olup, Sümer Holding A.Ş.'de bulunan % 0.0279 hissesi ile birlikte toplam % 0.02'i özelleştirilmiştir.

BLOK SATIŞ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR

	BLOK SATIŞ		SATIN ALAN KİŞİ/KURULUŞ	SATIŞ TARİHİ	SATIŞ BEDELİ (ABD doları)
	TARİHİNDEKİ PAY (%)	SATILAN PAY (%)			
DİV-HAN A.Ş.	100.00	100.00	ERDEMİR	15/04/04	28,500,000
BURSAGAZ	100.00	100.00	ÇALIK ENERJİ SAN. TİC. A.Ş.	19/04/04	120,000,000
AMASYA ŞEKER FAB. A.Ş.	15.00	15.00	S.S. AMASYA PANCAR EK. KOOP.	11/08/04	1,250,000
ETİ GÜMÜŞ A.Ş.	100.00	100.00	KSS MAD. İNŞ. TUR. SAN. ve TİC. A.Ş.	13/08/04	41,200,000
ETİ KROM A.Ş.	100.00	100.00	YILDIRIM DIŞ TİCARET PAZ. A.Ş.	14/09/04	58,050,000
ÇAYELİ BAKIR İŞL. A.Ş.	45.00	45.00	İNMET MADENCİLİK A.Ş.	23/09/04	49,250,000
BET KÜTAHYA ŞEKER	56.00	56.00	TORUNLAR GIDA SAN.TİC.A.Ş.	08/10/04	23,820,000
ETİ ELEKTROMETALURJİ	100.00	100.00	AKSU MAD. SAN. TİC. A.Ş.	25/10/04	15,320,000
ATAKÖY TUR. TES.TİC.A.Ş.	58.59	58.59	DATİ DENİZCİLER TUR. İNŞ. A.Ş.	28/02/05	33,697,808
ATAKÖY OTELCİLİK A.Ş.	56.49	56.49	DATİ DENİZCİLER TUR. İNŞ. A.Ş.	28/02/05	62,796,764
ATAKÖY MARİNA VE YAT İŞL.A.Ş.	15.07	15.07	DATİ DENİZCİLER TUR. İNŞ. A.Ş.	28/02/05	23,755,428
ETİ ALÜMİNYUM A.Ş.	100.00	100.00	CE-KA İnş. Mad. San. ve Tic. A.Ş.	29/07/05	305,000,000
KTHY	50.00	50.00	ADA HAVACILIK ve TAŞ. A.Ş.	09/09/05	33,000,000
T. TELEKOM *	100.00	55.00	OGER Telecoms O.G.G.	14/11/05	6,550,000,000
ADAPAZARI ŞEKER FAB. A.Ş.	94.09	94.09	S.S. ADAPAZARI PANCAR EK. KOOP.	15/11/05	45,750,000
BAŞAK SİGORTA A.Ş.	56.67	56.67	GROUPAMA INTERNATIONAL	16/05/06	204,376,800
BAŞAK EMEKLİLİK A.Ş.	41.00	41.00	GROUPAMA INTERNATIONAL	16/05/06	63,623,200
TOPLAM (III)					7,659,390,000
BLOK SATIŞ TOPLAMI					9,742,594,445

Toplam satış tutarları brüt satış hasılatını göstermektedir. ABD Doları ve DM cinsinden teklif tutarlarının TL'ye çevrilmesinde M.B. döviz satış kuru ve efektif satış kuru, DM cinsinden teklif tutarlarının ABD Doları'na çevrilmesinde M.B. çapraz kuru, TL cinsinden teklif tutarlarının ABD Doları'na çevrilmesinde ise M.B. döviz alış kuru kullanılmıştır. Kullanılan kurlar, sözleşme imza tarihindeki değerlerdir.

* 14.6.1995 tarihinde 4046 sayılı Kanun çerçevesinde hisseleri özelleştirme kapsamına alınarak Özelleştirme İdaresi'ne devrilen Türk Telekom, bu işlemin 28.2.1996 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmesi sonucu kapsamdan çıkarılmıştır. Şirketin özelleştirme çalışmaları 406 sayılı Kanun çerçevesinde yürütülmüştür. Şirketin %100 oranındaki Hazine'ye ait hisselerin %55'lik bölümünün devri, diğer özelleştirme uygulamalarından farklı olarak, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ulaştırma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı üyelerinden oluşan bağımsız değer tespit ve ihale komisyonları tarafından yürütülmüştür. Tabloya bilgi amaçlı konulmuştur.

HALKA ARZ + BLOK SATIŞ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR						
	SATILAN		SATIN ALAN KURULUŞ	SATIŞ TARİHİ	HALKA ARZ	
	BLOK SATIŞ veya HALKA ARZ TARİHİNDEKİ PAY (%)	veya HALKA ARZ EDİLEN KAMU PAYI (%)			BLOK SATIŞ veya HALKA ARZ BEDELİ (\$)	HALKA ARZ BAŞVURU SAYISI
AFYON ÇİMENTO						
- Blok Satış	99.60	51.00	SCF	9/8/1989	13,000,000	
- Halka Arz	48.60	39.87	Halka Arz	21-26.03.1991	8,422,698	12,591
TOFAŞ OTO TİC.						
- Blok Satış	39.00	16.00	FİAT AUTO S.p.A.	2/22/1991	13,203,441	
- Halka Arz	23.00	1.36	Halka Arz	13-14.06.1991	966,248	3,147
NİĞDE ÇİMENTO						
- Halka Arz	99.84	12.72	Halka Arz	13-14.05.1991	2,647,286	1,125
- Blok Satış	87.12	87.10	OYAK-SABANCI	3/23/1992	22,500,000	
ÇUKUROVA ELEKT.						
- Halka Arz	18.65	5.45	Halka Arz	16-17.04.1990	38,829,409	22,184
- Blok Satış	11.50	11.25	RUMELİ ELEKT.	2/16/1993	81,096,791	
KEPEZ ELEKTRİK						
- Halka Arz	42.05	8.14	Halka Arz	16-17.04.1990	9,390,359	8,320
- Blok Satış	25.39	25.39	RUMELİ ELEKT.	2/16/1993	33,158,988	
NETAŞ						
- Blok Satış	49.00	20.00	NTL	3/1/1993	26,000,000	
- Halka Arz	29.00	7.75	Halka Arz	3-5.11-12.3.1993	8,723,623	4,897
GİMA						
- Halka Arz	54.68	4.15	Halka Arz	3-4.06.1991	406,902	283
- Blok Satış	50.38 *	94.05	BİLFER-DEDEMAN	3/2/1993	21,787,413	
TELETAŞ						
- Halka Arz	40.00	22.00	Halka Arz	29.02-2.03.1988	13,090,225	41,695
- Blok Satış	18.00	18.00	ALCATEL B.V.	8/19/1993	21,002,400	
USAŞ						
- Blok Satış	100.00	70.00	SAS	8/11/1989	14,450,000	
- Halka Arz	30.00	30.00	Halka Arz	20-22.10.1993	15,205,871	4,672
PETROL OFİSİ A.Ş.						
- Halka Arz	100.00	4.02	Halka Arz	27-29.5.1991	14,386,888	17,206
- Blok Satış	93.30	51.00	İŞ DOĞAN A.Ş.	7/21/2000	1,260,000,000	
- Halka Arz	42.30	16.50	Halka Arz	27.02-15.03.2002	168,371,170	51,470
ERDEMİR						
- Halka Arz	50.68	2.93	Halka Arz	9-10.04.1990	53,105,711	33,953
- Blok Satış	46.12	46.12	OYAK	2/27/2006	2,770,000,000	
TÜPRAŞ						
- Halka Arz	100.00	1.66	Halka Arz	27-29.5.1991	6,036,589	15,456
- Halka Arz	96.42	30.65	Halka Arz	5-7.4.2000	1,104,520,664	369,566
- Blok Satış	51.00	51.00	ENERJİ YAT. A.Ş.	1/26/2006	4,140,000,000	
			TOPLAM		9,860,302,676	167,590
			Halka Arz		1,444,103,643	
			Blok Satış		8,416,199,033	

Toplam satış tutarları brüt satış hasılatını göstermektedir.

* : Gima'daki % 50.376 KOİ hissesi, bu kuruluşta bulunan ve satış yetkisi KOİ'ye verilen Sanayii ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı Tarım Satış Kooperatifleri Birlikleri'ne ait % 43.672 oranındaki hisselerle birlikte toplam % 94.048 oranı üzerinden satılmıştır.

- 1) Halka arz edilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.
- 2) Beher hisse satış fiyatları, 1000 TL nominal değerinde hisse senedi fiyatlarını göstermektedir.
- 3) ABD Doları cinsinden teklif tutarları satış tarihindeki T. C. Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden TL'ye, TL cinsinden alınan teklif tutarları ise satış tarihindeki döviz alış kuru üzerinden ABD Dolanna çevrilmiştir.

HALKA ARZ YOLUYLA ÖZELLEŞTİRİLEN KURULUŞLAR

	HALKA ARZ TARİHİNDEKİ PAY (%)	HALKA ARZEDİLEN KAMU PAYI (%)	HALKA ARZ TARİHİ	TOPLAM SATIŞ TUTARI (\$)	BAŞVURU SAYISI
ARÇELİK	13.32	5.83	30.4/1.5.1990	19,890,196	12,618
BOLU ÇİMENTO	34.50	10.38	30.4/1.5.1990	8,268,150	8,157
ÇELİK HALAT	19.42	13.25	30.4/1.5.1990	7,750,179	6,517
PETKİM	99.97	8.08	18-29.6.1990	150,617,183	76,119
KONYA ÇİMENTO	39.87	31.13	24-25.10.1990	17,663,979	6,396
ÜNYE ÇİMENTO	49.21	2.86	1-2.11.1990	927,162	281
MARDİN ÇİMENTO	46.23	25.46	22-23.11.1990	9,161,501	1,280
THY (I)	100.00	1.55	29.11-7.12.1990	4,976,165	2,488
ADANA ÇİM. (A)	23.86	17.16	18-20.2.1991	25,162,623	3,355
ADANA ÇİM. (C)	23.42	17.16	18-20.2.1991	2,795,847	3,355
MİGROS	42.22	36.40	25-26.2.1991	5,609,246	3,951
DİTAŞ	14.77	2.51	6-7.5.1991	219,411	1,263
TOFAŞ TÜRK (I)	23.13	0.85	13-14.6.1991	6,119,572	3,147
TOFAŞ TÜRK (II)	21.13	16.80	4-7.3.1994	332,824,239	801
T. İŞ BANKASI (C)	12.30	12.29	4-6.5.1998	632,651,612	80,978
THY (II)	98.17	23.00	1-3.12.2004	191,279,167	29,280
PETKİM	88.86	34.50	13-15.04.2005	273,719,603	23,054
THY (III)	75.18	28.75	16-18.05.2006	207,820,151	10,757
TOPLAM				1,897,455,986	273,797

* PETKİM hisse senetlerinin halka arzı sırasında, daha önce 1987 yılında ihraç edilen PETKİM tahvili sahiplerine ayrı bir imkan tanınmış ve beher hisse 2.250 TL'den sa Bu çerçevede PETKİM tahvili sahibi 1.762 kişiye yaklaşık 62 milyar TL tutarında hisse senedi satışı gerçekleştirilmiştir.

** Beher hisse satış fiyatı, indirim oranına göre 23.400 TL ile 26.000 TL arasında değişmektedir.

*** Beher hisse satış fiyatı, indirim oranına göre 26.350 TL ile 31.000 TL arasında değişmektedir.

**** Beher hisse satış fiyatı, indirim oranına göre 6.975 TL ile 6.277 TL arasında değişmektedir.

***** Beher hisse satış fiyatı, indirim oranına göre 5,45 ile 5,90 YTL arasında değişmektedir.

1 Halka arz edilen kamu payı, şirketlerin toplam sermayeleri üzerinden hesaplanmıştır.

2 Beher hisse satış fiyatları, 1000 TL nominal değerinde hisse senedi fiyatlarını göstermektedir.

3 Adana Çimento A ve C grubu hisse senetleri, TOFAŞ Oto Ticaret ve TOFAŞ Türk Otomobil Fabrikası hisse senetleri ile TÜPRAŞ ve POAŞ hisse senetleri birlikte ve bir oranında halka arz edilmiştir.

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE YAPILAN YARDIM (1990-1996)

	(Milyon ABD Doları)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bölgeye Yapılan <u>Toplam Yardım</u>	8,761.70	15,282.30	23,004.30	18,179.90	10,212.40	16,693.40	13,497.50
Çek Cumhuriyeti	708.70	594.80	1,081.30	344.00	1,661.80	2,611.50	2,603.10
Estonya		15.40	123.80	42.70	89.60	104.00	108.00
Macaristan	1,588.90	1,348.50	1,804.90	3,489.60	2,119.20	3,855.00	768.90
Letonya		3.40	86.60	44.80	100.00	153.10	108.80
Litvanya			9.70	31.20	50.30	37.70	33.30
Polonya	3,786.90	1,198.60	1,993.70	1,074.40	-654.60	2,433.50	2,717.50
Rusya	254.00	910.80	6,662.10	9,735.80	4,458.60	4,208.10	3,654.80
Slovak Cumhuriyeti	354.40	292.70	535.20	311.50	640.00	395.40	595.60
Ukrayna	289.00	368.30	1,102.50	1,015.60	577.60	-45.80	548.60
<u>Toplam</u>	6,981.90	4,732.50	13,399.80	16,089.60	9,042.50	13,752.50	11,138.60

(Kaynak: Organisation for Economic Co-Operation and Development, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1990-1996 (Paris: OECD, 1998))

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE ULUSLAR ARASI ÖRGÜTLER TARAFINDAN YAPILAN YARDIM (1990-1996)

	(Milyon ABD Doları)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bölgeye yapılan Toplam <u>Yardım</u>	1,065.70	2,448.90	3,001.80	3,468.60	4,172.80	4,074.10	4,776.50
Çek Cumhuriyeti	3.30	317.10	321.90	200.80	283.20	227.50	300.90
Estonya			17.10	75.20	10.50	96.30	87.80
Macaristan	616.00	793.50	438.60	465.30	246.40	-59.90	-37.60
Letonya			25.90	80.00	60.10	54.60	79.60
Litvanya			21.00	115.00	30.70	110.80	133.50
Polonya	371.00	448.00	554.90	573.80	1,156.20	769.50	624.70
Rusya			230.20	910.80	484.80	998.60	1,732.40
Slovak Cumhuriyeti	1.60	163.30	152.50	77.80	270.80	315.20	138.00
Ukrayna			63.30	93.90	101.50	481.50	487.00
<u>Toplam</u>	991.90	1,721.90	1,825.40	2,592.60	2,644.20	2,994.10	3,546.30

(Kaynak: Organisation for Economic Co-Operation and Development, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1990-1996 (Paris: OECD, 1998))

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE YAPILAN YARDIMIN KAYNAK ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI (1992-1996)

(Milyon ABD Doları)

Kaynak Ülke	Yardım Alan Ülkeler				
	Çek Cumhuriyeti	Estonya	Macaristan	Polonya	Rusya
Avusturya	667.8	-	1185.6	1254.3	33.7
Belçika	940.7	-	304	-	-
Finlandiya	39.2	189.9	-	51.6	41.6
Fransa	508.9	-	1225	1042.9	638.4
Almanya	4852.7	72.3	3727.4	2973.9	22172.6
İtalya	-	-	456.7	-	-
İsveç	-	82.9	-	-	26.4
ABD	393	25	2657	1664	4485
Diğer	899.4	97	2481.9	577.8	1321.7
Toplam	8301.7	467.1	12037.6	7564.5	28719.4

(Kaynak: Organisation for Economic Co-Operation and Development, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1990-1996 (Paris: OECD, 1998))

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE YAPILAN YARDIMIN KAYNAK ÜLKELERE GÖRE ORANSAL DAĞILIMI (1992-1996)

(%)

Kaynak Ülke	Yardım Alan Ülkeler				
	Çek Cumhuriyeti	Estonya	Macaristan	Polonya	Rusya
Avusturya	8.000	-	9.800	16.600	0.100
Belçika	11.300	-	2.500	-	-
Finlandiya	0.500	40.700	-	0.700	0.200
Fransa	6.100	-	10.200	13.800	2.300
Almanya	58.500	15.500	31.000	39.300	77.200
İtalya	-	-	3.800	-	-
İsveç	-	17.700	-	-	0.001
ABD	4.700	5.400	22.000	22.000	15.600
Toplam	89.100	79.300	79.300	92.400	95.401

(Kaynak: Organisation for Economic Co-Operation and Development, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1990-1996 (Paris: OECD, 1998))

MERKEZİ VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNE ULUSLARARASI ÖRGÜTLER TARAFINDAN YAPILAN YARDIM (1990-1996)

(Milyon ABD Doları)

Kaynak	Yardım Alan Ülkeler						
	Çek Cumhuriyeti	Estonya	Macaristan	Polonya	Rusya		
AB Komisyon	705	111.2	600.6	1321.2			732.8
EBRD	233.2	94.9	649.4	440.9			873.3
IFC	91.4	13.7	3.7	105.5			118.1
IBRD	298.6	64.2	-232.9	1789.6			2575.5
Diğer	6.1	2.9	215.5	127.4			57
Aratoplam	1334.3	286.9	1236.3	3784.6			4356.7
AB Komisyonu ve Üye Ülkeler (I)	7565.4	501.9	7884.9	6478.3			24584.900
Toplam Yardım (II)	9636.1	754.1	13090.3	11240.9			33076.3
AB Komisyonu ve Üye Ülkelerin Toplam Yardımındaki Payı "I/II" (%)	78.5	66.6	60.2	57.6			74.3

BİBLİYOGRAFYA

KİTAPLAR

APATHY, Ervin/CSILLAG, Istvan/

BALDASSARRI, M.

: Privatization processes in Eastern Europe: theoretical foundations, St. Martin's Pres, London: Macmill, 1993.

BESLEY, M./LITTLECHILD, S.

: "Privatization: Principles, Problems and Priorities", Lloyds Bank Review, Londra, Temmuz 1983.

BLANCHARD, O. J.

: "The transition in Eastern Europe", The University of Chicago Pr, Chicago, 1994.

CAKAL, Recep

: Doğal Tekellerde Özelleştirme ve Regülasyon, DPT, Ankara, 1996.

CALVO, G.

: Financial sector reforms and exchange arrangements in Eastern Europe, International Monetary Fund, Washington, D.C, 1993.

CEVİZOĞLU, Hulki

: Özelleştirme, 3. Baskı, Beyaz Yayınları: 31, İstanbul, 1998

- CHANG, Ha-Joon** : The transformation of the communist economies: against the mainstream
St. Martin's Pres, New York, 1995.
- COX, Terry** : From perestroika to privatisation : the politics of property change in Avebury Aldershot, England, 1996.
- ÇELEBİ, Işın** : Yeni Bir Düzen Anlayışı: Özelleştirme, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1995.
- DRURY, J. Tallant** : "Privatization in a Developing Economy: Lessons from the Turkish Cement Industry, A dissertation presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University, August, 1993.
- EKER, A./AKTAN, C.C.** : Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme, (Seçme Çeviriler), İzmir, 1993.
- EREN, Ercan/BİLDİRİCİ, Melike** : "Eski Sosyalist Ülkelerde Ekonomik Başarı ve Başarısızlıklar", İktisat/İşletme ve Finans, Mali ve Ekonomik Sorunlara Yönelik Aylık Yayın, Sayı:180, Mart 2001, s.72-94.

- ERTUNA, Özer** : “Özelleştirmenin Amacı ve Uygulama Usulleri (Gelişme Halindeki Ülkelerde), Özelleştirme”, İktisadi Araştırmalar Vakfı, Emlak Bankası, İstanbul 1993.
- ESTRIN, Saul** : “Privatization in Central and Eastern Europe”, Center for Economic Reform and Transformation, London, 1996.
- EWING, A./LEE, W. B./LEEDS, R.** : Privatisation in Central and Eastern Europe, The Columbia Journal of World Business, Spring 1993.
- FRYDMAN, R./**
- GUPTA, Asha** : Beyond Privatization, St.Martin’s Press, LLC, New York.
- HANCOCK, M. D./LOGUE, J** : Transitions to Capitalism and Democracy in Russia and Central Europe, Achievements, Problems, Prospects, “Democracy and Privatization in Poland, (by CANNON, L.S.)”, Praeger Publishers, Westport, 2000.
- HUNYA, Gabor/KALMAN, Mitzel/**

- KARDEŞ, R./GÜZEL, H.** : Türkiye’de ve Dünyada Yaşanan Özelleştirme, Vakıfbank Araştırma Dizisi No.2, 1994.
- KARLUK, S.R.** : Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, ESBANK, Yayın No.:5-Mart 1995, İstanbul, 1994.
- KILCI, Metin** : KİT’lerin Özelleştirilmesi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No. 2340-İPGM:442, Ocak, 1994.
- MORAN, M./PROSSER, T.** : “Privatization and Regulatory Change in Europe”.
- PARKER, David** : Privatisation in the European Union : theory and policy perspectives
Routledge,New York, 1998.
- PATALI, Istvan/RETI Tomas** : Doğu Avrupa’da Özelleştirme (Çev. Tarık DEMİRKAN).
- POGANY, Istvan** : Privatisation and Regulatory Change in Hungary.
- RAMANADHAM, V. V.** : “Constraints and Impacts of Privatization”, Routledge, London, 1993.

- RAPACZYNSKI, A.** : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994.
- THOMAS, S.** : “The Politics and Economics of Privatization in Central and Eastern Europe”, The Columbia Journal of World Business, Spring, 1993.
- VICKERS, J./YARROW, G.** : “Natural Monopoly: Principles, J.E.Stiglitz ve J.E. Mathewson (Der) New Developments in the analysis of Market Structure, MIT Pres, 1986.

MAKALELER

- ADAMAN, F./SERTEL. R.M.** : “Türkiye’de Devletin Değişen Ekonomik Rolü”, Özelleştirme Sempozyumu, Koç Üniversitesi, İstanbul 1994.
- AFŞAR, Muharrem** : Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri’nde Özelleştirme ve Verimlilik İlişkisi (Çimento Sektörüne İlişkin Bir Uygulama), T.C.M.B.D., s.172-184.
- AKTAN, Coşkun Can** : Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları, TÜSİAD 1992, s.43-44.

AKYÜZ, Y.

: “Reforms and Crisis in the Transition Economies”, Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 8.

AKYÜZ, Y.

: “Reforms and Crisis in the Transition Economies”, Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993, s. 4.

AKYÜZ, Yılmaz

: “Reforms and Crisis in the Transition Economies”, Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993.

ANSAL, H./SOYAK, A.

: “Özelleştirmede Yabancı Ortağın Teknoloji Geliştirme Faaliyetleri Üzerine Etkisi: Telekomünikasyon Deneyimi”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1998, sayı: 142.

ANSAL, H/SOYAK, A.

: “Özelleştirmede Yabancı Ortağın Teknoloji Geliştirme Faaliyetleri Üzerine Etkisi: Telekomünikasyon Deneyimi”, İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1998, sayı: 142, s.22-37.

BASTIRMACI, Atilla

: “Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme Süreci”, Hazine Dergisi, Sayı 11, Ekim 1998, <www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm>p.1.

BAYTAN, İlhan

: Özelleştirme, Hukukî Yapı, Uygulamalar, Sorunlar, Öneriler, TRT Genel Sekreterlik Basım ve Yayın Müdürlüğü Ofset Tesisleri, Ankara 1999, s.10-18.

BİLEN, Gülhan

: “Doğu Avrupa’da AB Entegrasyonu”, Radikal gazetesi, 26 Ocak 2006.

BRABANT, Josef M. von

: United Nations Conference on Trade and Development : Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences in Eastern Europe, “The Hobbled Transition-Mined Privatization in the East”, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993.

- BULUT, Yiğit** : “Bir Özelleştirme Hikâyesi”, Radikal Gazetesi, 26 Ekim 2004.
- EKER, A./AKTAN, C.C.** : “Özelleştirme: İlkeleri, Sorunları ve Öncelikleri, (Çev: Sözmez, N.)”, s. 296.
- EKER, A./AKTAN, C.C.** : “Piyasa Dışı Başarısızlığın Teorisi” (Çev.SAYGILI, F.), s. 141.
- EKER, A./AKTAN, C.C.** : Kamu Ekonomisinin Genişlemesi ve Özelleştirme (Seçme Çeviriler), “Özelleştirme kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları” Çev.Prof. Dr. Aytaç EKER, TAKAV Matbaası, İzmir 1993, s.119-127.
- ERDEM, Vahit** : Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımların Hızlandırılmayla İlgili Yeni Politikalar, KİT’lerin Satışı ve Türkiye’de Sermaye Piyasası Seminerinde sunulan bildiri, Bursa, 11 Ocak 1985.
- EWING, A./LEE, W. B./LEEDS, R.** : “Privatisation in Central and Eastern Europe”, The Columbia Journal of World Business, Spring 1993, s.158-167.
- FRYDMAN, R./**
- FRYDMAN, R./RAPACZYNSKI, A.** : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.12.

- GUPTA, Asha** : Beyond Privatization, St.Martin's Press, LLC, New York, s.109-117.
- HANCOCK, M. D./LOGUE, J.** : "Democracy and Privization in Poland, (by CANNON, L. S.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 120-128.
- HANCOCK, M. D./LOGUE, J.** : "Foreign Direct Investment and Privatization Policy: Causes and Consequences of Hungary's Route to Capitalism (by BARTLETT, David)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s.147-156.
- HANCOCK, M. D./LOGUE, J.** : "Privatization in Russia: Phases and Effects, (by SUPYAN, B. V.)", Praeger Publishers, Westport, 2000, s. 14-27.
- KARABALIK, Hakan** : "Orta Avrupa Ülkelerinde Yabancı Sermaye Yatırımları ve Özelleştirme", <<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTERGI/nisan98/orta.htm>> p.3.
- KARLUK, S. R.** : Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, Esbank, Yayın No:5, İstanbul, Mart 1995, s.131-140.
- KAY, J.A./THOMPSON, D.J.** : "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", Economic Journal, vol.96, March 1996, pp.18-32.

- DURAN, Mahmut** : Özelleştirme'nin Toplumsal ve Ekonomik Boyutları
- NOVGOROD, Nizhny** : "Privatising Russia's Farms, Sowing the Seeds", The Economist, 18th -24th June 1994, s.35-36.
- ÖZSOYLU, A. F.** : "Polonya, Macaristan ve Çekoslavya'da Yeni Ekonomik Reformlar", İktisat/İşletme ve Finans, Mali ve Ekonomik Sorunlara Yönelik Aylık Yayın, Sayı:63-64, Haziran-Temmuz 1991, s.52-60.
- PARKER, David** : "Privatisation in The European Union, Theory and Policy Perspectives", Routledge, London and New York, 1998, s.6-15.
- RAPACZYNSKI, A.** : Privatization in Eastern Europe: Is The State Withering Away, Central European University Press, London, 1994, s.27-28.
- SÜEL, H./AŞÇILI, H.** : "Türk Mobil Telekomünikasyon Pazarı ve Özelleştirme", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Ocak 1999, sayı: 154, s.24-36.
- SZAMUELY, László** : United Nations Conference on Trade and Development : Privatisation in the Transition Process: Recent Experiences

in Eastern Europe, “Privatization in a Transforming Central and Eastern Europe”, UNCTAD/GID/7, Sales No: E.94.II.D.25, 1993.

TAMER, Meral

: “1 trilyon Dolarlık Özelleştirme”, Milliyet Gazetesi, 09 Aralık 2001.

THIEME, Jerzy

: “Komünizm Sonrası Ekonomilerin Dönüşümünde Kitlemel Özelleştirmenin Rolü: Polonya ve Çek Cumhuriyet’inin Mukayesesi”, Özelleştirme Sempozyumu, Koç Üniversitesi, Kasım 1994, s.70-82.

ÜSTÜNKAYA, Feza

: “Macaristan’da Özelleştirme”, Hazine Dergisi, Sayı:2, Nisan 1996, s.117-123.

VALL, den Michael

: Privatization and Regulatory Change in Poland, s.89.

YAŞAR, Süleyman

: Özelleştirme, Creative Yayıncılık, Kasım 1997, s.43.

YARARLANILAN İNTERNET ADRESLERİ :

<http://europa.eu.int/en/eagenda/uagce.html>

<http://www.basbakanlik.gov.tr/basbakanliktes/disiliskiler/ugur.htm>

<http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ga84.html>

<http://www.deltur.cec.eu.int/guncel/ga84.html>

<http://www.deltur.cec.eu.int/kitap/telekom.html>

<http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/nisan98/orta.htm>

www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/1ekim98/dogu.htm

www.oib.gov.tr

EK KAYNAKLAR VE RAPORLAR

Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği (TOBB): Özelleştirme, Özelleştirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayınları No. Genel:273, BÖM:20, Ağustos 1993, Ankara.

America's New Watchword: If it moves, privatize it', Business Week, December 12, 1994

Coopers & Lybrand, Privatisation its place in Public Enterprise Reforms 1988, s.24

Dünya'da Özelleştirme Uygulamaları, 2000 yılı Türkiye Özelleştirme Programı, İMKB Konferans ve Panel Serisi-3

Organisation for Economic Co-operation and Development, Privatisation in Asia, Europe, and Latin America, OECD Publications and Information Center,1996

Doğu Avrupa'da Özelleştirme, s. 22;, s.158-167

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: "The European Community As A World Trade Partner", European Economy, No:52, 1993, s.33

Ön Katılım Stratejisi : <http://www.deltur.cec.eu.int/>

European Commission (1994), "Broad Economic Policy Guidelines", European Economic Policy Guidelines, No.58, s.11 ve PARKER, D.: age., S.23.

Green Paper on the Cobvergence of The Telecommunications, Media and Information Technology and The Implications for Regulation, 1997, s.52

EU Comission Directive 88/301/EEC ve 90/388/EEC

ÖZET

Liberalleşme eğilimleri sonucunda ortaya çıkan "özelleştirme" konusunun, AB'ye üyelik sürecindeki Merkezî ve Doğu Avrupa ülkeleri ve Türkiye açısından incelendiği bu çalışma giriş ve sonuç hariç dört bölümden oluşmuştur. Bu çalışmanın ilk bölümünde, ekonomi, işletme, yönetim, hukuk ve politika gibi çeşitli bilim dallarının ilgi alanına giren özelleştirme kavramı en dar ve en geniş kapsamda incelenecek; özelleştirmenin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için benimsenecek politikalar ve uygulanacak yöntemler açıklanmıştır.

Özelleştirme hem Türkiye hem de diğer ülkeler açısından çok eskilere dayanmakla birlikte, özellikle 1979'dan itibaren İngiltere'de başlayan ve tüm dünyaya yayılan bir akımdır. Bir formül ya da yöntem olmayıp, ülkeden ülkeye ve olaydan olaya farklılık gösterebilen bir yaklaşımdır. Özelleştirme sonucunda esas olarak, devletin ekonomik faaliyetlerden kısmen ya da tamamen çekilmesi hedeflenmektedir.

Ülkeler içinde buldukları şartlar ve şirket yapılarına uygun olan özelleştirme yöntemini seçmektedirler. En çok kullanılan yöntem hisse senetlerinin borsada satışı, blok satış ve çalışanların pay sahibi yapılması

şeklinde uygulanabilen satış yöntemidir. Satış ile mülkiyet devri de gerçekleşirken, kamu hizmetlerinin Kontratla yaptırılması, kiraya verme, bayilik/acentalık yetkisi verme, yönetim sözleşmeleri imzalanması ve yapı-şirket-devret modeli gibi mülkiyet devrini gerektirmeyen yöntemler de kullanılmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde sermaye piyasalarının ve tasarrufların yetersizliği nedeniyle hisse senetlerini halka satışı gerçekleştirilememekte ya da Doğu Avrupa'da görüldüğü gibi karşılıksız olarak halka dağıtılan kuponlarla kamu şirketlerinin yok pahasına elden çıkarılmasıyla sonuçlanmaktadır.

İkinci bölümde, 1990'dan itibaren özellikle ekonomik alanda gerçekleştirilen reformlar sonucunda, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye'nin önüne geçen Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen özelleştirmeler, özelleştirme sürecinde yaşanan sıkıntılar, kullanılan yöntemler ve sonuçları ele alınmıştır.

Bu bölümde açıklandığı üzere, Merkezî ve Doğu Avrupa ülkelerinde planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçişte sadece mülkiyet el değiştirmemiş ekonomik tedbirler kaldırılmış, toplumsal hayat ve idari yapı yeniden düzenlenmiştir.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de 1984 yılından itibaren büyük tartışmalarla başlayan ve temel hedefi kamu sektörünün mal ve hizmet üretimindeki payının azaltılması ve dolayısıyla devletin ekonomik yapı içindeki yerinin yeniden tanımlanması olan özelleştirme programı ve yasal çerçeve ve Türkiye'de gerçekleştirilen özelleştirmelerle kullanılan yöntemler incelenmiştir.

Ülkemizde sermaye piyasasının yeterince gelişmemiş olması sınaî mülkiyetin tabana yayılmasında önemli bir engeldir. Yetersiz borsa deneyimi,

halkın ekonomik sistem ve politikacılara olan güvensizliği, gayrimenkule yatırım alışkanlığı gibi nedenler, özelleştirmenin hisse senetlerinin halka arz yoluyla, kısa sürede tamamlanmasını engellemektedir. Özellikle 2000 yılında yaşanan ekonomik kriz sadece Türk Lirasının değer kaybetmesi nedeniyle, halkın gelir düzeyinde %30'luk bir düşüşe neden olmuş ve dolayısıyla tasarruflar da önemli oranda azalmıştır.

Devlet işletmelerinin hisselerinin satılması sırasında, devlet tekeli yerine özel sermaye tekeli yaratılmaması için hisse senetlerinin küçük kupürler halinde satılması gerekmektedir. Özelleştirme sonucu çalışanların mağdur olmaması için, ülkemizde de tedbirler alınmaya başlanmıştır. Halkın desteğinin sağlanabilmesi için, özelleştirme kapsamına alınan kurumlarda çalışanların hakları korunmalı ve çalışanlara özel satış yapılmalıdır. Özelleştirmede başarıya ulaşmak için bir diğer faktör siyasî kararlılık ve devamlılıktır. Özellikle yabancı sermayenin teşvik edilebilmesi için, demokrasi kesintiye uğratılmamalıdır. Yüksek enflasyon indirilmeli ve sıkı para politikaları uygulanmalıdır. Özelleştirilecek KİT'ler arasında öncelikler belirlenmeli, yasal alt yapı tam olarak düzenlenmeli hisse senetleri aşamalı ve küçük nominal değerlerde satılmalı, küçük yatırımcıların alacakları hisse senetlerinin mülkiyetini borsada oyunlarla kaybetmemelerini engelleyecek yasal düzenleme yapılmalı, özelleştirme herkese açık, şeffaf ve halk arasında ayırimcılık yapılmaksızın gerçekleştirilmelidir.

Dördüncü ve son bölümde ise, Avrupa Birliği müktesabati çerçevesinde özelleştirme yaklaşımlarına değinilmiştir. Avrupa Birliği'nin serbestleşme konusunda belirlediği öncelikler onun öncelikle vatandaşları (hizmetlerin standartları ve erişilebilirliği, yeni bilgi kanallarının daha geniş kesimlerce ulaşılabilirliğine iş yaratılması açısından) ve işletmeler (yenilik getirme ve

rekabeti arttırma kapasitesine ağırlık vererek) için çalışma kararlılığını göstermektedir.

Özelleştirme uygulamalarının başarısının değerlendirilmesinde, sadece uygulamalardan elde edilen özelleştirme gelirlerinin miktarının esas alınması doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Özellikle zarar eden ve önemli miktarda iç ya da dış borç ve faiz yükü altında bulunan kuruluşların özelleştirilmesi sonucunda devlet bütçesinden önemli ölçüde bir gider tasarrufu sağlanacağı da dikkate alınmalıdır. Kamu kesimine ait iktisadî kuruluşların büyük bir bölümünün kaynak yetersizliği nedeniyle ağır bir borç ve faiz yükümlülüğü altına girdikleri ve devlet tarafından uygulanan sübvansiyonlarla faaliyetlerine devam ettikleri bilinmektedir.

Yabancı sermaye gelişmekte olan ülkeler ve özellikle de ağır iç ve dış borç yükü altında olan Türkiye için çok önemlidir. Ancak özelleştirmenin önemli bir kısmının özel ve yabancı sermayeye doğrudan satış yöntemi ile gerçekleştirilmesi de sermayenin tabana yayılması amacıyla çalışmaktadır. Özel sektöre devir konusunda çok dikkatli olunmalı ve özel sektör tekelleri oluşturulmaması gerektiği unutulmamalıdır.

Özelleştirme uygulamalarının, ekonominin sorunlarını çözmede kullanılabilecek bir ekonomi politikası aracı olduğu unutulmamalı ve mucizevi çözümler beklenilmemelidir.

SUMMARY

The main purpose of privatization is to increase economic efficiency. However, it is usually observed that the governments pursue privatization programs in order to ease financial problems. Although the benefits attributed to the privatization are quite limited in terms of the public finance issues, productivity gains from the privatization implementations causes an increase in the tax revenues.

However, in the long run, the direct impact of the privatization on public finance depends on the sale price of assets. In competitive markets, the sale price would reflect the net present value of assets sold and the transaction will become an exchange of governments shares in the public enterprises for cash. Thus, while the privatization provide cash inflow for the current period, it will induce the government to forgive the equivalent cash inflows in the future. This does not mean that the privatization is unnecessary. On the contrary, it should be designed in an effective manner to increase the macroeconomic efficiency of the whole economy.

The privatization processes in Central and Eastern Europe countries, in the environment of transitional economies, in contrast to the developed countries, is not a simple transfer of ownership from the state to private individuals. It is rather a process by which the very institution of property, in the sense in which lawyers and economists employ the term, is reintroduced into East European societies.

Privatization in Turkey, not only aims to minimise state involvement in economic activities and to relieve the financial burden of State Economic Enterprises (SEE) on the national budget, but also contemplates the

development of capital markets and the re-channelling of resources towards new investments.

The investment opportunities in Turkey are particularly attractive in the framework of country's ongoing ambitious privatization agenda. The involvement and participation of international investors is highly encouraged in the massive privatization program. The privatization process in Turkey with a view of relieving the burden of state economic enterprises on the national budget, has proved to be an important source of funds for the government and brought tangible results and progress within this philosophy.

Companies within the privatization portfolio are privatized through the use of one or more of the methods mentioned below;

- Sale: Transfer of the ownership of units of goods and services in the assets of companies in full or partially, or transfer of all or some of the shares of these companies through domestic or international public offerings, block sales to real and/or legal entities, block sales including deferred public offerings, sales to employees, sales on the stock exchanges by standard or special orders, sales to investment funds and/or securities investment partnerships by taking into consideration the prevailing conditions of the companies.

- Lease: Grant of the right of use of all or some of the assets of the companies for a defined period of time.

- Grant of Operational Rights

- Establishment of Property Rights other than Ownership

- Profit Sharing Model and other Legal Dispositions Depending on the Nature of the Business.

Privatisation is to cover, among others, Turk Telekom, the public sector telecommunications company, the sugar, tobacco and natural gas monopolies, electricity distribution, Turkish Airlines and a state steel enterprise, Erdemir.